

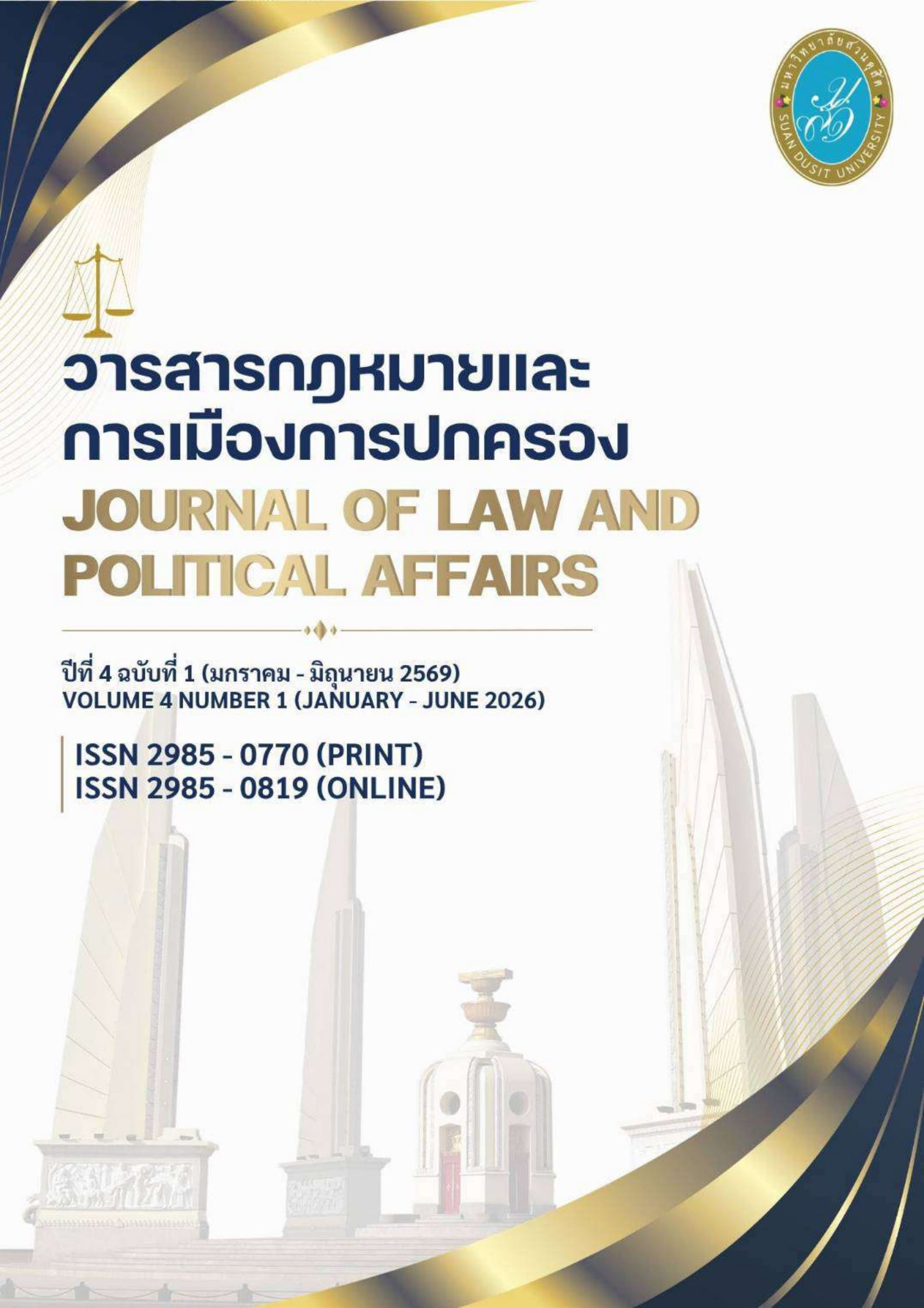


วารสารกฎหมายและ การเมืองการปกครอง

JOURNAL OF LAW AND POLITICAL AFFAIRS

ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2569)
VOLUME 4 NUMBER 1 (JANUARY - JUNE 2026)

ISSN 2985 - 0770 (PRINT)
ISSN 2985 - 0819 (ONLINE)





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

ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2569

Vol.4 No.1 January – June 2026

ISSN: 2985-0770 (Print) ISSN: 2985-0819 (Online)

เจ้าของ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

วัตถุประสงค์ของการจัดพิมพ์วารสาร

1. เพื่อเผยแพร่บทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทรรศน์ หรือบทความทวิทัศน์หนังสือในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อเป็นสื่อกลางการเผยแพร่ผลงานวิชาการ องค์ความรู้ที่มีคุณภาพ ประสบการณ์การวิจัย เป็นแหล่งอ้างอิงและประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน แก่ผู้ นักวิจัย นักวิชาการ นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจ

นโยบายการจัดพิมพ์วารสาร

1. บทความที่เสนอขอตีพิมพ์ ต้องเป็นบทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทรรศน์ หรือบทความทวิทัศน์หนังสือ 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-blind Peer Review โดยบทความที่ส่งมาพิจารณานั้น ต้องไม่เคยเผยแพร่ในสิ่งพิมพ์อื่นใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของวารสารอื่น

คณะที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิทักษ์	จันทร์เจริญ	อธิการบดีมหาวิทยาลัยสวนดุสิต
รองศาสตราจารย์ ดร.ชนะศึก	นิชานนท์	รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร วิจัย และนวัตกรรม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตต์วิมล	คล้ายสุพรรณ	ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนา
ดร.งามประวัฒน์	เอ้สมนึก	คณบดีโรงเรียนกฎหมายและการเมือง

บรรณาธิการ

ดร.มูทิตา	มากวิจิตร	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
-----------	-----------	---------------------

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด	เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลูลีม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์	พวงงาม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด	สิงคะเนติ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศาสตราจารย์ พล.ต.ต.หญิง ดร.พัชรา	สินลอยมา	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
รองศาสตราจารย์ ดร.รังสรรค์	ประเสริฐศรี	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์	กัลยาจิตร	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา	แก้วละเอียด	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์	กิตติยานุพงศ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร	อิสรัชย์	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์	จุมปา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งภพ	คงฤทธิระจัน	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพงษ์	ลีลากิจไพศาล	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวรรณธนา	เทพจิต	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ
ดร.พันธรักษ์	ผูกพันธุ์	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

คณะทำงาน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อานูภาพ	รักษ์สุวรรณ
รองศาสตราจารย์ ดร.เชมภัทท์	เย็นเปี่ยม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์	เจริญพูล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อัญชลี	รัตนะ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์มนตรี	พานิชยานุวัฒน์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์กัญญกานต์	เสถียรสุคนธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาวินี	รอดประเสริฐ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สรศักดิ์	มันศิลป์
อาจารย์นนทวัฒน์	สุวรรณ

ผู้ประสานงาน

นายนิพนธ์	ทักษิณ
นางสาวนิโลบล	บุญกระจ่าง
นางสาวสุกัญญา	ชอบมาก

ติดต่อกองบรรณาธิการ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
(วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง) อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ
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 จัดพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ
ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน
ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

การเผยแพร่ออนไลน์

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

สถานที่พิมพ์

ศูนย์บริการสื่อและสิ่งพิมพ์ กราฟฟิคไซท์ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
295 ถนนนครราชสีมา แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 02-244-5081

บทบรรณาธิการ

วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ฉบับนี้เป็นฉบับปีที่ 4 ฉบับที่ 1 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อเผยแพร่บทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทรรศน์ หรือบทความทวิภาคในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นสื่อกลางการเผยแพร่ผลงานวิชาการ องค์ความรู้ที่มีคุณภาพ ประสบการณ์การวิจัย เป็นแหล่งอ้างอิง และประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน แก่นักวิจัย นักวิชาการ นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจ โดยกำหนดระยะเวลาการตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ และเป็นไปตามเกณฑ์ของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai-Journal Citation Index Centre: TCI)

วารสารฉบับนี้ประกอบด้วยบทความ จำนวน 7 บทความ จำแนกเป็นบทความวิจัย จำนวน 4 เรื่อง บทความวิชาการ จำนวน 2 เรื่อง และบทความทวิภาค จำนวน 1 เรื่อง หัวข้อหลักครอบคลุมเนื้อหาด้านนิติศาสตร์ การบริหารงานยุติธรรม การเมืองการปกครอง และการพัฒนาสังคมและชุมชน

ทั้งนี้ ขอขอบคุณผู้ประพันธ์บทความและผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาประเมินบทความ ที่ปรึกษาทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับแก้ไขบทความให้มีคุณภาพ มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยสวนดุสิต และคณะทำงานที่ให้การสนับสนุนทรัพยากร และคำแนะนำต่าง ๆ จนทำให้การดำเนินการจัดทำวารสารฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ ตอบสนองความต้องการของผู้ที่สนใจ และเป็นแหล่งข้อมูลในการอ้างอิงทางวิชาการได้อย่างมีคุณภาพ

ดร.มูทิตา มากวิจิตร

บรรณาธิการ

EDITORIAL NOTE

The Journal of Law and Political Affairs (School of Law and Politics, Suan Dusit University) presents Volume 4, Issue 1. This journal disseminates research articles, academic papers, review pieces, and book reviews in Law, Political Science, Public Administration, and related disciplines. It serves researchers, academics, students, and general readers by providing high-quality scholarly knowledge, research experiences, and practical applications. Published biannually, the journal follows Thai-Journal Citation Index Centre (TCI) criteria.

This issue contains seven articles: four research articles, two academic papers, and one book review. Topics cover Law, Justice Administration, Politics and Governance, and Social and Community Development.

The Editorial Board thanks all authors for their valuable contributions and reviewers for their rigorous review and constructive feedback. We also thank our advisory board members (internal and external to Suan Dusit University) for their guidance throughout the editorial process.

We extend gratitude to Suan Dusit University administrators and the editorial team for their resources, support, and encouragement. Their efforts enabled this issue's successful publication in accordance with recognized academic standards. We trust this issue will serve as a reliable scholarly reference for researchers, practitioners, and readers.

Dr.Mutita Markvichit
Editor

สารบัญ

	หน้า
บทความวิจัย	
การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร <i>อัศววรรษ ภูธนันจิโรจน์</i>	1
มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด : ศึกษากรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง <i>คณิงนิจ ทองลิขิต</i>	17
การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำหน่วยงานอิสระมาสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร <i>ธีรภัทร์ ทัพจันทร์ และ อัศวณุต แสงทองดี</i>	33
Knowledge and Understanding as Predictors of SDG Integration in Private Higher Education Institutions: A Public Administration Perspective <i>Ntapat Worapongpat</i>	47
บทความวิชาการ	
ผลของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภาครัฐในยุค BANI World <i>เอกพล วงศ์เสรี</i>	61
ปัญหาความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในบริบทกฎหมายและการเมือง <i>ชาติชาย ผึ้งทองดี และ นนทวัฒน์ สุวรรณ</i>	77
บทวิจารณ์หนังสือ	
“กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ” <i>วิจิต แยมยิม</i>	87
การดำเนินการจัดพิมพ์และการเตรียมบทความเพื่อเสนอการตีพิมพ์	93



การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่
หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
Mediation in administrative disputes: Government officials
neglected their duties or unduly delayed

อัครวรรษ ภูธนันจิโรจน์¹

¹โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Akarawat Puthananjirorn¹

¹School of Law and Politics, Suan Dusit University

wannaruedi@gmail.com

รับบทความ : 8 มกราคม 2569 แก้ไขบทความ : 23 มกราคม 2569 ตอบรับบทความ : 2 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการและแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และศึกษารูปแบบ ขั้นตอน วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกรณีดังกล่าว รวมถึงเสนอแนะแนวทางเสริมประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงหลักการและเชิงปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีความสำคัญต่อระบบยุติธรรมไทย โดยดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ทุกขั้นตอนของคดี ตั้งแต่เริ่มฟ้องคดีจนถึงก่อนเสร็จสิ้นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง กระบวนการดังกล่าวมีขั้นตอนที่ชัดเจน ทั้งการพิจารณาความเหมาะสมของคดี การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย การเปิดโอกาสให้ผู้กรณีแสดงข้อเท็จจริงและความต้องการอย่างอิสระ ตลอดจนการจัดทำและรับรองข้อตกลงให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยสามารถช่วยลดความขัดแย้ง ลดภาระงานของศาล ลดระยะเวลาในการพิจารณาคดีและเอื้อให้เกิดการยุติข้อพิพาทอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม อีกทั้งยังส่งเสริมความร่วมมือและความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังปรากฏข้อจำกัดบางประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในการคัดเลือกคดีเข้าสู่กระบวนการ ความพร้อมของบุคลากร และการรับรู้ของผู้กรณีเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพของกระบวนการยังไม่เต็มศักยภาพ

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, กฎหมายปกครอง, เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่, การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ



Abstract

This research aims to examine the principles and concepts related to administrative dispute mediation, specifically in cases where state officials neglect their duties or perform their duties with unreasonable delay. It analyzes the institutional design, procedural framework, and operational mechanisms of mediation in such disputes. The study also proposes reforms aimed at strengthening the effectiveness of mediation within Thailand's administrative justice system.

The findings demonstrate that administrative mediation, as regulated under the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure (No. 12) B.E. 2562 (2019), Sections 66/1–66/12, constitutes a formalized ADR mechanism within the administrative court system. The law authorizes courts to initiate mediation at any stage of proceedings prior to the completion of fact-finding. The procedural structure includes case screening, appointment of neutral mediators, facilitation of party participation under conditions of voluntariness and equality, and formal endorsement of settlement agreements with binding legal effect. Empirical and doctrinal analysis suggests that mediation enhances procedural efficiency by reducing litigation time, alleviating judicial caseloads, and lowering dispute-related costs. It also advances procedural fairness by promoting participation, voice, and consensual outcomes. In disputes characterized by power asymmetry between the state and individuals, mediation may mitigate adversarial dynamics and foster cooperative problem-solving. However, several structural and operational constraints remain. These include unclear criteria for case referral, uneven institutional capacity, and limited awareness among litigants regarding mediation as an effective ADR pathway. Such limitations restrict the full institutionalization of mediation within the administrative justice framework.

Keywords: Mediation of administrative disputes, Administrative law, Neglect of duty by state officials, Unreasonable delay in duty performance

บทนำ

ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด และภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้อง กับหลักนิติรัฐ หากฝ่ายปกครองละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่สมควร ย่อมถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการอันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ ดังกล่าว หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้รับความเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ย่อมมีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณา ของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำ ของฝ่ายปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 2542)



โดยทั่วไปเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือคดีคู่กรณีมักเลือกใช้กระบวนการพิจารณาตัดสินโดยศาล ซึ่งถือเป็นกลไกการระงับข้อพิพาทที่ได้รับการยอมรับว่ามีความแน่นอนและเป็นที่สุด เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง มีหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ผลของคำพิพากษายังมีผลผูกพันให้คู่ความต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาตัดสินในศาลมักใช้เวลานาน ต้องอาศัยทรัพยากรของรัฐทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และขั้นตอนตามกฎหมายที่ซับซ้อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการอำนวยความยุติธรรม และไม่อาจรับประกันได้ว่าผลของคดีจะสร้างความพึงพอใจแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ การที่รัฐยังขาดมาตรการการกลั่นกรองคดีก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้มีจำนวนคดีเข้าสู่ศาลมากเกินไป เกิดภาวะคดีล้นศาล (case backlog) ซึ่งกลายเป็นภาระต่อระบบยุติธรรมโดยรวม การพิจารณาตัดสินที่ล่าช้าทำให้คู่กรณีรอคอยผลคดีเป็นเวลานานก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ และไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทยศาลปกครองได้มีแนวความคิดในการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) มาใช้ในกระบวนการพิจารณาตัดสินทางปกครอง โดยเฉพาะ “การไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาท” ซึ่งถือเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครอง (สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, 2558, หน้า 3-15) ทั้งนี้ การนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) และคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควบคู่กับสิทธิของประชาชน เนื่องจากคู่กรณีในคดีปกครองมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน และการกระทำของฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น (ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม, 2558) ในอดีตกฎหมายไทยยังมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจดังกล่าว แตกต่างจากระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เพื่อส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีและลดภาระของศาลยุติธรรม ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ปัจจุบันศาลปกครองได้กำหนดให้มี “กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง” ขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วยความสมัครใจ ภายใต้หลักความเป็นธรรมและความรวดเร็วโดยตุลาการศาลปกครองที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนวนคดี ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ กระบวนการไกล่เกลี่ยมีกำหนดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยครั้งแรก และศาลมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 4 ประเภท ได้แก่ (1) คดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (2) คดีละเมิดทางปกครอง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และ (4) คดีพิพาทอื่นตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด (สำนักงานศาลปกครอง, 2566)

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาหลักการและแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร



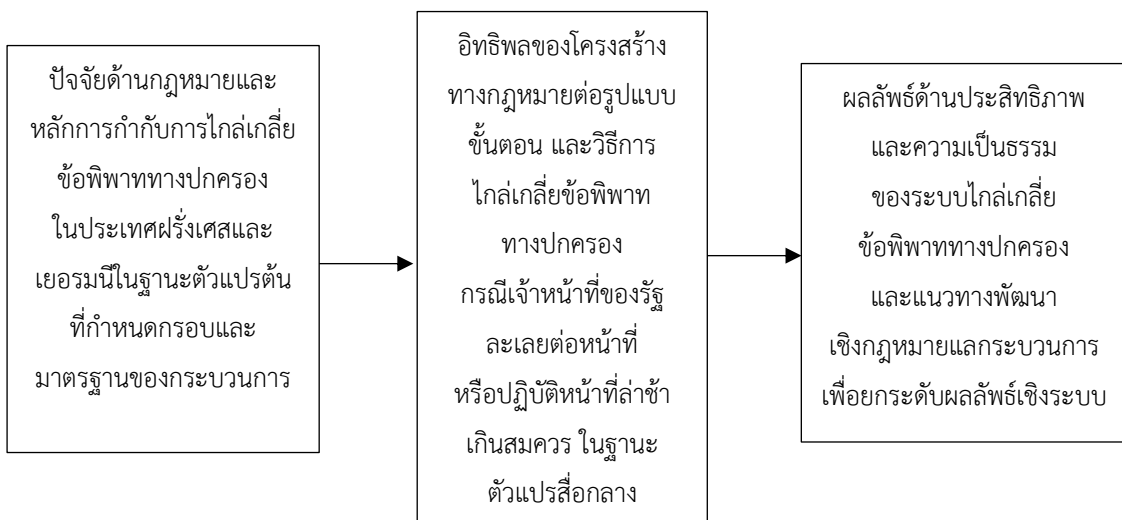
3) เพื่อเสนอแนะแนวทางเสริมประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดให้ความสำคัญกับตัวแปรด้านกฎหมายซึ่งประกอบด้วย บทบัญญัติที่กำหนดฐานอำนาจของศาลหรือหน่วยงานในการไกล่เกลี่ย ขอบเขตประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการได้ สถานะทางกฎหมายของข้อตกลงไกล่เกลี่ย หลักความสมัครใจ หลักความเป็นกลาง และกลไกการรับรองหรือบังคับตามข้อตกลง ปัจจัยเหล่านี้ถือเป็น “ตัวแปรต้น” ที่สร้างกรอบและเงื่อนไขเชิงสถาบันของกระบวนการ หากกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และกำหนดกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม ย่อมเอื้อต่อการดำเนินกระบวนการที่มีมาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้

ในขั้นที่สอง กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ทำหน้าที่เป็น “ตัวแปรสื่อกลาง” ที่ถ่ายทอดอิทธิพลของโครงสร้างทางกฎหมายไปสู่ผลลัพธ์ของระบบ โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มีความไม่สมดุลเชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน คุณภาพของกระบวนการจะพิจารณาจากองค์ประกอบ เช่น ความชัดเจนของขั้นตอน ระยะเวลาการดำเนินการ บทบาทและความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย การคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี และความสามารถในการลดความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง หากกระบวนการได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสมตามกรอบกฎหมายที่ดี ย่อมเพิ่มโอกาสในการบรรลุข้อตกลงที่เป็นธรรมและยั่งยืน

ในขั้นสุดท้าย ผลลัพธ์ของระบบไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็น “ตัวแปรตาม” จะปรากฏในสองมิติหลัก ได้แก่ (1) มิติด้านประสิทธิภาพ เช่น การลดระยะเวลาในการระงับข้อพิพาท การลดปริมาณคดีค้าง และการประหยัดทรัพยากรของรัฐ และ (2) มิติด้านความเป็นธรรม เช่น การคุ้มครองสิทธิของประชาชน การสร้างความสมดุลระหว่างคู่กรณี และการเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบยุติธรรมทางปกครอง กรอบแนวคิดนี้จึงอธิบายว่า เมื่อโครงสร้างทางกฎหมายมีความเหมาะสม จะส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยมีคุณภาพ และกระบวนการที่มีคุณภาพจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีทั้งประสิทธิภาพและความเป็นธรรม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับความขัดแย้งโดยสันติวิธีที่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทร่วมกันเจรจาเพื่อหาข้อยุติด้วยความสมัครใจ โดยมีบุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นกลางทำหน้าที่อำนวยความสะดวก แนะนำ และสนับสนุนการสื่อสาร โดยไม่ใช้อำนาจบังคับหรือชี้ขาด จุดมุ่งหมายสำคัญคือการสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ลดความเป็นปฏิปักษ์ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ลดภาระของศาล และส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (วรพจน์ เวียงจันทร์, 2557) แนวคิดการไกล่เกลี่ยตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจว่าความขัดแย้งเป็นผลจากโครงสร้างทางสังคมและความไม่สมดุลของอำนาจ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดอาชญาวิทยาแนวสันติวิธี กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม ที่มุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหาย การฟื้นฟูความสัมพันธ์ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในบริบทของข้อพิพาททางปกครอง การไกล่เกลี่ยจึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างพื้นที่กลางให้คู่กรณีมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค ผ่านกระบวนการภายใต้หลักธรรมาภิบาล ตั้งแต่การเตรียมการ การแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง การแสวงหาทางออกร่วมกัน ไปจนถึงการจัดทำข้อตกลงขั้นสุดท้าย ซึ่งไม่เพียงช่วยยุติข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังเสริมสร้างความไว้วางใจ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และการบริหารราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน (ตะวัน มานะกุล, 2556)

ระเบียบวิธีวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล จากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ต่าง ๆ รวมทั้งกฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติของทางราชการ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1) การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมแนวคิด และ ข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ศึกษาได้มีการตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในการศึกษครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและคำตอบที่เป็นจริง ครอบคลุม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมุ่งเน้นการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในเชิงลึกผ่านมุมมอง และประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยวิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกอย่างชัดเจน ได้แก่ (1) เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือ มีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษา (2) ดำรงตำแหน่งหรือมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบาย และ (3) สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกที่สะท้อนมิติที่หลากหลายของปรากฏการณ์ ที่ศึกษา ซึ่งวิธีการเก็บข้อมูลมีดังนี้

1) ศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นเอง ซึ่งแบบสัมภาษณ์สร้างขึ้นจากวัตถุประสงค์ของ การศึกษาที่มุ่งจะตอบปัญหาตามวัตถุประสงค์ และการอาศัยข้อมูลอ้างอิงจากเอกสารทางวิชาการและงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง ประเด็นคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์นั้น จะเป็นคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ตอบคำถามนั้นสามารถแสดง



ทัศนคติของตนต่อประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ โดยทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง ดังนี้

ตารางที่ 1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ลำดับ	กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (คน)
1	ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิชาการ	1
2	ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านตุลาการศาลปกครอง	2
3	ผู้ที่เคยเป็นคู่กรณีการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	2
รวม		5

ทั้งนี้ ในการสัมภาษณ์แต่ละประเด็นคำถามนั้น ผู้ศึกษาได้มีการจัดบันทึกคำพูด ถ้อยคำต่าง ๆ ของผู้ถูกสัมภาษณ์ และนำมาขยายความตามประเด็นคำถามที่ต้องการ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการโดยใช้ประเด็นแนวคำถามกว้าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เล่าเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเป้าหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาถึงรายละเอียดในทุก ๆ ประเด็นคำถาม ดังนั้น วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจึงทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงทัศนคติของผู้ถูกสัมภาษณ์อย่างลึกซึ้ง มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และนำคำถามที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนทุกประเด็น

2) ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดจนเอกสารรายงานการศึกษาวิจัยซึ่งมีผู้ศึกษาไว้สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้ศึกษาใช้การวิเคราะห์แบบสามเส้า (triangulation) โดยเป็นการใช้แหล่งข้อมูลหลายแหล่ง เช่น การสัมภาษณ์ การสังเกต การวิเคราะห์เอกสาร เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายและครอบคลุมทุกประเด็น โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้นั้น มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก คือ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร ทำการสรุปประเด็นที่น่าสนใจไว้เพื่อนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตั้งคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร

ขั้นตอนที่สอง คือ การนำเอาประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารมาตั้งเป็นประเด็นคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ได้กล่าวไว้ในตอนต้น จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยทำการจัดกลุ่มคำตอบที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อนำไปวิเคราะห์หาเหตุใดบุคคลนั้น ๆ จึงมีคำตอบเช่นนี้

ขั้นตอนสุดท้าย คือ การนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์จากสองขั้นตอนข้างต้น มาวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งโดยใช้กรอบทฤษฎีที่ได้วางไว้ข้างต้นมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ที่ผู้ศึกษาต้องการจะศึกษา และจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์นั้นมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอข้อคิดเห็นของผู้ศึกษาเองด้วย การนำเสนอข้อมูลนั้นจะการใช้การบรรยาย (พรรณนา) ทั้งในส่วนของการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ การวิเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการอภิปรายผลการศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งและมีรายละเอียดที่ชัดเจน

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับความขัดแย้งโดยสันติวิธีที่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทร่วมกันเจรจาเพื่อหาข้อยุติด้วยความสมัครใจ โดยมีบุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นกลางทำหน้าที่อำนวยความสะดวก แนะนำ และสนับสนุนการสื่อสาร โดยไม่ใช้อำนาจบังคับหรือชี้ขาด จุดมุ่งหมายสำคัญคือการสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ลดความเป็นปฏิปักษ์ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ลดภาระของศาล และส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (วรพจน์ เวียงจันทร์, 2557) แนวคิดการไกล่เกลี่ยตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจว่าความขัดแย้งเป็นผลจากโครงสร้างทางสังคมและความไม่สมดุลของอำนาจ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดอาชญาวิทยาแนวสันติวิธี กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม ที่มุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหาย การฟื้นฟูความสัมพันธ์ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในบริบทของข้อพิพาททางปกครอง การไกล่เกลี่ยจึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างพื้นที่กลางให้คู่กรณีมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค ผ่านกระบวนการที่เป็นระบบและโปร่งใส ตั้งแต่การเตรียมการ การแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง การแสวงหาทางออกร่วมกัน ไปจนถึงการจัดทำข้อตกลงขั้นสุดท้าย ซึ่งไม่เพียงช่วยยุติข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังเสริมสร้างความไว้วางใจ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และการบริหารราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน (ตะวัน มานะกุล, 2556)

อย่างไรก็ตาม ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายปกครองตั้งอยู่บนหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนรัฐต้องปฏิบัติตามภารกิจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2556) โดยภารกิจของฝ่ายปกครองครอบคลุมทั้งการวางข้อบังคับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการจัดเตรียมหรือจัดหาบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การละเลยต่อหน้าที่หมายถึงการที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ขณะที่การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหมายถึง การดำเนินการที่ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือเกินกว่าปกติ ทั้งสองกรณีถือเป็นการบกพร่องในการใช้อำนาจทางปกครอง อันกระทบต่อประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐ และอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2533) ซึ่งกฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อขอความคุ้มครองได้ โดยการพิจารณาว่าฝ่ายปกครองละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่นั้น ต้องอาศัยการตีความหน้าที่ตามกฎหมาย ขอบเขตของอำนาจ ดุลพินิจ ระยะเวลา และความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งล้วนเป็นพื้นฐานสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักนิติรัฐและธรรมาภิบาล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของไทย ประกอบด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งร่วมกันวางกรอบกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองบางประเภท เช่น คดีละเลยต่อหน้าที่ คดีละเมิดของหน่วยงานรัฐ และคดีสัญญาทางปกครอง โดยยึดหลักความสมัครใจ ความเป็นกลาง ความรวดเร็ว และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กฎหมายได้กำหนดขอบเขตคดีที่สามารถและไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ขั้นตอนการริเริ่มและดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ย การแต่งตั้งและบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย การรักษาความลับของข้อมูล ตลอดจนผลทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยที่สำเร็จหรือไม่สำเร็จ โดยหากการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ศาลอาจมีคำพิพากษาตามข้อตกลงของคู่กรณี และจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ทั้งหมดนี้สะท้อนบทบาท



ของการไกล่เกลี่ยในฐานะกลไกทางกฎหมายที่ช่วยระงับข้อพิพาททางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ ลดภาระการพิจารณาคดี และเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักนิติรัฐและธรรมาภิบาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศ

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศฝรั่งเศส เป็นส่วนหนึ่งที่ผู้ศึกษาได้นำมาประกอบการศึกษา เนื่องด้วยประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาขึ้นภายใต้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรและโครงสร้างศาลปกครองที่แยกจากศาลยุติธรรมอย่างชัดเจน โดยมีศาลปกครองชั้นต้นเป็นกลไกหลักในการดำเนินการไกล่เกลี่ยตามบทบัญญัติแห่ง Code de justice administrative (พัชมา จิตรมहिมา, 2560) ซึ่งรับรองการไกล่เกลี่ยในฐานะกระบวนการทางเลือกที่อาศัยความสมัครใจ ความเป็นกลาง และการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่กับประโยชน์ของคู่กรณี การไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการได้ทั้งก่อนและหลังการยื่นฟ้องคดี โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง สัญญาทางปกครอง คดีละเมิด และคดีความรับผิดชอบทางปกครอง (นาตาชา วซินดิลก ผลพฤกษ์, 2557) ทั้งนี้ อำนาจการไกล่เกลี่ยจำกัดอยู่เฉพาะศาลปกครองชั้นต้น และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลว่าคดีมีความเหมาะสมหรือไม่ ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยอาจเป็นตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความเป็นกลาง โดยกระบวนการมุ่งเน้นความรวดเร็ว การรักษาความลับ และความสุจริตของคู่กรณี ผลของการไกล่เกลี่ยที่สำเร็จอาจนำไปสู่การถอนฟ้อง การจำหน่ายคดี หรือคำพิพากษาตามยอม ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยศาล (ประสพ พงษ์สุรณ, 2546) แนวทางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของฝรั่งเศสเป็นกลไกสำคัญในการยุติข้อพิพาทอย่างสันติ ลดภาระศาล และเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชนภายใต้หลักนิติรัฐและธรรมาภิบาล (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2549)

ในกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศเยอรมันจัดได้ว่าเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ได้มีการพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิภายใต้หลักนิติรัฐและการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง ซึ่งมีโครงสร้างศาลแยกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน โดยแม้การพิจารณาคดีด้วยคำพิพากษาจะเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่เยอรมันยอมรับว่าการตัดสินเชิงตุลาการเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการสร้างความยอมรับในทางสังคม จึงได้พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ย (Mediation) ขึ้นเป็นกลไกเสริมเพื่อยุติข้อพิพาททางปกครองอย่างสันติ (กฤษณะ ช่างกล่อม, 2556) โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจ คดีที่มีข้อเท็จจริงซับซ้อน คดีผังเมือง สิ่งแวดล้อม สัญญาทางปกครอง และคดีที่มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก แม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะรองรับโดยตรง แต่ศาลปกครองสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในการดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาคดี โดยมีตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งต้องเป็นบุคคลที่เป็นกลางและไม่อยู่ในองค์คณะที่พิจารณาคดี ทำหน้าที่ประสานความเข้าใจและสร้างสมดุลอำนาจระหว่างรัฐกับเอกชน กระบวนการดังกล่าวมีลักษณะสมัครใจ ยืดหยุ่น และมุ่งสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ส่งผลให้ข้อพิพาทสามารถยุติได้ผ่านการถอนคำฟ้อง การตกลงยุติคดีร่วมกัน หรือการทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าศาล (วรรัตน์ ไคขุนทด, 2554) อันช่วยลดภาระศาล เสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และสะท้อนบทบาทของศาลปกครองเยอรมันในฐานะกลไกแห่งการประสานความยุติธรรมระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างยั่งยืน



บทสรุป

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้เห็นถึงการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยไปสู่ทิศทางที่เน้นการแก้ไขปัญหาอย่างสันติและรวดเร็วมากกว่าการรอผลคำพิพากษาเพียงอย่างเดียว ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการดังกล่าวมีพื้นฐานอยู่บนหลักนิติธรรมและหลักกฎหมายมหาชน โดยตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คู่กรณีในคดีปกครองมักมีสถานะทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่ง คือ ประชาชนหรือเอกชน ที่เป็นผู้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า ความไม่สมดุลนี้ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องออกแบบมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ควบคู่กับการรักษาประโยชน์สาธารณะโดยหลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่ที่การเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถเจรจาตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่สาม ซึ่งทำหน้าที่อำนวยความสะดวก สร้างบรรยากาศการสื่อสารที่โปร่งใส ตรงไปตรงมา และสร้างสรรค์ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า หลักการที่ต้องยึดถือประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมาย ที่กำหนดให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอยู่ในกรอบกฎหมายเสมอ หลักความสมัครใจ ที่ให้คู่กรณีมีสิทธิตัดสินใจโดยไม่ถูกบังคับ หลักความไว้วางใจที่สร้างเงื่อนไขให้คู่กรณีกล้าเปิดเผยข้อเท็จจริงและความต้องการอย่างเต็มที่ หลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้กระบวนการได้รับความเชื่อมั่น และหลักความมีประสิทธิภาพ ที่ช่วยลดภาระของศาลและประหยัดเวลาในการดำเนินคดีทางปกครอง

ในเชิงเปรียบเทียบ จากการศึกษา ได้นำกรณีของเยอรมนีและฝรั่งเศสมาวิเคราะห์ โดยเยอรมนีมีกฎหมาย Mediationsgesetz ที่รับรองการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ เปิดโอกาสให้ผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกมาทำหน้าที่ได้ และเน้นแนวทาง “win-win solution” ที่สร้างความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย ส่วนฝรั่งเศสนั้น ได้พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี พร้อมคู่มือปฏิบัติของสภาแห่งรัฐและหน่วยงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเฉพาะด้าน ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้ข้อพิพาทลุกลามสู่การดำเนินคดี การนำแนวปฏิบัติเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในบริบทไทย อาจช่วยเสริมความยืดหยุ่นและความน่าเชื่อถือให้กับระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองได้

ทั้งนี้ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในไทย ตามที่ปรากฏในมาตรา 66/1 – 66/12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เริ่มต้นจากการที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลปกครองระบุข้อเท็จจริง เหตุแห่งการละเลยหรือความล่าช้า พร้อมพยานหลักฐานประกอบ ศาลจะพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทบประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง หากเหมาะสม ศาลจะทำการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งมีความรู้เฉพาะด้านและไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี เพื่อดำเนินการเจรจาให้ทั้งสองฝ่ายเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และแนวทางแก้ไขที่ตนยอมรับได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยเสนอทางเลือกที่เป็นกลาง เช่น การกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงาน การปรับปรุงขั้นตอนเพื่อลดความล่าช้า หรือการบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ร้อง เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ศาลจะบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร และมีคำพิพากษายอมยอม ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมาย และหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายสามารถขอให้ศาลบังคับคดีได้ทันที



อภิปราย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้เห็นถึงการพัฒนาระบบยุติธรรมทางปกครองของไทยไปสู่ทิศทางที่เน้นการแก้ไขปัญหาอย่างสันติและรวดเร็วมากกว่าการรอผลคำพิพากษาเพียงอย่างเดียว ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการดังกล่าวมีพื้นฐานอยู่บนหลักนิติธรรมและหลักกฎหมายมหาชน โดยตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คู่กรณีในคดีปกครองมักมีสถานะทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่ง คือ ประชาชนหรือเอกชน ที่เป็นผู้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า ความไม่สมดุลนี้ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องออกแบบมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ควบคู่กับการรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยหลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่ที่การเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถเจรจาตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจ โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่สาม ซึ่งทำหน้าที่อำนวยความสะดวก สร้างบรรยากาศการสื่อสารที่โปร่งใส ตรงไปตรงมา และสร้างสรรค์ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า หลักการที่ต้องยึดถือประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมาย ที่กำหนดให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอยู่ในกรอบกฎหมายเสมอ หลักความสมัครใจ ที่ให้คู่กรณีมีสิทธิตัดสินใจโดยไม่ถูกบังคับ หลักความไว้วางใจที่สร้างเงื่อนไขให้คู่กรณีกล้าเปิดเผยข้อเท็จจริงและความต้องการอย่างเต็มที่ หลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้กระบวนการได้รับความเชื่อมั่น และหลักความมีประสิทธิภาพ ที่ช่วยลดภาระของศาลและประหยัดเวลาในการดำเนินคดีทางปกครอง

ในเชิงเปรียบเทียบ จากการศึกษา ได้นำกรณีของเยอรมนีและฝรั่งเศสมาวิเคราะห์ โดยเยอรมนีมีกฎหมาย Mediationsgesetz ที่รับรองการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ เปิดโอกาสให้ผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกมาทำหน้าที่ได้ และเน้นแนวทาง “win-win solution” ที่สร้างความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย ส่วนฝรั่งเศสนั้น ได้พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี พร้อมคู่มือปฏิบัติของสภาแห่งรัฐและหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเฉพาะด้าน ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้ข้อพิพาทลุกลามสู่การดำเนินคดี การนำแนวปฏิบัติเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในบริบทไทย อาจช่วยเสริมความยืดหยุ่นและความน่าเชื่อถือให้กับระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองได้

ทั้งนี้ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในไทย ตามที่ปรากฏในมาตรา 66/1 – 66/12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เริ่มต้นจากการที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลปกครองระบุข้อเท็จจริง เหตุแห่งการละเลยหรือความล่าช้า พร้อมพยานหลักฐานประกอบ ศาลจะพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทบประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง หากเหมาะสม ศาลจะทำการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งมีความรู้เฉพาะด้านและไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี เพื่อดำเนินการเจรจาให้ทั้งสองฝ่ายเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และแนวทางแก้ไขที่ตนยอมรับได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยเสนอทางเลือกที่เป็นกลาง เช่น การกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงาน การปรับปรุงขั้นตอนเพื่อลดความล่าช้า หรือการบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ร้อง เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ศาลจะบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร และมีคำพิพากษายอม ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมาย และหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายสามารถขอให้ศาลบังคับคดีได้ทันที

จากการวิเคราะห์ พบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร เป็นกลไกที่มีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพราะช่วยให้ข้อพิพาทสามารถหาทางออกได้รวดเร็ว ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากกว่าการรอคำพิพากษา ซึ่งมักใช้เวลานาน โดยเฉพาะในคดีล่าช้าเกินสมควรที่ประชาชนต้องการเพียงให้หน่วยงานดำเนินการให้แล้วเสร็จ มากกว่าการได้รับ

ค่าเสียหาย นอกจากนี้ การใกล้ชิดยังเปิดพื้นที่ให้คู่กรณีสื่อสารกันโดยตรง ลดความตึงเครียด และทำให้หน่วยงานรัฐมีโอกาสชี้แจงเหตุผลหรือข้อจำกัดของกระบวนการได้อย่างชัดเจน ซึ่งช่วยลดความเข้าใจผิดและเพิ่มความไว้วางใจในระบบราชการ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการใกล้ชิดขึ้นอยู่กับความชัดเจนในข้อเท็จจริง ความพร้อมของหน่วยงานรัฐ และความสามารถของผู้ใกล้ชิดในการประเมินประเด็นทางกฎหมายและข้อเท็จจริงประกอบกัน หากคดีมีข้อเท็จจริงไม่แน่นอน ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือหน่วยงานส่งผู้แทนที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ การใกล้ชิดอาจไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

ทั้งนี้ จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการใกล้ชิดยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ทั้งจากความไม่เข้าใจของประชาชน ความลังเลของเจ้าหน้าที่รัฐในการเจรจาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงิน ความซับซ้อนของคดีบางประเภท รวมถึงการขาดแนวปฏิบัติกลางและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการตัดสินใจ นอกจากนี้ ระบบสนับสนุนด้านโครงสร้าง เช่น หน่วยงานผู้ใกล้ชิดเฉพาะทางกฎหมายรองรับ และผู้ใกล้ชิดที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ยังเป็นสิ่งที่ไทยจำเป็นต้องพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อให้กระบวนการใกล้ชิดมีมาตรฐาน โปร่งใส และน่าเชื่อถือมากขึ้น ประสบการณ์จากต่างประเทศยังสะท้อนว่าการมีผู้ใกล้ชิดมีอาชีพ แนวปฏิบัติที่เป็นระบบ และช่องทางใกล้ชิดที่หลากหลาย เช่น การใกล้ชิดออนไลน์หรือก่อนฟ้องคดี จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระศาลได้อย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น การพัฒนากระบวนการใกล้ชิดต้องดำเนินไปทั้งด้านความรู้ของคู่กรณี มาตรฐานของผู้ใกล้ชิด และการสนับสนุนจากระบบกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการนี้เป็นกลไกที่เข้าถึงได้จริงและสามารถตอบสนองต่อปัญหาการละเลยหน้าที่ของหน่วยงานรัฐได้อย่างแท้จริง ดังจะได้นำเสนอเชิงการอภิปรายผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการใกล้ชิดข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การใกล้ชิดข้อพิพาททางปกครองตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การกระทำทางปกครองของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จนกระทบสิทธิของประชาชน ย่อมก่อให้เกิดข้อพิพาทซึ่งต้องการวิธีการระงับที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การใกล้ชิดข้อพิพาทจึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีหาทางออกด้วยความสมัครใจ แทนที่จะรอเพียงคำพิพากษาของศาลซึ่งใช้เวลานานและตึงเครียดมากกว่า โดยหลักการสำคัญที่กำกับกระบวนการใกล้ชิดข้อพิพาทประกอบด้วย

- 1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ผลของการใกล้ชิดต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายเสมอ แม้คู่กรณีจะยินยอมตกลงอย่างไร ข้อตกลงนั้นไม่สามารถขัดต่อกฎหมายหรือนโยบายสาธารณะได้
- 2) หลักความสมัครใจ (Principle of Voluntary) คู่กรณีต้องยินยอมเข้าสู่การใกล้ชิดโดยเสรี ไม่มี การบังคับ การยุติข้อพิพาทจึงเป็นผลจากความพอใจร่วมกัน
- 3) หลักความไว้วางใจ (Rules of Confidentiality) การเจรจาต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยและปลอดภัย ข้อมูลหรือข้อเสนอที่เกิดขึ้นในการใกล้ชิดจะไม่ถูกนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในศาล เพื่อให้คู่กรณีแสดงออกอย่างเต็มที่
- 4) หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) ผู้ใกล้ชิดต้องปราศจากอคติและไม่มีส่วนได้เสียใด ๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่ากระบวนการเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย



5) หลักความมีประสิทธิภาพ (Principle of Judicial Efficiency) การไกล่เกลี่ยช่วยลดภาระของศาลลดจำนวนคดีที่ต้องพิจารณา และเปิดโอกาสให้ศาลมุ่งจัดการกับคดีที่ซับซ้อนมากกว่า

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในต่างประเทศ เช่น เยอรมนี และฝรั่งเศส มีแนวคิดสำคัญดังนี้ เยอรมนีถือเป็นประเทศที่พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองอย่างจริงจัง โดยมีรากฐานจากกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง หรือ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ที่กำหนดไว้ในมาตรา 106 ให้อำนาจศาลสามารถเสนอแนวทางการยุติข้อพิพาท รวมถึงการใช้การไกล่เกลี่ยเป็นทางเลือก ต่อมา เยอรมนีได้ตราพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz) ค.ศ. 2012 ซึ่งกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติสำคัญคือ ความเป็นกลาง และ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยอาจเป็นผู้พิพากษาที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรง หรือ บุคคลภายนอกที่ผ่านการอบรมด้านการไกล่เกลี่ย ลักษณะสำคัญของแนวคิดเยอรมนี คือ การมุ่งหาทางออกแบบ win-win solution ที่คู่กรณีสามารถยอมรับร่วมกันได้ โดยเฉพาะคดีที่เปิดช่องให้มีการประนีประนอม เช่น คดีผังเมือง คดีเวนคืนที่ดิน คดีสิ่งแวดล้อม คดีภาษีท้องถิ่น และคดีสัญญาทางปกครอง นักวิชาการเยอรมัน เช่น Gärditz (2018) มองว่าการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเยอรมนีเป็น “กลไกสันติภาพเชิงโครงสร้าง” ที่ช่วยลดความขัดแย้งในระยะยาว และเสริมสร้างภาพลักษณ์ของรัฐในฐานะ “พันธมิตรทางกฎหมาย” ไม่ใช่ผู้ใช้อำนาจเหนือประชาชน ในส่วนของฝรั่งเศสนั้น พัฒนาการไกล่เกลี่ยภายใต้แนวคิดที่ว่า กระบวนการยุติธรรมควรเปิดโอกาสให้มีการระงับข้อพิพาทแบบไม่ใช้การฟ้องร้อง (Non-contentious resolution) โดยมีการปฏิรูปสำคัญผ่านกฎหมายหมายเลข 2016-1547 ว่าด้วย “การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในศตวรรษที่ 21” (Justice du XXIe siècle) สิ่งที่น่าสนใจ คือ การจัดตั้ง Médiateur administratif (ผู้ไกล่เกลี่ยทางปกครอง) ซึ่งเป็นกลไกเชิงป้องกันข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน โดยแยกย่อยไปตามภาคส่วน เช่น ผู้ไกล่เกลี่ยด้านการศึกษา ผู้ไกล่เกลี่ยด้านสุขภาพ หรือ ผู้ไกล่เกลี่ยในระบบบำนาญของข้าราชการ

ในเชิงปฏิบัติ ศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถแนะนำให้ผู้กรณีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยก่อนมีการพิจารณาคดี โดยใช้ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงยุติธรรม หรือ ใช้ศูนย์ไกล่เกลี่ยในพื้นที่ที่มีคดีจำนวนมาก จุดแข็งอีกประการ คือ คู่มือการไกล่เกลี่ยศาลปกครอง จัดทำโดย Conseil d'État ซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติอย่างเป็นระบบช่วยให้การไกล่เกลี่ยมีมาตรฐานและลดจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาอย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ถือเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ที่มีความสำคัญมากในระบบศาลปกครองของไทย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งสร้างความเสียหายต่อสิทธิของประชาชนและทำลายความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ ผลการศึกษารูปแบบกระบวนการนี้มีทั้ง รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ที่ชัดเจนและเป็นระบบดังนี้

1) รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยมีรากฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะมาตรา 66/1-66/12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) และระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งก่อนและระหว่างพิจารณาคดี โดยรูปแบบหลัก คือ การไกล่เกลี่ยในศาล (Judicial



Mediation) โดยตุลาการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ผลที่เกิดขึ้นสามารถบังคับตามกฎหมายได้หากคู่กรณีตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ ยังมีรูปแบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี (Pre-litigation Mediation) ซึ่งแม้ยังไม่แพร่หลาย แต่ถือเป็นแนวทางสำคัญ ในการลดภาระศาลและแก้ปัญหาตั้งแต่ต้นทาง สำหรับรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง สะท้อนถึง ความพยายามของรัฐไทยในการจัดกลไกที่สร้างความยืดหยุ่นและประหยัดเวลา อย่างไรก็ตาม การจำกัดการ ไกล่เกลี่ยไว้ในศาลเป็นศูนย์กลาง อาจทำให้การเข้าถึงสิทธิของประชาชนยังไม่กว้างเท่าที่ควร และควรพัฒนาไปสู่ การเปิดโอกาสให้มีผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกหรือในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า

2) ขั้นตอนการดำเนินการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีกระบวนการที่เป็นระบบ ได้แก่ การยื่นคำร้อง การตรวจสอบความ เหมาะสม การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย การเจรจา การทำบันทึกข้อตกลง และการติดตามผล ซึ่งในแต่ละขั้นตอนถูก ออกแบบให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดการไกล่เกลี่ยเป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิค แต่เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของคู่กรณี เช่น การที่ศาลตรวจสอบเบื้องต้นว่าคดีนั้นสามารถไกล่เกลี่ย ได้หรือไม่ หรือการกำหนดให้บันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีผลผูกพัน สำหรับขั้นตอนที่ชัดเจนนี้ ช่วยสร้าง ความมั่นใจให้คู่กรณีว่ากระบวนการโปร่งใสและตรวจสอบได้ แต่ในทางปฏิบัติยังพบความล่าช้าในหลายขั้นตอน โดยเฉพาะการตรวจสอบความเหมาะสมและการเจรจาที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมของฝ่ายรัฐ หากเจ้าหน้าที่ขาดความ ร่วมมือ การไกล่เกลี่ยก็อาจไม่บรรลุผล นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดกรอบเวลาอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชน บางส่วนรู้สึกว่าการไกล่เกลี่ยไม่ได้แตกต่างจากการดำเนินคดีตามปกติเท่าใดนัก

3) วิธีการดำเนินกระบวนการ

วิธีการไกล่เกลี่ยเน้นการเจรจาโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นกลางอำนวยความสะดวก คู่กรณีมีอิสระในการ เสนอแนวทางแก้ไข และสามารถหาข้อยุติร่วมกันโดยไม่ถูกบังคับ โดยลักษณะสำคัญของวิธีการนี้ ได้แก่ (1) ความสมัครใจของคู่กรณี (2) ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย (3) ความยืดหยุ่นของแนวทางแก้ไข และ (4) การคุ้มครองความลับในการเจรจา สิ่งเหล่านี้ ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยแตกต่างจากการพิจารณาคดีในศาล ซึ่งเน้นบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด สำหรับวิธีการไกล่เกลี่ยสะท้อนแนวคิดการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ กับประชาชนเป็นกระบวนการที่ไม่เพียงมุ่งหาคำตอบทางกฎหมาย แต่ยังคำนึงถึงความพึงพอใจและผลประโยชน์ ร่วมกันของคู่กรณี อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของวิธีการนี้ขึ้นอยู่กับทักษะของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นหลัก หากผู้ไกล่เกลี่ย มีแต่ความรู้ทางกฎหมายแต่ขาดทักษะด้านการสื่อสารหรือการจัดการความขัดแย้ง ผลที่ได้อาจไม่สามารถสร้างความ พึงพอใจที่แท้จริงให้แก่ประชาชน กล่าวได้ว่ารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทางปกครอง ในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทย ได้สร้างกลไกที่มีกรอบกฎหมายชัดเจนและขั้นตอนที่เป็นระบบ ซึ่งช่วยเสริมสร้างหลักประกันสิทธิและเสรี ของประชาชนและลดภาระของศาล แต่ยังมีข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและวิถีปฏิบัติ เช่น การขาดรูปแบบการ ไกล่เกลี่ยนอกศาล การขาดกรอบเวลาที่แน่นอน และทักษะผู้ไกล่เกลี่ยที่ยังไม่รอบด้าน ดังนั้น การพัฒนาในอนาคต ควรมุ่งไปที่การเพิ่มรูปแบบการไกล่เกลี่ยที่หลากหลาย กำหนดขั้นตอนที่กระชับและชัดเจน และยกระดับผู้ไกล่เกลี่ย ให้มีทั้งความรู้ด้านกฎหมาย และ soft skills เพื่อให้กระบวนการนี้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และ เป็นธรรมอย่างแท้จริง



วัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางการเสริมประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง นับเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจของรัฐกับสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการ ดังนั้น การเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการไกล่เกลี่ยจึงไม่เพียงเป็นการแก้ปัญหาเชิงคดี แต่ยังเป็นการสร้างกลไกป้องกันข้อพิพาทและยกระดับคุณภาพการบริหารงานภาครัฐในระยะยาว แนวทางแรกที่สำคัญ คือ การพัฒนากรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจนและทันสมัย กฎหมายที่มีอยู่ควรถูกปรับปรุงให้รองรับการไกล่เกลี่ยได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อลดความล่าช้า การบัญญัติให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีในบางกรณี รวมถึงการกำหนดมาตรการบังคับใช้ข้อตกลงที่มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ผลการไกล่เกลี่ยสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง แนวทางต่อมา คือ การเสริมสร้างศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากความสำเร็จของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ และทักษะของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นหลัก ไม่เพียงแต่ต้องมีความรู้ด้านกฎหมายปกครอง แต่ยังมีทักษะการสื่อสาร การฟังอย่างลึกซึ้ง และการบริหารความขัดแย้งในเชิงจิตวิทยา การจัดหลักสูตรอบรมและการสร้างมาตรฐานการรับรองผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยทำให้กระบวนการนี้มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีมากยิ่งขึ้น อีกแนวทางหนึ่งที่ควรดำเนินการ คือ การสร้างกลไกติดตามผลและบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยไม่เพียงเป็นเอกสารที่ไร้ผลในทางปฏิบัติ ควรมีระบบติดตามความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมาตรการในการร้องเรียนหรือเร่งรัดหากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง นอกจากนี้ การให้อำนาจศาลในการสั่งบังคับใช้ข้อตกลงอย่างรวดเร็วก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น นอกจากมิติทางกฎหมายและกระบวนการแล้วยังควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนจำนวนมากยังไม่รู้ว่ามีสิทธิใช้การไกล่เกลี่ยเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิของตน การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสมัยใหม่ การจัดทำคู่มือที่เข้าใจง่าย และการเปิดช่องทางยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์ จะช่วยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการได้สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ท้ายที่สุด ควรมีการปรับวัฒนธรรมองค์กรในภาครัฐให้เปิดกว้าง โปร่งใส และยอมรับการแก้ไขปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่มองว่าการเข้าร่วมไกล่เกลี่ยเป็นการยอมรับความผิดพลาดแต่ควรมองว่าเป็นโอกาสในการแก้ไขข้อบกพร่องและฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประชาชน การนำแนวคิดธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตอบสนองต่อประชาชน มาเป็นฐานคิด จะทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ใช่เพียงกลไกทางกฎหมาย แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ช่วยยกระดับคุณภาพการบริหารงานภาครัฐโดยรวม

ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้

1.1) ปรับปรุงกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ กรอบเวลา และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยอย่างชัดเจน เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและลดความล่าช้าของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



1.2) กำหนดระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี (Pre-litigation Mediation) ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติล่าช้า เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาตั้งแต่ต้นทาง ลดภาระศาล และเพิ่มโอกาสในการระงับข้อพิพาทโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบ

1.3) เสริมมาตรการบังคับใช้ข้อตกลงไกล่เกลี่ย ให้มีผลผูกพันในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยปรับให้ข้อตกลงมีสถานะเทียบเท่าคำสั่งศาลในบางกรณี เพื่อประกันว่าหน่วยงานรัฐจะปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนด

1.4) จัดทำแนวปฏิบัติกลางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาเรื่องค่าชดเชยหรือประเด็นทางการเงิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจได้อย่างมั่นใจ ลดความเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบภายหลัง และสร้างมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

1.5) พัฒนารอบนโยบายด้านการไกล่เกลี่ยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะแนวคิดการระงับข้อพิพาททางปกครองในต่างประเทศ เพื่อยกระดับระบบกฎหมายไทยให้สามารถรับมือกับข้อพิพาทที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น

2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1) พัฒนาระบบ E-Mediation อย่างเป็นทางการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยได้สะดวก รวดเร็ว และลดภาระด้านเวลาและค่าใช้จ่าย โดยควรมีระบบยืนยันตัวตน การจัดเก็บข้อมูล และระบบบันทึกผลการเจรจาที่ได้มาตรฐาน

2.2) จัดทำคู่มือมาตรฐานกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยกำหนดขั้นตอน รูปแบบการพิจารณา และแนวทางการกำหนดกรอบเวลาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกศาล

2.3) จัดตั้งระบบติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงไกล่เกลี่ย ผ่านคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง พร้อมรายงานผลความคืบหน้าเป็นระยะ เพื่อประกันว่าหน่วยงานรัฐดำเนินการตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วน

2.4) พัฒนาศักยภาพผู้ไกล่เกลี่ยอย่างรอบด้าน โดยจัดอบรมทั้งด้านกฎหมาย เทคนิคการสื่อสาร ทักษะการจัดการความขัดแย้ง และทักษะด้านจิตวิทยา เพื่อให้สามารถดำเนินกระบวนการได้อย่างมืออาชีพและเป็นกลาง

2.5) จัดระบบการรับรองผู้ไกล่เกลี่ย (Accreditation) เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญ และจรรยาบรรณผู้ไกล่เกลี่ยให้ชัดเจน เพิ่มความเชื่อมั่นแก่คู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการ

2.6) เปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง หรือสาธารณสุข โดยเฉพาะคดีที่มีประเด็นข้อเท็จจริงซับซ้อนและต้องการความรู้เชิงลึก

2.7) ขยายการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผ่านสื่อออนไลน์ กิจกรรมเผยแพร่ความรู้ในชุมชน หรือคู่มือประชาชน เพื่อเพิ่มความเข้าใจและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการ

2.8) จัดระบบ One-stop Service สำหรับการยื่นคำร้องและข้อมูลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นระบบ

2.9) เปิดช่องทางให้ประชาชนประเมินผลและเสนอความคิดเห็นต่อกระบวนการไกล่เกลี่ย และนำข้อคิดเห็นเหล่านั้นไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้กระบวนการตอบสนองความต้องการของสังคมได้ดียิ่งขึ้น



เอกสารอ้างอิง

- กฤษณะ ช่างกล่อม. (2556). **การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหาระบบความยุติธรรมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. (2558). **การพัฒนาสำนักงานศาลปกครองสู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง**. ดุษฎีนิพนธ์
รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ตะวัน มานะกุล. (2556). **กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย**. รายงานการวิจัยประกอบโครงการสำรวจ
องค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. น. 19.
- นาตาชา วตินดิolk ผลพุกษ์. (2557). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาล
ปกครอง**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2549). **คดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับ
สำนักงานศาลปกครอง
- บุญนันต์ วรรณพานิชย์. (2533). **หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย**. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2546). **การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาล
ปกครอง**. **วารสารนิติศาสตร์**, 33(3), 470-487.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน).
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก, หน้า 1-6.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**
เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก, หน้า 1-34.
- พัชมา จิตรมทิมา. (2560). **แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่
ค.ศ. 2016 ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative)
ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส**. เอกสารเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ เวียงจันทร์. (2557). **การไกล่เกลี่ยสมานฉันท์ในระบบพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม:
ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลกและศาลจังหวัดกบินทร์บุรี**. รายงานการอบรมหลักสูตร
ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 13. สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, สำนักงาน
ศาลยุติธรรม.
- วรรัตน์ ไชขุนทด. (2554). **การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง: สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**. **วารสารวิชาการ
ศาลปกครอง**, 11(4), 56-59.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). **ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา** (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สถาบัน
พระปกเกล้า. (น. 5-6).
- สำนักงานศาลปกครอง. (2566). **แนวทางและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง**. สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). **การศึกษาการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้กับ
ข้อพิพาททางปกครอง**. สำนักงานศาลปกครอง.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2556). **ภารกิจและการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง**. เอกสารประกอบการเรียนการสอน
วิชา 41712 กฎหมายปกครองชั้นสูง สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.



มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุด : ศึกษากรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

Legal Measures for the Establishment of a Limited Company by a Provincial
Administrative Organization: A Case Study of the Establishment
of Eastern Rubber Management Company Limited by Rayong Provincial
Administrative Organization

คณินิจ ทองลิขิต¹, อานูภาพ รักษ์สุวรรณ², งามประวัน เอี่ยมนิก³

^{1, 2, 3}โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Kanungnit Thonglikhit¹, Arnuphab Rakswan², Ngampawan Ehsomnuk³

^{1, 2, 3}School of Law and Politics, Suan Dusit University

Nung.kanungnit101@gmail.com

รับบทความ : 7 เมษายน 2569 แก้ไขบทความ : 17 มิถุนายน 2569 ตอรับบทความ : 23 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครอง กรณีการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้กลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เปรียบเทียบสาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด 3) เสนอแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในรูปแบบของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เน้นการศึกษาวិเคราะห์เอกสารจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษาแนวคิดทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมถึงวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองกรณีการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่น นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายหรือรัฐศาสตร์ และเพื่อทดสอบคล้อยกับผลการศึกษา ซึ่งมีผลการวิจัยดังนี้ 1) การจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นกลไกสนับสนุนภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด 2) คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตีความ

¹ นักศึกษาลัทธิศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

² อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

³ อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต



อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเคร่งครัด ให้ใช้อำนาจได้เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดตีความอำนาจโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ 3) ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจนเพื่อลดปัญหาการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนจังหวัด, บริษัทจำกัด, มาตรการทางกฎหมาย

Abstract

This independent research aims to study the legal principles based on the Administrative Court's judgment in the case of the establishment of the Eastern Rubber Management Company Limited by the Rayong Provincial Administrative Organization, where the Supreme Administrative Court overturned the judgment of the Administrative Court of First Instance. The objectives are: 1) to study the legal principles related to the establishment of limited liability companies by provincial administrative organizations; 2) to compare the key aspects of Administrative Court judgments regarding the scope of authority of provincial administrative organizations in establishing limited liability companies; and 3) to propose appropriate legal measures for the establishment of limited liability companies by provincial administrative organizations. The research employs a qualitative approach, specifically documentary research, focusing on the analysis of relevant legal documents, the examination of administrative law concepts related to the legality of administrative actions, and the analysis of the Administrative Court's judgment in the case of the establishment of the Eastern Rubber Management Company Limited by the Rayong Provincial Administrative Organization. In-depth interviews were also conducted with local administrators and officials, academics, and experts in law and political science. The research findings indicate that: 1) the establishment of a limited liability company serves as a mechanism to support the mission of provincial administrative organizations in improving the quality of life of citizens and promoting the local economy. 1) To improve the efficiency of public service delivery, which must be carried out under strict rules and conditions stipulated by law. 2) The Administrative Court of First Instance interpreted the powers of Provincial Administrative Organizations strictly, allowing them to exercise power only as prescribed by law, while the Supreme Administrative Court interpreted powers taking into account the intent of the law and the public interest as paramount. 3) The law regarding the establishment of limited liability companies by Provincial Administrative Organizations should be amended to be clearer in order to reduce problems of differing legal interpretations that may affect the provision of public services that benefit the public.

Keywords: Provincial Administrative Organization; Limited Company; Legal Measures



บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาการหารายได้ของตนเองให้เพียงพอต่อการบริการสาธารณะและภารกิจต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน ซึ่งการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังต้องอาศัยงบประมาณจากแหล่งรายได้หลัก 3 แหล่ง ได้แก่ (1) รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และ (3) รายได้จากค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งจากรายงานการวิเคราะห์การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา พ.ศ.2564 ได้เก็บข้อมูลสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (1) รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 48.97 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง คิดเป็น ร้อยละ 41.08 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) รายได้จากค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐคิดเป็น ร้อยละ 9.95 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหาได้ด้วยตัวเองเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับเงินที่รัฐอุดหนุนให้ ซึ่งรายได้ดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการกิจและความต้องการ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในระยะยาว จึงทำให้เกิดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย การดำเนินกิจการพาณิชย์ในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่สามารถช่วยสร้างรายได้เพิ่มเติม ลดภาระทางการเงินของรัฐ และเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งตลาดสด ศูนย์การค้าหรือการให้บริการขนส่งมวลชน โดยการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการกิจการให้เกิดประสิทธิภาพ

บทความนี้จะทำการเปรียบเทียบสาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง จากกรณีข้อพิพาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองต่อผู้ว่าราชการจังหวัดระยองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองออกข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จำกัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติต้องการการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ โดยให้ตราเป็นข้อบัญญัติตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 จัดตั้งบริษัท บริหารจัดการตลาดกลางยางพารา จำกัด เพื่อเป็นตลาดกลางรับซื้อยางพาราจากชาวบ้าน โดยบริษัทดังกล่าวมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นผู้ถือหุ้น ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคชลบุรี ตรวจสอบและมีข้อทักท้วงว่ากฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ให้อำนาจจัดตั้งบริษัท จนกระทั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็พิจารณาว่าพระราชบัญญัติต้องการการบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ให้อำนาจจัดตั้งบริษัท เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติเทศบาลและพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้ชัด เพราะฉะนั้นแม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวจะกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่เพื่อประกอบกิจการพาณิชย์ ก็ได้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีอำนาจจัดตั้งบริษัท ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด



ระยองในฐานะกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองให้สั่งเพิกถอนการจัดตั้งบริษัทและชำระบัญชี องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองอุทธรณ์คำสั่งต่อกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นโดยยื่นตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองไม่เห็นด้วยจึงนำคดีไปฟ้องศาลปกครองระยอง

ต่อมาศาลปกครองระยองมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ 49/2561 ยกคำฟ้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการที่เป็นพาณิชย์ได้แล้ว แม้จะมีได้กำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะว่าสามารถดำเนินกิจการจัดตั้งบริษัทจำกัดเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่เมื่อการทําสัญญาจัดตั้งบริษัทจำกัดนั้นถือเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ อีกทั้งการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ก็เพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ทางเศรษฐกิจ ที่เกี่ยวกับการซื้อขายยางพารา แลกเปลี่ยนสินค้าการควบคุม และส่งเสริมเกี่ยวกับยางพาราเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาคตะวันออกให้ได้รับประโยชน์จากการค้าขายยางพาราอันเป็นการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกที่มีอยู่แต่เดิมซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์ จังหวัดระยอง กรณีนี้จึงมิใช่การจัดตั้งบริษัทขึ้นมาใหม่เสียทั้งหมด หากแต่เป็นการจัดตั้งโดยการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการเป็นบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จากกิจการที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาตามกฎหมาย

ดังนั้น การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงเป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามคดีหมายเลขแดงที่ อร 226/2566 โดยพิพากษาว่าการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ชอบแล้ว จึงให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ให้เพิกถอนการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จำกัด

จากกรณีศึกษาดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครองสูงสุดให้ความสำคัญในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการพาณิชย์เป็นไปในทางเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทจำกัด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการตีความกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย รวมถึงความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงเป็นประเด็นคำถามการวิจัยว่า การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีกฎหมายบัญญัติให้สามารถจัดทำได้ แต่เหตุใดในทางปฏิบัติยังต้องอาศัยการตีความกฎหมายทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและมีความคล่องตัวดังเช่นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติคุ้มครองหลักการความมีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาประเด็นข้อพิพาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง กรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน

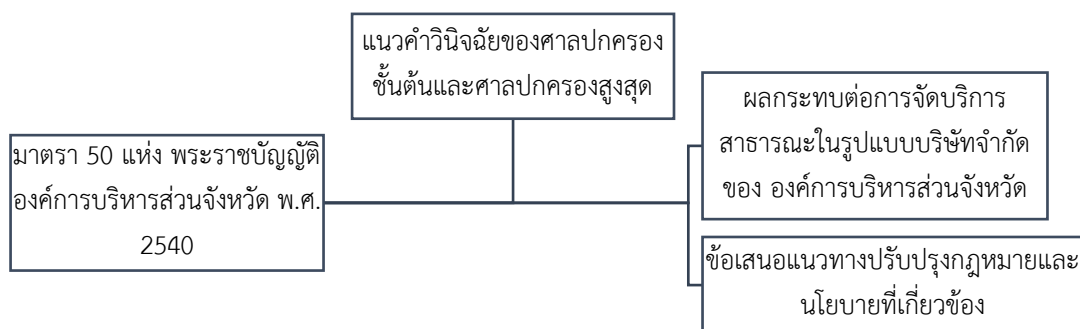


วัตถุประสงค์

- 1) ศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) เปรียบเทียบสาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด
- 3) เสนอแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรอบแนวคิดการวิจัย

ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด จากคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดเพียงสาระสำคัญเท่านั้น มิใช่ข้อกำหนดที่ให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ แต่ในขณะเดียวกันคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ระบุว่า การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพราะมิใช่การจัดตั้งบริษัทขึ้นมาใหม่เสียทั้งหมด หากแต่เป็นการจัดตั้งโดยการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาตามกฎหมาย จากผลการวินิจฉัยของศาลปกครองทั้งสองศาลได้ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทจำกัด และนำไปสู่แนวทางการพัฒนากฎหมายและนโยบายอันจะส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์กับส่วนรวม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ โดยมีสาระสำคัญคือ การโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการกิจการสาธารณะได้อย่างอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย อันนำไปสู่การจัดตั้งและพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต ซึ่งเป็นการโอนภารกิจสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองอย่างเป็นอิสระ จึงถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่และแพร่หลาย



และ 2) การกระจายอำนาจตามกิจการ เป็นการโอนภารกิจบางประการจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการอย่างเป็นอิสระ (ฉันทวี ศิริรัตน์, 2565) การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มุ่งให้ความสำคัญกับความเป็นท้องถิ่นนิยม (Localism) ที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระดับท้องถิ่นที่สามารถบังคับใช้กฎหมายและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ และความคาดหวังของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ในที่นี้ขอนำเสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจใน 2 รูปแบบ (สิทธิพันธ์ สุวรรณจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, 2564) ได้แก่

1. รูปแบบของการกระจายอำนาจโดยทั่วไป สามารถจำแนกได้ 5 รูปแบบ ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) 2) การแปรรูปกิจกรรมของรัฐ (Privatization) 3) การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) 4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ หรือการมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) และ 5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความสมบูรณ์ที่สุดและสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อเรานำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะจัดแยกออกไปเนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้น เป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐนั้น ท้ายที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียงการโยกย้ายอำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป.)

2. รูปแบบการกระจายอำนาจที่นำมาใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบภารกิจด้านบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การรักษาความสะอาด และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และลดความล่าช้าในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจจึงเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีอำนาจในการบริหาร การคลัง และการเมือง อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน และของประชาชน รวมทั้งช่วยลดการรวมศูนย์อำนาจ และป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยมิชอบ (สิทธิพันธ์ สุวรรณจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, 2564)

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการบริการสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการบริหารประเทศ โดยมีที่มาจากกระบวนการทางประชาธิปไตยและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นโยบายดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของสังคม

1. นโยบายสาธารณะสามารถอธิบายความหมายได้ใน 2 มิติ (มยุรี อนุমানราชชน, 2556) ได้แก่ 1) การกระทำหรือกิจกรรมของรัฐที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และ 2) แนวทางหรือกรอบการตัดสินใจของรัฐที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน นโยบายสาธารณะจึงเป็นทั้งกรอบแนวคิดและแนวทาง



ปฏิบัติที่รัฐใช้ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐต้องรับผิดชอบทั้งในเชิงบริหารและเชิงคุณธรรม (พระครูปลัดสุวัฒนพรหมจริยคุณ (คำมาก), 2566) และการบริการสาธารณะ หมายถึง กระบวนการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจัดให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้อาจดำเนินการโดยรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ได้รับมอบหมาย (ภานุพงศ์ ปรีดี, 2562) โดยต้องอาศัยการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีและหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด (เจษฎา แก้วประการ, 2566)

2. หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือกฎหมายปกครองซึ่งเกิดขึ้นมาก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการกิจจำเป็นอันขาดเสียมิได้สำหรับทุกรัฐในโลก หลักพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายปกครองประกอบด้วย 3 ประการ (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2552) ได้แก่ 1) หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ หมายความว่า การบริการสาธารณะต้องดำเนินอย่างสม่ำเสมอและไม่หยุดชะงัก หากเกิดปัญหาต้องมีหน่วยงานเข้าดำเนินการแทน 2) หลักความเปลี่ยนแปลงได้ การบริการสาธารณะต้องสามารถปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป 3) หลักความเสมอภาค ประชาชนทุกคนต้องได้รับการอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งในด้านการเข้าถึงคุณภาพ และเงื่อนไขของบริการ

3. การบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน สามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท คือ 1) บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ สำหรับภารกิจด้านความมั่นคง การคลัง และกิจการระดับชาติ 2) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับบริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน เช่น สุขอนามัย เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 3) บริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่องกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภารกิจที่มีลักษณะผสม เช่น การจัดการศึกษาระดับประถม 4) บริการสาธารณะจัดทำโดยเอกชน ผ่านการมอบอำนาจหรือสัมปทาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

4. การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ 3 รูปแบบหลัก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551) ได้แก่ 1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยใช้ทรัพยากรภายในตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นรูปแบบหลักที่ใช้โดยทั่วไป 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นไม่จัดตั้งนิติบุคคลใหม่ (เช่น ความร่วมมือหรือสัญญา) หรือจัดตั้งนิติบุคคลใหม่ เช่น สหการ หรือบริษัทจำกัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุน 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการ โดยการทำสัญญาทางแพ่งซึ่งเป็นความสัมพันธ์เท่าเทียม หรือการทำสัญญาทางปกครอง ซึ่งมุ่งประโยชน์สาธารณะและให้รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน

หลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินกิจการพาณิชย์ซึ่งเป็นสาระสำคัญให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือปฏิบัติ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในหลาย



รูปแบบตามบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ ในปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด แต่การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดยังต้องอาศัยการตีความและการใช้ดุลพินิจจากหน่วยงานภาครัฐ อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น แต่บ่อยครั้งได้สร้างข้อขัดแย้งต่อท้องถิ่นที่มีความเห็นไม่ตรงกัน (วุฒิสภา ต้นไชย, 2558)

การจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการพาณิชย์ ซึ่งมีกระบวนการก่อตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้มีสถานะทางกฎหมายแยกต่างหากจากบุคคลผู้ถือหุ้นสามารถถือสิทธิและรับผิดชอบถึงดำเนินการต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจและแสวงหากำไร ลักษณะสำคัญของบริษัทจำกัดคือความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นที่จำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังชำระไม่ครบ ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงและเอื้อต่อการระดมทุนในบริบทของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำรูปแบบบริษัทจำกัดมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการสาธารณะเชิงพาณิชย์ เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารและยกระดับประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน (พิชญนันท์ ทิพย์มณี, 2562) แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ โดยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐส่วนกลาง ซึ่งนำไปสู่การแทรกแซงหรือควบคุมการดำเนินงานในบางด้าน เช่น การอนุมัติโครงการ การบริหารจัดการทรัพย์สิน หรือแม้แต่การจัดตั้งนิติบุคคลย่อยขึ้นมาดำเนินการพาณิชย์ (สิริกาญจน์ ศรีสุรัตน์, 2562) โดยเฉพาะการจัดตั้งบริษัทจำกัด ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้งบริษัทซึ่งตามแนวการตีความกฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะนิติบุคคลไม่สามารถดำเนินการในฐานะผู้เริ่มก่อการได้โดยตรง นอกจากนี้ การแต่งตั้งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นกรรมการบริษัท แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลให้การดำเนินงานสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อห้ามเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการให้บริการสาธารณะ แต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ความโปร่งใส และการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวม 2 วิธี ได้แก่ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครอง วิทยานิพนธ์ และสื่อข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 คำพิพากษาศาล



ปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ 3/2561 หมายเลขแดงที่ 49/2561 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.240/2562 คดีหมายเลขแดงที่ อร.226/2566, คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 385/2521 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 573/2551 และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in Depth Interview) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้บริหารและข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด จำนวน 2 คน และนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายหรือรัฐศาสตร์ จำนวน 2 คน รวมทั้งสิ้น 4 คน

ผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบผลการวิจัยดังนี้

1. **หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด** กรณีการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า การดำเนินกิจการดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากกรอบกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการพาณิชย์ และหลักการทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ ประการแรก พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้อย่างชัดเจนโดยตรง จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินกิจการพาณิชย์ในรูปแบบนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

ประการที่สอง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญในการตีความให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ได้

ประการที่สาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด เช่น จำนวนผู้เริ่มก่อการทุนจดทะเบียน การแบ่งหุ้น การแต่งตั้งกรรมการบริษัท และการดำเนินกิจการของบริษัทจำกัด ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและกระบวนการจัดตั้งบริษัทในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้นหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเข้าร่วมจัดตั้งบริษัทจำกัด จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น

ประการที่สี่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้สามารถจัดหารายได้หรือดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้การดำเนินกิจการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ความโปร่งใส และประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายหลายฉบับจะสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการตีความให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการในลักษณะเชิงพาณิชย์ได้ แต่ยังคงมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่สำคัญ โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำการได้เฉพาะ



ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น หากกฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้อย่างชัดเจน การดำเนินการดังกล่าวอาจถูกตีความว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนี้ การจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังต้องคำนึงถึงข้อจำกัดด้านวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการ กล่าวคือ การดำเนินกิจการดังกล่าวต้องมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น มิใช่การแสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียว รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง และต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ ความรับผิดชอบ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่า ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องจะเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้ แต่กรอบกฎหมายที่มีอยู่ยังคงมีความไม่ชัดเจนในประเด็นการจัดตั้งบริษัทจำกัดโดยตรง ซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัดและข้อถกเถียงทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินกิจการดังกล่าว

2. สาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด กรณี การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง พบว่า แนวคำพิพากษาของศาลปกครองได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันระหว่างศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองชั้นต้น ได้วินิจฉัยโดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำการได้เฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้วเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้อย่างชัดแจ้ง การดำเนินการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวจึงถือเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยใช้แนวทางการตีความกฎหมายในลักษณะที่กว้างขึ้นและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทจำกัดเพียงการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบดั้งเดิมเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมในลักษณะทางเศรษฐกิจ เช่น การจัดตั้งบริษัทจำกัด ที่อาจจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ศาลปกครองสูงสุดยังได้พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับร่วมกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการพิจารณาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 โดยเห็นว่า แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ และสามารถตีความได้ว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการตีความกฎหมาย ที่ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นมากกว่าการตีความกฎหมายในลักษณะเคร่งครัดตามตัวบท



3. แนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการพาณิชย์ในรูปแบบบริษัท จำกัด ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงทางกฎหมายและข้อจำกัด ในการดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น จึงควรมีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกฎหมาย โดยสามารถเสนอแนวทางสำคัญได้ ดังนี้

1) การกำหนดอำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจนในกฎหมาย ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งหรือร่วมลงทุนในบริษัทจำกัดได้อย่างชัดเจน โดยกำหนดขอบเขตของกิจการ ที่สามารถดำเนินการได้ เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพของประชาชน หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความชัดเจนตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2) การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดตั้งบริษัทจำกัด ควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอน ที่ชัดเจนในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การจัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ของ โครงการ (Feasibility Study) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่การได้รับความเห็นชอบจาก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มาตรการดังกล่าวจะช่วยให้การจัดตั้งบริษัทจำกัดมีความรอบคอบและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

3) การกำหนดกรอบการลงทุนและการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก การจัดตั้งบริษัทจำกัด อาจเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรหรือเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควร กำหนดกรอบหรือเพดานการลงทุนที่เหมาะสม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) การกำหนดระบบกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการของ บริษัท ควรกำหนดกลไกในการ กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการของ บริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้น เช่น การกำกับดูแล จากกระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดให้ บริษัทต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ มาตรการดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้าง ความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินการ

5) การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการของบริษัท ควรกำหนดแนวทางการบริหาร กิจการของบริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เช่น การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการบริษัท การป้องกันความขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการกำหนดระบบ การตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของ บริษัทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประชาชนในท้องถิ่น



อภิปรายผล

ผู้วิจัยนำเสนอการอภิปรายผลการวิจัยดังต่อไปนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมและศักยภาพที่จะจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกิจการบางประเภทที่อาจต้องอาศัยความคล่องตัวทางธุรกิจ การบริหารจัดการแบบมืออาชีพ หรือความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร หรือการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทรัพยากรในพื้นที่ ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงควรส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมและศักยภาพ เช่น 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยมีความประสงค์จะดำเนินงานกิจการพาณิชย์โดยสร้างโรงงานแปรรูปยางพารา (ยางแผ่นรมควัน) และจัดตั้งเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการตลาดของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ในทางธุรกิจเพื่อเป็นแหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย (กระทรวงมหาดไทย, 2553) 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ได้รับการเสนอโครงการจัดตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) จากบริษัทสยามราชธานี คอร์ปอเรชั่น จำกัด เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์และสำหรับใช้ในกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น (กระทรวงมหาดไทย, 2553) และ 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ จะดำเนินกิจการสถานธนาปาล (โรงรับจำนำ) เพื่อให้บริการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ไม่มีเงินหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายในการดำรงชีวิตโดยนำทรัพย์สินมาจำนำเพื่อประกันเงินกู้และเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากดอกเบี้ยรับจำนำ ดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคาร กำไรจากการขายทรัพย์สินหลุดจำนำ และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ จากทรัพย์สินอันมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552) แต่ทั้ง 3 แห่ง ถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ด้วยกฎหมายที่มีการบัญญัติถึงการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวอย่างชัดเจนทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง

2. สาระสำคัญแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัด จากข้อจำกัดทางกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สู่การวินิจฉัยคดีปกครอง กรณีการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองยุติบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานในรูปแบบบริษัทจำกัด เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการพาณิชย์ โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด เห็นว่าเป็นเพียงการกำหนดสาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวได้ ต่อมาเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งในคดีนี้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลได้ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และบทบาท



ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่มากขึ้น การวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่เปิดกว้างต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้จำกัดการใช้อำนาจเฉพาะในรูปแบบดั้งเดิมของการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้สามารถเลือกใช้เครื่องมือหรือรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ แนวคำพิพากษาดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดมุมมองใหม่ทางกฎหมายที่ยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำแนวคิดหรือรูปแบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะคล้ายกับภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ได้ หากการดำเนินการนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งบริษัทจำกัดจึงอาจถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชน หรือการสร้างโอกาสทางอาชีพให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวสามารถนำมาสรุป ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการตีความของกฎหมาย

ประเด็นเปรียบเทียบ	ศาลปกครองชั้นต้น	ศาลปกครองสูงสุด
แนวคิดพื้นฐานในการตีความ	ตีความตามหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด	ตีความเชิงขยายตามเจตนารมณ์กฎหมายและหลักการกระจายอำนาจ
สถานะของ อบจ.	เป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง	เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระและมีบทบาทพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่
ลักษณะการจัดตั้งบริษัท	เป็นกิจการพาณิชย์ที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจโดยตรง	เป็นบริการสาธารณะในเชิงเศรษฐกิจที่อยู่ในขอบเขตภารกิจท้องถิ่น
การพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	พิจารณาเฉพาะอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อย่างเคร่งครัด	พิจารณากฎหมายหลายฉบับประกอบกัน เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ	ไม่อาจอ้างประโยชน์สาธารณะแทนบทบัญญัติกฎหมายได้	ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะและการแก้ปัญหาเศรษฐกิจท้องถิ่น
ผลการวินิจฉัย	การจัดตั้งบริษัทไม่ชอบด้วยกฎหมาย	การจัดตั้งบริษัทชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในขอบเขตอำนาจของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

3. แนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากคำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเปรียบเทียบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดถึงเหตุผลในการวินิจฉัยคดีที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยได้ค้นพบว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนและไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการกิจการดังกล่าวไว้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและนำไปสู่



การตีความที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ดังที่ปรากฏในกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งต้องอาศัยการวินิจฉัยของศาลปกครองเพื่อกำหนดแนวทางในการตีความกฎหมาย แม้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะช่วยวางแนวทางในการตีความกฎหมายและยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบางประเภทผ่านรูปแบบบริษัทได้ หากมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น แต่การพึ่งพาแนวคำพิพากษาเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เนื่องจากยังขาดบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกลไกการกำกับดูแลการดำเนินกิจการดังกล่าวอย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1.1) การแก้ไขปัญหาช่องว่างทางกฎหมายและเสริมสร้างความชอบด้วยกฎหมายในการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้วิจัยเสนอให้มีการพัฒนารอบกฎหมายและกลไกกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ โดยการตรากฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างชัดเจน โดยระบุวัตถุประสงค์ ขอบเขต และประเภทกิจการที่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ ต้องจำกัดเฉพาะกิจการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะหรือมีความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะในระดับที่ภาคเอกชนทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการใช้รูปแบบบริษัทแสวงหากำไรเกินสมควร และกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาล โดยให้การดำเนินงานของบริษัทอยู่ภายใต้หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะข้อมูลทางการเงินและผลการดำเนินงานเชิงสังคม รวมถึงกำหนดให้หน่วยงานตรวจสอบของรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการทุจริต รวมถึงควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้มีความชัดเจนในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะได้ ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายในอนาคต โดยแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เสนอให้เพิ่มเติมความเป็นบรรทัดของ มาตรา 50

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือเข้าร่วมลงทุนกับบุคคล หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการอันเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

1.2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ระดมสมองและถอดบทเรียนจากการดำเนินงานที่ผ่านมา แล้วนำกระบวนการที่ผ่านการวิเคราะห์มาแล้วจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติ พร้อมทั้งตัวอย่างเอกสารและมาตรฐานการดำเนินงานเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดถือปฏิบัติ อีกทั้งยังต้องมีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผ่านการจัดอบรมด้านการบริหารจัดการธุรกิจ การเงิน การบัญชี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงควรมีมาตรการควบคุมการปฏิบัติงานโดยการสร้างระบบติดตามและประเมินผล พร้อมจัดทำฐานข้อมูลกลางเพื่อติดตามกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ



1.3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะจัดตั้งบริษัทจำกัด ต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้รอบด้านก่อนการจัดตั้งบริษัท โดยครอบคลุมทั้งด้านการเงิน การตลาด และผลกระทบทางสังคม พร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการใช้รูปแบบบริษัทแทนกลไกของรัฐ และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงหน่วยงานกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดและควรกำหนดกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารและบุคลากรของบริษัทอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในเชิงธุรกิจ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักความเป็นมืออาชีพ รวมถึงต้องจัดทำระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานของบริษัทให้ชัดเจน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ด้านธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และกลไกการตรวจสอบภายในที่มีมาตรฐานสูง เพื่อลดความเสี่ยงด้านการบริหารจัดการและป้องกันปัญหาการทุจริต

2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1) การวิจัยเชิงเปรียบเทียบประสิทธิผลของรูปแบบกิจการพาณิชย์ ควรมีการวิจัยเชิงเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในระยะยาวของการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในรูปแบบ บริษัท จำกัด กับกิจการที่ดำเนินการในรูปแบบการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อวิเคราะห์หาความคุ้มค่าและประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละรูปแบบ

2.2) การวิจัยเพื่อพัฒนากลไกธรรมาภิบาล ควรมีการวิจัยเพื่อออกแบบ กลไกธรรมาภิบาล (Governance Model) และระบบการตรวจสอบ (Auditing System) ที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ เพื่อให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวตามหลักธุรกิจ แต่ยังคงไว้ซึ่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายมหาชน

2.3) การวิจัยการรับรู้และความคาดหวังของประชาชน ควรมีการวิจัยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นต่อการดำเนินงานของบริษัทที่เป็นนิติบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อประเมินผลลัพธ์ทางสังคมและความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสูงสุดของการจัดทำบริการสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- กฤษณ์ วงศ์วิเชตร. (2560). **ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สืบค้น มกราคม 17, 2569, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- กระทรวงมหาดไทย. (2541). **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541**. สืบค้น มกราคม 17, 2569, จาก <http://www.local.moi.go.th/law110.pdf>
- กระทรวงมหาดไทย. (2553). **หนังสือสั่งการเรื่องหารือแนวทางการดำเนินกิจการพาณิชย์โรงงานแปรรูปยางพารา** (มท 0804.3/7474). กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงมหาดไทย. (2553). **หนังสือสั่งการเรื่องหารือการจัดตั้งสถาบันบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV)**. (มท 0808.3/ว 416). กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ 3/2561 คดีหมายเลขแดงที่ 49/2561, 18 กันยายน 2562.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร.240/2562 คดีหมายเลขแดงที่ อร.226/2566, 18 สิงหาคม 2566
- คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 573/2551 เรื่อง การปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร).



- คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 385/2521 เรื่อง ที่กระทรวงพาณิชย์หาหรือปัญหากฎหมายว่าด้วยการ
การเข้าเป็นผู้เริ่มก่อการของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ในบริษัท นวโลหะไทย จำกัด.
- เจษฎา แก้วประการ, อศินัย บางแสงอ่อน และธรรศพงศ์ วงษ์สวัสดิ์ (2566). การจัดทำบริการสาธารณะ. *Journal
of Spatial Development and Policy*, 1(2), 11–24.
- ณทกวี ศิริรัตน์. (2565). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : การบริการสาธารณะ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏ
เพชรบุรี*, 12(1), 131–142.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). *การกระจายอำนาจ*. สืบค้น มกราคม 21, 2569, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พระครูปลัดสุวัฒนพรหมจริยคุณ (คำมาก). (2566). นโยบายสาธารณะ: แนวคิดสู่การปฏิบัติ. *วารสารส่งเสริมและ
พัฒนาวิชาการสมัยใหม่*, 1(2), 24–35.
- พิชญนันท์ ทิพย์มณี. (2563). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจำกัดที่จัดตั้งโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภาณุพงศ์ ปรีดี. (2562). *ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดบริการสาธารณะตามหลักธรรมาภิบาลกับผลสัมฤทธิ์ของ
การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลแสนทอง อำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน*.
วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2556). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2558). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2551). การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น: รายงานผล
การศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์. สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สิริกาญจน์ ศรีสุรัตน์ และฉาน เรื่องธรรมสิงห์. (2562). ศึกษาความหมายและความเข้าใจในความเป็นนิติบุคคลของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศ*, 6(10), 5782.
- สิทธินันท์ สุวรรณจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. (2564). การกระจายอำนาจการปกครอง. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศ*, 8(5), 130.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542,
11 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก, หน้า 1-28.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2550). *แผนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). *บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการสมัครเป็นผู้ประกอบการรับจ้างแปรรูปหัตถ์ไม้สำหรับแปรรูปตาม
โครงการแทรกแซงตลาดไม้สำหรับแปรรูป ปี 2551/52*.



การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำหน่วยงานอิสระมาสนับสนุน
การตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร
Studying the Feasibility of Bringing in Independent Agencies to Support Verifying
the Scene of a Traffic Crime Scene

ธีรภัทร์ ทัพจันทร¹ และ อัสวณุต แสงทองดี²

^{1,2} หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติวิทยาศาสตร์ คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Teerapat Tapjan¹ and Usanut Sangtongdee²

^{1,2} Master of Science Program in Forensic Science Royal Police Cadet Academy

ttapjan@hotmail.com

รับบทความ : 11 เมษายน 2569 แก้ไขบทความ : 7 มิถุนายน 2569 ตอบรับบทความ : 16 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษารูปแบบ โครงสร้าง และบทบาทของหน่วยงานอิสระในการสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร (2) ศึกษาหลักกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสถานที่เกิดเหตุคดีจราจรของประเทศไทย และ (3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการให้หน่วยงานอิสระเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร และเสนอแนะทางพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การวิจัยเชิงเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 5 คน ได้แก่ พนักงานสอบสวน นักนิติวิทยาศาสตร์ นักวิชาการและนักกฎหมาย วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานอิสระที่เหมาะสมควรทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนทางเทคนิคและวิชาชีพในการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร โดยมีโครงสร้างประกอบด้วยหน่วยตรวจสถานที่เกิดเหตุ หน่วยวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการและหน่วยนิตินิติเวชหรือการจำลองเหตุการณ์ ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวควรดำเนินงานภายใต้มาตรฐานสากลและระบบการรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยในปัจจุบันยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดสถานะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอิสระอย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดด้านการยอมรับผลการตรวจพิสูจน์ในชั้นศาลและความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายและมาตรการกำกับดูแล เพื่อรองรับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอิสระอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยยกระดับประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและความเป็นธรรมของกระบวนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจรในประเทศไทย

คำสำคัญ: คดีจราจร, การตรวจสถานที่เกิดเหตุคดีจราจร, หน่วยงานอิสระ

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติวิทยาศาสตร์ คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

² อาจารย์คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ



Abstract

This research aimed to: (1) examine the model, structure, and roles of independent agencies in supporting the forensic examination of traffic crime scenes; (2) study the legal principles and relevant statutes concerning traffic crime scene examination in Thailand; and (3) analyze legal problems and obstacles related to the involvement of independent agencies in supporting traffic crime scene examination, as well as propose legal development guidelines consistent with international standards. This study employed a qualitative research approach, using documentary research together with in-depth interviews with five key informants, including inquiry officials, forensic scientists, academics, and legal experts. The data were analyzed using content analysis.

The findings revealed that an appropriate independent agency should serve as a technical and professional support mechanism in the forensic examination of traffic crime scenes. Its structure should consist of a crime scene investigation unit, a forensic laboratory analysis unit, and a digital forensics or accident reconstruction unit. Such an agency should operate under international standards and a strict chain of custody system. However, current Thai law still lacks clear provisions defining the legal status, roles, and authority of independent agencies. This creates limitations regarding the admissibility of examination results in court proceedings and the credibility of forensic evidence. The findings indicate the need to develop a legal framework and regulatory measures to systematically support collaboration between state agencies and independent agencies. Such development would enhance the efficiency, transparency, and fairness of traffic crime scene examination processes in Thailand.

Keywords: Traffic accidents, Crime scene investigation, independent agencies

บทนำ

อุบัติเหตุจราจรเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความเชื่อมั่นของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ยังคงมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุและการสูญเสียชีวิตในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง สถิติอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลที่มีการเดินทางหนาแน่นสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาทั้งในด้านจำนวนผู้บาดเจ็บ ผู้เสียชีวิต และภาระที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดการคดีอุบัติเหตุจราจรจึงมิได้เป็นเพียงประเด็นด้านความปลอดภัยทางถนนเท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับความถูกต้องเป็นธรรม และประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการสืบสวนสอบสวนคดีอุบัติเหตุจราจร เนื่องจากเป็นกระบวนการรวบรวม วิเคราะห์และรักษาพยานหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิดชอบของคู่กรณี หากการตรวจสถานที่เกิดเหตุขาดความรอบคอบ ล่าช้า หรือไม่ปฏิบัติตามหลักวิชาการ อาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานและการตัดสินคดีในชั้นศาล ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานด้านการตรวจพิสูจน์



หลักฐานยังประสบข้อจำกัดด้านกำลังคน ทรัพยากรและเวลา โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยซึ่งอาจทำให้การเข้าควบคุมสถานที่เกิดเหตุและการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปอย่างไม่ทันการณ์

แม้ว่าประเทศไทยจะมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านนิติวิทยาศาสตร์และได้มีการตราพระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏรูปแบบหรือกลไกที่ชัดเจนในการนำหน่วยงานอิสระเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจรอย่างเป็นระบบ ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ การรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐาน และการยอมรับผลการตรวจพิสูจน์ในชั้นศาล ยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ก่อให้เกิดข้อกังขาและความไม่ชัดเจนในกระบวนการยุติธรรม

ในหลายประเทศ การเปิดโอกาสให้หน่วยงานอิสระหรือภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเข้ามามีส่วนร่วมในงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ ได้ช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ความเป็นกลาง และเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวน อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวยังไม่ได้รับการศึกษาและพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะในคดีอุบัติเหตุจราจรซึ่งมีปริมาณคดีจำนวนมากและส่งผลกระทบในวงกว้าง

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาความเป็นไปได้ในการนำหน่วยงานอิสระมาสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์รูปแบบ โครงสร้าง และบทบาทของหน่วยงานอิสระที่เหมาะสม ควบคู่กับการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น ผลการวิจัยคาดว่าจะประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายและแนวทางเชิงกฎหมายในการยกระดับกระบวนการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมในคดีอุบัติเหตุจราจรของประเทศไทย

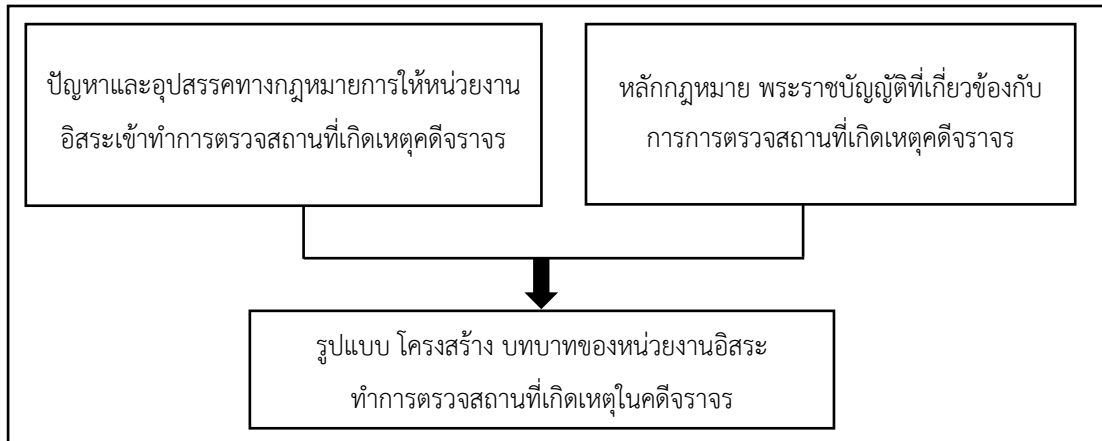
วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง บทบาทของหน่วยงานอิสระทำการตรวจสถานที่เกิดเหตุคดีจราจร
- 2) เพื่อศึกษาหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสถานที่เกิดเหตุคดีจราจรของประเทศไทย
- 3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการให้หน่วยงานอิสระเข้ามาสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร และเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

กรอบแนวคิดการวิจัย

การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิด มากำหนดเป็นเครื่องมือที่นำไปใช้ในการวิจัย และกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยให้สอดคล้องกัน โดยการศึกษาหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการการตรวจสถานที่เกิดเหตุคดีจราจรและการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย เพื่อนำไปสู่รูปแบบ โครงสร้าง บทบาทของหน่วยงานอิสระทำการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร ดังกรอบแนวคิดต่อไปนี้





ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำหน่วยงานอิสระมาสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานนิติวิทยาศาสตร์ กระบวนการยุติธรรม และหลักกฎหมาย เพื่ออธิบายความชอบธรรม ความน่าเชื่อถือ และความเป็นไปได้เชิงระบบของการเปิดให้กลไกภายนอกภาครัฐเข้ามา มีบทบาทในการรวบรวมและวิเคราะห์พยานหลักฐาน ทั้งนี้ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสามารถสังเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบที่เกิดเหตุและนิติวิทยาศาสตร์

การตรวจสอบที่เกิดเหตุเป็นกระบวนการพื้นฐานของงานนิติวิทยาศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหา รวบรวม และรักษาพยานหลักฐานที่สะท้อนข้อเท็จจริงของเหตุการณ์อย่างถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์ การปฏิบัติงานในขั้นตอนนี้ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ และการดำเนินการตามขั้นตอนที่เป็นมาตรฐาน หากการตรวจสอบที่เกิดเหตุขาดความรอบคอบหรือไม่เป็นไปตามหลักวิชาการ อาจส่งผลให้พยานหลักฐานขาดความน่าเชื่อถือและไม่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีได้ (สมภพ เองสมบูรณ์, 2551; สันต์ สุขวัจจน์, 2550; อรรถพล แซ่มสุวรรณ, 2552) แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอิสระ

แนวคิดเรื่องห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐาน (Chain of Custody)

แนวคิดเรื่องห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐานเป็นหลักการสำคัญที่ใช้รับรองความถูกต้อง ความต่อเนื่อง และความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน ตั้งแต่ขั้นตอนการเก็บรวบรวมจากสถานที่เกิดเหตุ การขนย้าย การตรวจวิเคราะห์ จนถึงการนำเสนอในชั้นศาล หากกระบวนการใดขาดความชัดเจนหรือไม่สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ อาจทำให้พยานหลักฐานถูกโต้แย้งและลดน้ำหนักทางกฎหมาย (ณัชชา สวัสดิ์, 2552; ปรางทอง เดชโต, 2552; Saks & Koehler, 2005) แนวคิดนี้จึงเป็นกรอบสำคัญในการพิจารณาความเหมาะสมของการให้หน่วยงานอิสระเข้ามา มีบทบาท โดยต้องมีระบบควบคุมและความรับผิดชอบที่ชัดเจนเทียบเท่าหน่วยงานของรัฐ

แนวคิดว่าด้วยคุณค่าและความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์

พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์เป็นพยานที่อาศัยหลักวิทยาศาสตร์และกระบวนการเชิงประจักษ์ ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานดังกล่าวมิได้ขึ้นอยู่กับผลการตรวจเพียงอย่างเดียว หากแต่

ขึ้นอยู่กับความถูกต้องของกระบวนการได้มา การวิเคราะห์ และการรายงานผลอย่างเป็นกลาง ศาลจึงต้องชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์โดยคำนึงถึงมาตรฐานวิชาชีพและความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับ (ไตรยฤทธิ์ เตมหิงค์, 2560; วราภรณ์ พรหมิกร และคณะ, 2562; Brandon, 2022) แนวคิดนี้สนับสนุนการพัฒนากระบวนการมาตรฐานและการกำกับดูแลหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเป็นกลางในกระบวนการยุติธรรม

ความเป็นอิสระและความเป็นกลางเป็นหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในกรณี que การตรวจสอบข้อเท็จจริงอาจเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าการมีหน่วยงานที่ปราศจากการแทรกแซงสามารถช่วยลดข้อกังขาเรื่องอคติและเพิ่มความเชื่อมั่นของสังคมต่อผลการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและกลไกกำกับดูแลของรัฐ เพื่อไม่ให้กระทบต่อหลักนิติรัฐ และอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน (ซ่อม่วง ม่วงทอง, 2558; The American Law Institute, 2023)

แนวคิดการกระจายอำนาจเชิงหน้าที่และความร่วมมือภาครัฐ-เอกชน

แนวคิดการกระจายอำนาจเชิงหน้าที่อธิบายถึงการแบ่งภารกิจบางประการของรัฐให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรเฉพาะทางที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและลดภาระของหน่วยงานหลัก แนวคิดนี้เป็นฐานสำคัญของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือหน่วยงานอิสระ โดยรัฐยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมมาตรฐาน ขณะที่หน่วยงานอิสระทำหน้าที่สนับสนุนเชิงวิชาชีพและเทคนิค (ปริญา หวันเหลี่ยม, 2558; ศศิวิมล ทองกลม และ ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม, 2563; Rodriguez & Baron, 2018) การประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวกับงานตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจรจึงมีความเหมาะสมในเชิงระบบและเชิงกฎหมาย

จากแนวคิดทฤษฎีข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การนำหน่วยงานอิสระมาสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจรมีฐานรองรับทั้งในเชิงนิติวิทยาศาสตร์และเชิงกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมาย มาตรฐานวิชาชีพ และระบบกำกับดูแลที่ชัดเจน เพื่อให้การใช้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์เป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และได้รับการยอมรับในกระบวนการยุติธรรม

ระเบียบวิธีวิจัย

รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) จากกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และตีความเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

กลุ่มตัวอย่าง/ กลุ่มเป้าหมาย

1) ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสถานที่เกิดเหตุ การป้องกันรักษาสถานที่เกิดเหตุ แนวความคิดเกี่ยวกับการพิสูจน์หลักฐาน แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย แนวความคิดเกี่ยวกับคุณค่าของ



พยานหลักฐาน แนวความคิดตามหลักที่ยังธรรม ตลอดจนแนวคิด และทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ เอกสารวารสารทางวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ให้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

2) การวิจัยเชิงคุณภาพ

กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะเฉพาะ (Key informants) ดังต่อไปนี้

(1) พนักงานสอบสวนและนักนิติวิทยาศาสตร์ ที่มีประสบการณ์ในการสอบสวนคดีอุบัติเหตุจราจร จำนวน 3 ปีขึ้นไป จำนวน 3 คน

(2) นักนิติวิทยาศาสตร์ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ที่มีประสบการณ์ในการสอบสวนคดีอุบัติเหตุจราจร จำนวน 3 ปีขึ้นไป จำนวน 1 คน

(3) นักวิชาการ นักกฎหมาย ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีจราจรและการตรวจสถานที่เกิดเหตุ จำนวน 1 คน

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและคุณภาพเครื่องมือ

ผู้วิจัยมีขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยแบบสัมภาษณ์ มีวิธีการ ดังนี้

1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง บทบาทของหน่วยงานอิสระทำการตรวจสถานที่เกิดเหตุในคดีจราจรมี และกฎหมายพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการการตรวจสถานที่เกิดเหตุคดีจราจรของประเทศไทย รวมถึงปัญหาอุปสรรคทางกฎหมาย รวมจำนวน 5 คน จากพนักงานสอบสวน นักนิติวิทยาศาสตร์ ที่เคยดำเนินคดีอุบัติเหตุจราจร มากกว่า 3 ปีขึ้นไป นักนิติวิทยาศาสตร์ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ นักวิชาการ นักกฎหมาย ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีจราจรและการตรวจสถานที่เกิดเหตุ จำนวน 5 คน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 9 คนด้วยตนเอง โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) เป็นเครื่องมือหลัก และมีการซักถามเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบ โครงสร้าง บทบาท ปัญหาทางกฎหมาย และข้อเสนอแนะต่อการนำหน่วยงานอิสระมาสนับสนุนการตรวจสถานที่เกิดเหตุคดีจราจร เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่ครอบคลุมทั้งมิติการปฏิบัติงาน มิติทางนิติวิทยาศาสตร์ และมิติทางกฎหมาย ในระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล เมื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในช่วงแรก พบประเด็นหลักร่วมกันเกี่ยวกับข้อจำกัดของหน่วยงานรัฐ ความจำเป็นของหน่วยงานสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาชีพ มาตรฐานการตรวจพิสูจน์ การรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐานและความจำเป็นในการกำหนดกรอบกฎหมายหรือระเบียบรองให้ชัดเจน ต่อมาเมื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพิ่มเติมจนครบจำนวน 9 คน พบว่าข้อมูลที่ได้รับมีความสอดคล้องและซ้ำทับกับประเด็นหลักเดิม โดยไม่ปรากฏประเด็นใหม่อย่างมีนัยสำคัญ จึงถือว่าข้อมูลมีความเพียงพอและเข้าสู่ภาวะอิ่มตัวของข้อมูล (Data Saturation) สามารถนำไปวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการวิจัยได้อย่างเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

(2) ผู้วิจัยจะได้จัดบันทึกสรุปสั้น ๆ ขณะสัมภาษณ์ในประเด็นที่สำคัญ นอกจากนั้นยังได้บันทึกสภาพปัญหา รูปแบบการตอบคำถามที่เกิดขึ้นขณะเก็บรวบรวมข้อมูล

(3) ผู้วิจัยนำบทสัมภาษณ์มาถอดคีย์เสียง ตรวจสอบข้อมูลที่ไม่ชัดเจนหรือประเด็นเพิ่มเติมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอย่างละเอียด พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ข้อมูลและนำไปจัดเป็นหมวดหมู่



(4) สรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยจำแนกข้อมูลออกเป็นกลุ่มและนำมาสังเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อนำเสนอในแบบรูปภาพ และตารางพร้อมกับคำอธิบาย

ตารางที่ 1 กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวนที่กำหนดไว้ (คน)	ผลการดำเนินงาน (คน)
พนักงานสอบสวนและนักนิติวิทยาศาสตร์	3	3
นักนิติวิทยาศาสตร์ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์	3	3
นักวิชาการ มหาวิทยาลัย	3	3
รวมทั้งสิ้น	9	9

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เกี่ยวกับการตรวจสถานที่เกิดเหตุ การป้องกันรักษาสถานที่เกิดเหตุ แนวความคิดเกี่ยวกับการพิสูจน์หลักฐาน แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย แนวความคิดเกี่ยวกับคุณค่าของพยานหลักฐาน แนวความคิดตามหลักเที่ยงธรรม ที่ได้จากการค้นคว้ารวบรวมข้อมูล วรรณกรรม บทความทางวิชาการ หนังสือ ตำรา งานวิจัย ดุษฎีนิพนธ์ กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

ข้อมูลเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้ทำการเรียบเรียง เปรียบเทียบ แยกประเด็น และสรุปประเด็นของผู้ให้ข้อมูล จากนั้นนำข้อมูลมาเรียบเรียงในรูปแบบการพรรณนาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการวิจัย และนำเสนอข้อค้นพบที่น่าสนใจ ประเด็นที่ควรได้รับแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนา เพื่อให้สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อได้จริง ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 1) การแยกแยะและจัดหมวดหมู่ของข้อมูลที่ได้
- 2) นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ ตีความ เรียบเรียงและอภิปรายตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา
- 3) นำเสนอข้อมูลข้อมูลในรูปแบบของร้อยแก้ว และการเน้นนำเสนอปรากฏการณ์สำคัญที่ค้นพบ (Quotations)

ผลการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 9 คน ประกอบด้วยพนักงานสอบสวน นักนิติวิทยาศาสตร์ เจ้าหน้าที่สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ และนักวิชาการ ผลการวิจัยสามารถสรุปตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังต่อไปนี้



ตารางที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลคนที่	เพศ	อายุ	ระดับการศึกษา	ประสบการณ์ทำงาน ในหน้าที่เกี่ยวข้อง
1	ชาย	31 – 40 ปี	ปริญญาโท	6 - 10 ปี
2	ชาย	31 – 40 ปี	ปริญญาตรี	11 - 15 ปี
3	ชาย	21 – 30 ปี	ปริญญาตรี	3 - 5 ปี
4	ชาย	31 – 40 ปี	ปริญญาโท	6 - 10 ปี
5	ชาย	61 - 70 ปี	ปริญญาเอก	21 - 30 ปี
6	ชาย	41 – 60 ปี	ปริญญาเอก	11 - 15 ปี
7	ชาย	41 – 60 ปี	ปริญญาเอก	11 - 15 ปี
8	ชาย	31 – 40 ปี	ปริญญาโท	6 - 10 ปี
9	หญิง	41 – 60 ปี	ปริญญาโท	11 - 15 ปี

ผลการศึกษารูปแบบ โครงสร้าง และบทบาทของหน่วยงานอิสระในการตรวจสอบที่เกิดเหตุคดีจرائم

ผลการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารพบว่า การตรวจสอบที่เกิดเหตุคดีจرائمเป็นกระบวนการสำคัญในระบบยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องอาศัยความถูกต้องทางวิทยาศาสตร์ ความเป็นกลาง และการปฏิบัติงานภายใต้มาตรฐานที่ตรวจสอบได้ ประเทศที่มีการพัฒนาระบบนิติวิทยาศาสตร์ เช่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ได้เปิดให้มีหน่วยงานนิติวิทยาศาสตร์อิสระหรือห้องปฏิบัติการเอกชนที่ผ่านการรับรองมาตรฐานสากลเข้ามามีบทบาทในการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรม

ในบริบทของประเทศไทย การตรวจสอบที่เกิดเหตุคดีจرائمยังอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหลักของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งประสบข้อจำกัดด้านบุคลากร เครื่องมือ และภาระคดีที่มีจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและข้อกังขาเกี่ยวกับความเป็นกลางของผลการตรวจสอบ ผลการศึกษาจึงเสนอว่าหน่วยงานอิสระควรเข้ามามีบทบาทในลักษณะ “ผู้สนับสนุนทางเทคนิค” โดยไม่ลิดรอนอำนาจของพนักงานสอบสวน

ในเชิงโครงสร้าง หน่วยงานอิสระที่เหมาะสมควรประกอบด้วย (1) หน่วยตรวจสอบที่เกิดเหตุ (Crime Scene Investigation Unit) (2) หน่วยวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ และ (3) หน่วยนิตินิติศาสตร์และการจำลองเหตุการณ์อุบัติเหตุ โดยทุกหน่วยต้องดำเนินงานภายใต้ระบบรับรองมาตรฐาน เช่น ISO/IEC 17020 และ ISO/IEC 17025 รวมถึงมีระบบประกันคุณภาพและการรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกฝ่ายเห็นพ้องถึงความจำเป็นของการมีหน่วยงานอิสระเข้ามาสนับสนุนการตรวจสอบที่เกิดเหตุคดีจرائم โดยมองว่าหน่วยงานอิสระจะช่วยแบ่งเบาภาระงาน เพิ่มความรอบด้านของข้อมูล และช่วยให้การตัดสินใจในคดีมีความแม่นยำและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนเห็นว่า เทคโนโลยีที่ทันสมัยจะช่วยเพิ่มความละเอียดของข้อมูล แต่ไม่ได้ทำให้กระบวนการตรวจสอบรวดเร็วขึ้นเสมอไป หากยังขาดการบริหารจัดการและขั้นตอนปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ผลการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบที่เกิดเหตุคดีจرائم

ผลการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารด้านกฎหมายพบว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และมาตรา 131/1 ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานและยอมรับการใช้พยานหลักฐาน

ทางวิทยาศาสตร์ในคดีอาญา อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดสถานะ บทบาท และขอบเขตอำนาจของหน่วยงานอิสระในการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุไว้อย่างชัดเจน

ในขณะที่พระราชบัญญัติการให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559 เปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนด้านนิติวิทยาศาสตร์ภายใต้หลักการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานวิชาชีพ แต่ยังคงกลไกเชิงปฏิบัติที่กำหนดขั้นตอนและรูปแบบการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของหน่วยงานอิสระในทางปฏิบัติยังต้องอาศัยดุลพินิจของพนักงานสอบสวนเป็นรายกรณี

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกสอดคล้องกับผลการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นตรงกันว่ากฎหมายไทยควรได้รับการปรับปรุงให้รองรับบทบาทของหน่วยงานอิสระอย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดกลไกการกำกับดูแล มาตรฐานวิชาชีพ และความรับผิดชอบ เพื่อให้ผลการตรวจสอบสามารถนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้อย่างมั่นคง

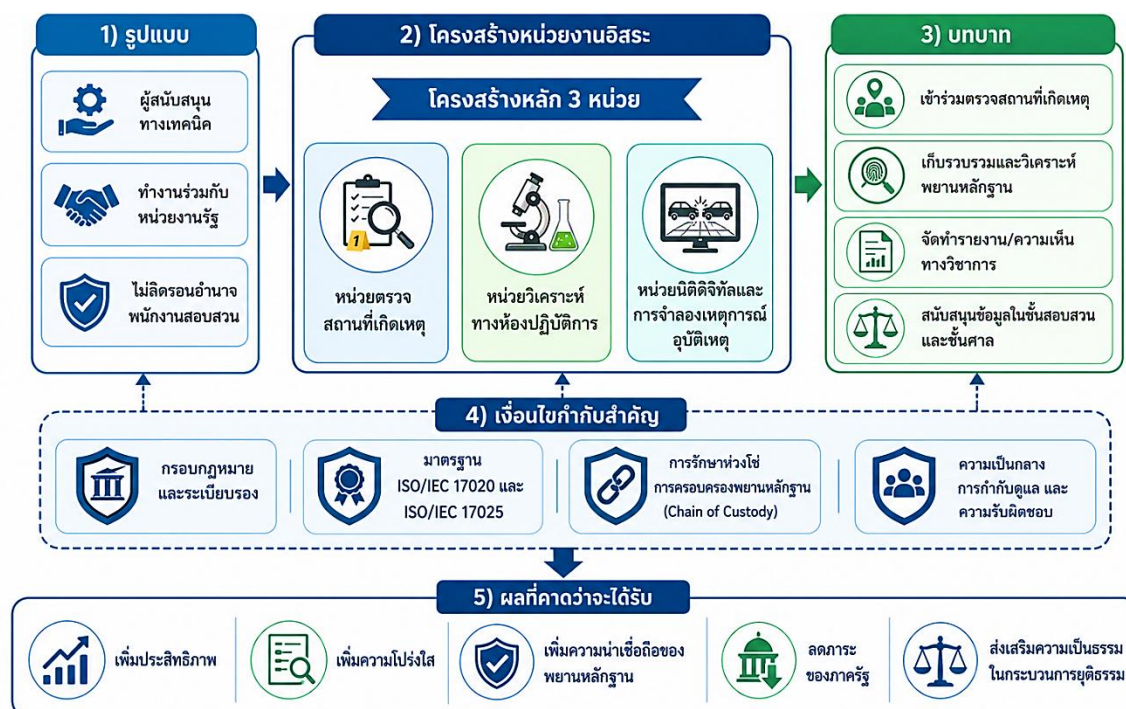
ผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการให้หน่วยงานอิสระเข้าตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุคดีจราจร

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการเปิดให้หน่วยงานอิสระเข้ามาสืบพยาน ได้แก่ (1) ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานและการรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐาน (2) ความเสี่ยงต่อการยอมรับผลตรวจในชั้นศาล หากขาดมาตรฐานและการรับรองที่ชัดเจน (3) ความไม่ชัดเจนของอำนาจควบคุมพื้นที่เกิดเหตุ และ (4) ประเด็นความเป็นกลางและผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงานอิสระ

ทั้งข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกสะท้อนตรงกันว่า อุปสรรคดังกล่าวมิได้เกิดจากการไม่ยอมรับหลักวิทยาศาสตร์ หากแต่เกิดจากการขาดกลไกทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่กำหนดบทบาท ขั้นตอน และมาตรฐานการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน ดังนั้น หากมีการปรับปรุงกฎหมายหลัก ออกระเบียบรับรอง และจัดทำมาตรฐานกลางสำหรับองค์กรและบุคลากร หน่วยงานอิสระจะสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเสริมที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุคดีจราจรได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากผลการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การนำหน่วยงานอิสระเข้ามาสนับสนุนการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุคดีจราจรมีความเป็นไปได้ในเชิงระบบ หากกำหนดบทบาทให้อยู่ในลักษณะผู้สนับสนุนทางเทคนิค ที่ทำงานร่วมกับพนักงานสอบสวนโดยไม่ลิดรอนอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวจำเป็นต้องมีโครงสร้างการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ประกอบด้วยหน่วยตรวจสอบที่เกิดเหตุ หน่วยวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการและหน่วยนิตินิติเวชหรือการจำลองเหตุการณ์อุบัติเหตุ รวมถึงต้องดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมาย มาตรฐานวิชาชีพ ระบบรับรองและการรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ผลการตรวจพิสูจน์มีความน่าเชื่อถือ โปร่งใสและสามารถนำไปใช้สนับสนุนกระบวนการยุติธรรมจึงสรุปรูปแบบโครงสร้าง บทบาทของหน่วยงานอิสระทำการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุในคดีจราจร ดังแสดงในโมเดลต่อไปนี้





ภาพที่ 2 รูปแบบ โครงสร้าง บทบาทของหน่วยงานอิสระทำการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุในคดีจราจร

อภิปราย

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า การนำหน่วยงานอิสระมาสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร มีความเป็นไปได้ทั้งในเชิงโครงสร้าง เชิงวิชาชีพ และเชิงกฎหมาย โดยเฉพาะในบริบทที่หน่วยงานของรัฐยังประสบข้อจำกัดด้านทรัพยากร บุคลากร และภาระคดีจำนวนมาก ข้อค้นพบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานอิสระสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความรอบด้าน และความโปร่งใสของกระบวนการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน โดยไม่เป็นการลิดรอนอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

ในด้านรูปแบบ โครงสร้าง และบทบาทของหน่วยงานอิสระ ผลการวิจัยพบว่า การจัดตั้งหน่วยงานที่ประกอบด้วยหน่วยตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ หน่วยวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ และหน่วยนิติดิจิทัลหรือการจำลองเหตุการณ์ เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและแนวปฏิบัติในต่างประเทศ การมีบทบาทในลักษณะที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ผู้สนับสนุนการตรวจสอบร่วมกับรัฐ และพยานผู้เชี่ยวชาญในศาล ช่วยเสริมสร้างความเป็นกลางและเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการตรวจพิสูจน์ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดที่เสนอให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานอิสระเข้ามามีส่วนร่วมในงานนิติวิทยาศาสตร์เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐและยกระดับคุณภาพของกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่า แม้เทคโนโลยีสมัยใหม่จะช่วยเพิ่มความละเอียดและความแม่นยำของข้อมูล แต่ไม่ได้รับประกันว่ากระบวนการจะรวดเร็วขึ้นเสมอ หากยังขาดการบริหารจัดการและขั้นตอนปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ในมิติทางกฎหมาย ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า แม้กฎหมายไทยจะมีฐานรองรับการใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และเปิดช่องทางความร่วมมือกับภาคเอกชนด้านนิติวิทยาศาสตร์ แต่ยังคงขาดทบทวนที่ก้ำกึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ และสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานอิสระอย่างชัดเจน ความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลต่อการยอมรับผลการตรวจพิสูจน์ในชั้นศาล และก่อให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับการรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐาน ผลการวิจัยจึงสนับสนุนแนวคิดที่ว่า การบูรณาการกรอบกฎหมายหลักและกฎหมายรองเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้การใช้พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์มีความน่าเชื่อถือและตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ

สำหรับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย ผลการวิจัยพบว่า อุปสรรคสำคัญไม่ได้อยู่ที่ศักยภาพทางวิชาชีพของหน่วยงานอิสระ หากแต่อยู่ที่การขาดระบบรับรองมาตรฐาน การกำหนดคุณสมบัติผู้ตรวจพิสูจน์ และกลไกกำกับดูแลในระดับสถาบัน ประเด็นความเป็นกลางและผลประโยชน์ทับซ้อนยังคงเป็นข้อกังวลหลักที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของศาลและสังคม อย่างไรก็ตาม หากมีการกำหนดมาตรฐานการรับรอง เช่น การขึ้นทะเบียนบุคลากรและห้องปฏิบัติการตามมาตรฐานสากล พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนการรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด ก็จะสามารถลดข้อโต้แย้งและเพิ่มน้ำหนักทางกฎหมายของพยานหลักฐานได้

โดยสรุป ผลการวิจัยยืนยันสมมติฐานที่ว่า การเปิดให้หน่วยงานอิสระเข้ามามีบทบาทในการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีอาชญากรรมจำเป็นต้องมีกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลที่ชัดเจน การพัฒนากลไกดังกล่าวไม่เพียงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสของกระบวนการตรวจสอบเท่านั้น หากยังมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางคดีอาชญากรรมของประเทศไทย และเป็นแนวทางหนึ่งในการยกระดับระบบนิติวิทยาศาสตร์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้

1.1) ควรพัฒนากรอบกฎหมายหรือระเบียบรองเพื่อกำหนดสถานะ บทบาท อำนาจหน้าที่ และขอบเขตการปฏิบัติงานของหน่วยงานอิสระให้ชัดเจน โดยเฉพาะการเข้าร่วมตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ การเก็บรวบรวมพยานหลักฐานและการนำผลการตรวจพิสูจน์ไปใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้การทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามหลักนิติรัฐและลดข้อโต้แย้งในชั้นศาล

1.2) ควรจัดตั้งระบบรับรองมาตรฐานและการขึ้นทะเบียนหน่วยงานและบุคลากรด้านนิติวิทยาศาสตร์อย่างเป็นทางการ เช่น การรับรองห้องปฏิบัติการตามมาตรฐานสากล การกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจพิสูจน์ และการกำกับดูแลจริยธรรมวิชาชีพเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในคุณภาพ ความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของผลการตรวจสอบ

1.3) ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติมาตรฐานเกี่ยวกับการรักษาห่วงโซ่การครอบครองพยานหลักฐาน ตั้งแต่การควบคุมสถานที่เกิดเหตุ การบันทึกข้อมูล การจัดเก็บ การขนย้าย การตรวจวิเคราะห์และการรายงานผล เพื่อให้พยานหลักฐานสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้และมีน้ำหนักเพียงพอในกระบวนการยุติธรรม

1.4) ควรส่งเสริมรูปแบบความร่วมมือเชิงระบบระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานอิสระ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์และสถาบันการศึกษา เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ พัฒนาบุคลากรและยกระดับขีดความสามารถด้านนิติวิทยาศาสตร์ อันจะช่วยลดภาระของภาครัฐและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการคดีอุบัติเหตุอาชญากรรมในระยะยาว



1.5) ควรสนับสนุนการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจร เช่น การจำลองเหตุการณ์อุบัติเหตุสามมิติ ปัญญาประดิษฐ์ ระบบฐานข้อมูลดิจิทัล และเครื่องมือวิเคราะห์พยานหลักฐานเชิงวิทยาศาสตร์ โดยควรกำหนดมาตรการควบคุมด้านกฎหมาย จริยธรรม และความเป็นส่วนตัวควบคู่กันไป เพื่อให้การใช้เทคโนโลยีเกิดประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง

2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1) ขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมการเปรียบเทียบเชิงกฎหมายและเชิงโครงสร้างกับต่างประเทศที่มีการใช้หน่วยงานอิสระด้านนิติวิทยาศาสตร์อย่างเป็นระบบ เช่น สหราชอาณาจักรหรือสหรัฐอเมริกา เพื่อถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่เหมาะสมและสามารถประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2) ควรมีการศึกษาวิจัยในเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบของการใช้หน่วยงานอิสระต่อความรวดเร็ว คุณภาพของพยานหลักฐานและการยอมรับผลการตรวจพิสูจน์ในชั้นศาลโดยอาจใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods) เพื่อให้ได้ข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2.3) การวิจัยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การจำลองเหตุการณ์อุบัติเหตุสามมิติ ปัญญาประดิษฐ์ หรือระบบฐานข้อมูลดิจิทัล เพื่อประเมินศักยภาพของเทคโนโลยีเหล่านี้ในการสนับสนุนการตรวจพิสูจน์สถานที่เกิดเหตุคดีจราจรและศึกษาผลกระทบด้านกฎหมาย จริยธรรมและความเป็นส่วนตัวที่อาจเกิดขึ้นควบคู่กันไป

เอกสารอ้างอิง

- ซ่อม่วง ม่วงทอง. (2558). การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีอาญาโดยมิชอบโดยเอกชน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณุชชนา สวัสดิ์. (2552). วิธีปฏิบัติในการรักษาสภาพของสถานที่เกิดเหตุในคดีฆาตกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ไทรยฤทธิ์ เตมียวงศ์. (2560). การพัฒนาแนวทางการใช้นิติวิทยาศาสตร์ประกอบการพิจารณาของศาล: แนวทางการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.
- ปรางทอง เดชใด. (2552). การตรวจสอบความจริงของการได้มาซึ่งพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปริญญา หวันเฒ่า. (2558). ความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน: กรณีศึกษาการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาให้กับบุตรหลานแรงงานต่างชาติในศูนย์คานาคาโอกะ นักบุญอากิมเพื่อผู้อพยพย้ายถิ่น จังหวัดสมุทรสาคร (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร.
- วรารณ พรมวิกร, สุธิดา สุวรรณรังษี, ไกรสร อัมมวรรณ, สุนทรี บุชิตชน และน้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2562). ความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์: ปัญหา สาเหตุ และแนวทางการพัฒนาสำหรับประเทศไทย. วารสารเทคโนโลยีภาคใต้, 12(2), 168-180.
- ศศิวิมล ทองกลม และ ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม (2563). รูปแบบที่เหมาะสมในการให้บริการตรวจพิสูจน์หลักฐานภาคเอกชนในประเทศไทย. วารสารกระบวนการยุติธรรม, 13(3), 1 – 20.
- สมภพ เองสมบุญ. (2551). การตรวจสถานที่เกิดเหตุเบื้องต้น. นครปฐม : โรงเรียนนายร้อยตำรวจ.
- สันต์ สุขวัฒน์. (2550). นิติวิทยาศาสตร์. นครปฐม: โรงเรียนนายร้อยตำรวจ.
- อรรถพล แซ่มสุวรรณ. (2552). นิติวิทยาศาสตร์ 2 เพื่อการสืบสวนสอบสวน (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: ดาวฤกษ์ที่ซีจี พรินติ้ง.



- Brandon, L.G. (2022). Policing Forensic Evidence. **American Journal of Law and Equality**, 2, 107–121. doi: https://doi.org/10.1162/ajle_a_00042
- Rodriguez, G.J., and Baron, G.M. (2018). Forensic science around the world. **Forensic science review**, 3(1), 3 – 5.
- Saks, M.J., & Koehler, J.J. (2005). The coming paradigm shift in forensic identification science. **Science**, 309(5736), 892-895.
- The American Law Institute. (2023). **Principles of the Law, Policing: Tentative Drafts**, January 31, 2023. Philadelphia, PA: The American Law Institute.



Knowledge and Understanding as Predictors of SDG Integration in Private Higher Education Institutions: A Public Administration Perspective

Ntapat Worapongpat¹

¹Eastern Institute of Technology Suvarnabhumi (EIT)

and Faculty of Humanities and Social Sciences, Mahasarakham Rajabhat University

e-mail: dr.thiwat@gmail.com

Received: 22 April 2026, Revised: 11 June 2026, Accepted: 24 June 2026

Abstract

This research aimed to (1) examine the levels of knowledge, understanding, and Sustainable Development Goal (SDG) integration among academic personnel in private higher education institutions; (2) investigate the relationships between knowledge, understanding, and SDG integration; and (3) examine the predictive effects of knowledge and understanding on SDG integration from a public administration perspective. This study employed a quantitative research design. The research instrument was a structured questionnaire with established validity and reliability. The population comprised 540 academic personnel from four private higher education institutions in Bangkok, Thailand, namely Dusit Thani College, Saint Louis College, Siam Technology College, and Thongsook College. A total of 400 academic personnel participated in the study. The participating institutions were selected using a multi-stage sampling technique, and respondents within each institution were recruited through convenience sampling. Data were analyzed using descriptive statistics, including frequency, percentage, mean, and standard deviation. Pearson's correlation coefficient and multiple regression analysis were employed to examine the relationships and predictive effects of knowledge and understanding on SDG integration. The findings revealed that (1) respondents demonstrated high levels of knowledge, understanding, and SDG integration; (2) knowledge and understanding were positively and significantly associated with SDG integration; and (3) knowledge and understanding significantly predicted SDG integration, jointly explaining 28.1% of the variance ($R^2 = .281$, $p < .001$), with understanding exerting a stronger predictive effect than knowledge. The findings indicate that enhancing academic personnel's knowledge and understanding of the Sustainable Development Goals can strengthen SDG

¹ Lecturer, Master of Business Administration (MBA) Program, Siam Technology College



integration within private higher education institutions. From a public administration perspective, the study provides empirical evidence that human capital development plays a vital role in supporting effective policy implementation and advancing sustainable governance in higher education institutions.

Keywords: Sustainable Development Goals (SDGs), SDG Integration, Private Higher Education Institutions, Knowledge, Public Administration

Introduction

Achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) requires effective policy implementation and active participation across sectors, particularly within higher education institutions, which serve as critical agents in human capital development and knowledge production. From a public administration perspective, higher education institutions are not only educational entities but also key organizational actors responsible for translating global sustainability agendas into institutional practices and societal outcomes. (Lendínez-Turón, et. al., 2023) The concept of Education for Sustainable Development (ESD) provides a foundational framework; however, its effectiveness ultimately depends on the capacity of personnel to operationalize sustainability-related policies in their professional roles. (Shandryk, et. al., 2023)

Within this context, educational personnel can be viewed as “street-level implementers” of sustainability policies, responsible for integrating SDGs into teaching, administration, and institutional processes. (Mburu, Munene, 2024). While policy frameworks and institutional strategies related to SDGs have been increasingly adopted, the gap between policy formulation and practical implementation remains a critical challenge. This policy–practice gap suggests that the existence of sustainability policies alone is insufficient without adequate human capital capacity, particularly in terms of knowledge and understanding. (Fedotova, et. al., 2025)

The integration of SDGs into professional practice can be conceptually explained through cognitive and organizational perspectives. Drawing on Bloom’s Taxonomy, cognitive development progresses from knowledge acquisition to understanding and ultimately to application. (Wanichbancha, 2008). However, public administration literature emphasizes that individual cognition alone may not guarantee effective policy implementation, as organizational context and institutional support also play significant roles. (Rangsungron, 2011) The persistence of the knowledge–action gap in sustainability practices reflects this complexity, highlighting the need to examine how cognitive factors contribute to policy integration within organizational settings.

In Thailand, higher education institutions have increasingly aligned with national and global sustainability agendas, including the SDGs. (Chiang Rai, 2017) Nevertheless, challenges remain in



translating these policies into effective practices at the operational level. Empirical evidence regarding the role of human capital particularly knowledge and understanding in facilitating SDG integration remains limited, especially within private higher education institutions. (Sangboon, 2009) This gap underscores the need for systematic investigation from a public administration perspective.

Therefore, this study aims to: (1) examine the levels of knowledge, understanding, and SDG integration among educational personnel in private higher education institutions in Bangkok; (2) compare these variables across demographic characteristics; and (3) analyze the predictive effects of knowledge and understanding on SDG integration in professional practice. By focusing on cognitive determinants of policy implementation, this study contributes to the public administration literature by providing empirical insights into how human capital capacity influences the integration of sustainability policies within organizational contexts. The findings are expected to inform policy design, human resource development, and institutional strategies for enhancing SDG implementation in higher education and beyond.

Although previous studies have extensively examined SDG adoption at institutional and policy levels, limited attention has been paid to the cognitive dimensions of policy implementation, particularly how knowledge and understanding influence the integration of SDGs into professional practice. Existing research has largely focused on curriculum development, sustainability reporting, and organizational commitment, while empirical evidence regarding the predictive role of human capital capacities remains fragmented and inconclusive. Moreover, studies within private higher education institutions in developing-country contexts are relatively scarce. Therefore, this study addresses these gaps by examining the extent to which knowledge and understanding predict SDG integration among educational personnel in private higher education institutions in Bangkok through a public administration perspective.

Objectives

- 1) To examine the levels of knowledge, understanding, and SDG integration among educational personnel in private higher education institutions in Bangkok.
- 2) To compare differences in knowledge, understanding, and SDG integration across demographic characteristics.
- 3) To analyze the predictive effects of knowledge and understanding on SDG integration among educational personnel in private higher education institutions in Bangkok.

Literature review

The literature review is organized around the main study variables knowledge, understanding, and SDG integration and demonstrates general alignment with the research



objectives. However, the review remains largely descriptive rather than analytical and does not sufficiently synthesize previous studies to establish a clear theoretical foundation for the research. The discussion primarily presents concepts and definitions without critically examining existing findings, inconsistencies, or debates within the literature. (e.g., Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, 1973)

Education for Sustainable Development (ESD), sustainability competencies, and SDG integration in higher education institutions have been widely discussed in recent literature as key components of institutional transformation toward sustainability. These concepts emphasize not only knowledge acquisition but also the development of critical thinking and applied competencies necessary for implementing sustainability principles in organizational contexts. From a public administration perspective, the translation of these competencies into practice can be better understood through the role of frontline actors in policy implementation (Michael Lipsky, 1980), who mediate between policy frameworks and actual institutional practices.

Furthermore, given the study's public administration perspective, the literature review would benefit from a stronger theoretical grounding in public policy implementation. Key frameworks such as Policy Implementation Theory, the Van Meter and Van Horn model, Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn (1975), Pressman and Wildavsky's implementation framework, and Lipsky's Street-Level Bureaucracy could provide a more robust explanation of how knowledge and understanding influence the implementation and integration of SDGs within organizational settings.

Overall, the literature review should move beyond a descriptive presentation of concepts toward a more critical and analytical synthesis of prior research. This would help establish a clearer research gap, strengthen the conceptual framework, and better demonstrate the study's theoretical contribution to the fields of public administration and sustainability policy implementation.

Conceptual Framework

The conceptual framework is described narratively and provides a general explanation of the relationships among knowledge, understanding, and SDG integration. However, the framework would be strengthened by the inclusion of a visual figure illustrating the hypothesized relationships among the study variables. A graphical representation would enhance clarity and enable readers to better understand the proposed causal pathways and the overall structure of the study.

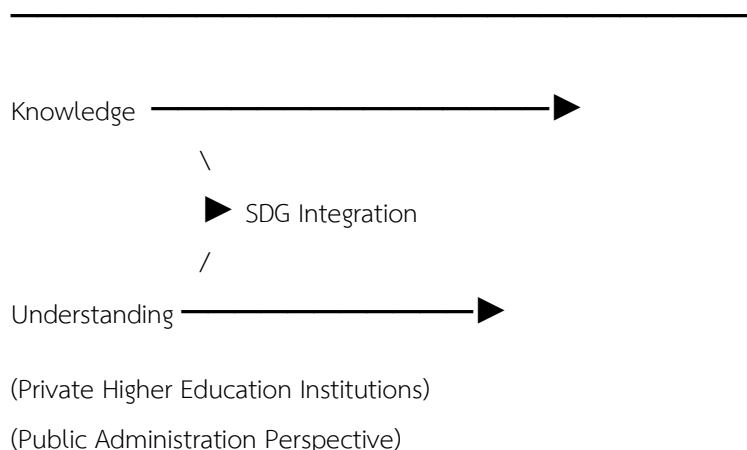
In addition, the current framework introduces organizational context as a factor that may influence the relationship between cognitive variables and SDG integration; however, this variable is not operationalized in the research design or included in the empirical analysis. Therefore,

its role within the framework should either be clearly defined and measured or removed to maintain consistency between the conceptual framework and the methodology.

Furthermore, the conceptual framework should more explicitly reflect the SDG dimensions or sustainability domains being examined. Since SDG integration serves as the dependent variable, the framework should systematically demonstrate how knowledge and understanding contribute to the integration of sustainability principles within higher education institutions from a public administration perspective.

It is recommended that the authors develop a figure presenting the independent variables (Knowledge and Understanding), the dependent variable (SDG Integration), and any contextual or organizational factors included in the study. Such a figure would improve conceptual clarity, strengthen the theoretical foundation, and provide better alignment between the literature review, research objectives, hypotheses, and analytical framework.

Human Capital Capacity



Methodology

This study employed a quantitative research design to investigate the effects of knowledge and understanding on Sustainable Development Goal (SDG) integration among academic personnel in private higher education institutions from a public administration perspective.

Population and Sample

The population consisted of 540 academic personnel from four private higher education institutions in Bangkok, Thailand, namely Dusit Thani College, Saint Louis College, Siam Technology College, and Thongsook College. A total of 400 academic personnel participated in the study.

A multi-stage sampling technique was employed. In the first stage, the four participating institutions were purposively selected because they were private higher education institutions located in Bangkok and agreed to participate in the study. In the second stage, faculties and



academic units within each institution were identified. In the final stage, convenience sampling was used to recruit academic personnel who were available and willing to participate in the survey. This procedure enabled data collection from respondents representing different academic units across the participating institutions.

Research Instrument

The research instrument was a structured questionnaire comprising four sections: demographic information, knowledge of the Sustainable Development Goals (SDGs), understanding of the SDGs, and SDG integration. Content validity was evaluated by three experts in public administration and sustainable development. The Item-Objective Congruence (IOC) values ranged from (insert actual IOC values), indicating satisfactory content validity.

A pilot study was conducted prior to the main survey. Internal consistency reliability was assessed using Cronbach's alpha coefficient. The Cronbach's alpha values were (insert value) for knowledge, (insert value) for understanding, and (insert value) for SDG integration, demonstrating satisfactory reliability.

Construct validity was examined using Exploratory Factor Analysis (EFA). The Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) measure of sampling adequacy was (insert KMO value), and Bartlett's Test of Sphericity was statistically significant ($\chi^2 = \dots$, $p < .001$), confirming the suitability of the data for factor analysis. Principal Component Analysis with Varimax rotation was employed, retaining factors with eigenvalues greater than 1.00. All retained items demonstrated factor loadings above 0.50, and the extracted factors explained ** (insert percentage) % of the total variance, supporting the construct validity of the instrument.

Data Analysis

Data were analyzed using descriptive statistics, including frequency, percentage, mean, and standard deviation. Pearson's correlation coefficient was employed to examine relationships among the variables, while multiple regression analysis was conducted to determine the predictive effects of knowledge and understanding on SDG integration.

Prior to regression analysis, the assumptions of multiple regression were assessed. Multicollinearity was examined using tolerance and Variance Inflation Factor (VIF), with tolerance values greater than 0.20 and VIF values below 5.00, indicating no multicollinearity. Normality of residuals was assessed using standardized residual plots and normal probability plots, while homoscedasticity was evaluated using scatterplots of standardized residuals against predicted values. The results indicated that all assumptions for multiple regression analysis were satisfactorily met.



Results

The Results section should focus on presenting the empirical findings of the study rather than interpreting their theoretical or policy implications. The current section contains extensive discussion of public administration theories, policy implementation, organizational learning, and policy recommendations, which are more appropriately presented in the Discussion section.

The authors are encouraged to reorganize the Results section by reporting the statistical findings in accordance with the research objectives. Specifically, descriptive statistics should be presented for the levels of knowledge, understanding, and SDG integration; inferential statistics should be reported for comparisons across demographic characteristics; and regression results should be presented with complete statistical information, including regression coefficients (β), standard errors, t-values, significance levels, and model fit indicators.

In addition, tables summarizing the key findings should be included to improve clarity and facilitate interpretation. The Results section should clearly distinguish between the presentation of findings and their interpretation. Explanations regarding policy implementation, organizational factors, theoretical implications, and recommendations should be reserved for the Discussion section.

Furthermore, the regression analysis reports an R^2 value of 0.281, indicating that the model explains 28.1% of the variance in SDG integration. However, the results would be strengthened by providing additional statistics such as the F-value, significance level of the overall model, and the individual contributions of each predictor variable. This would allow readers to better assess the explanatory power and practical significance of the findings.

Table 1 Descriptive Statistics of Key Variables

Variable	Mean (M)	Standard Deviation (SD)	Level
Knowledge (Overall)	0.648	0.13	High
People	0.578	0.34	Moderate
Prosperity	0.539	0.32	Moderate
Planet	0.867	0.21	High
Peace	0.774	0.24	High
Partnership	0.481	0.27	Moderate
Understanding (Overall)	4.49	0.20	Very High
Sufficiency Economy Philosophy	4.69	0.26	Very High
National Strategy	4.30	0.31	Very High
SDG Integration (Overall)	4.43	0.18	High



Variable	Mean (M)	Standard Deviation (SD)	Level
Organizational Responsibility	4.95	0.12	Very High
Local Implementation	4.19	0.38	High
Monitoring and Evaluation	4.14	0.36	High

Note: Knowledge was measured on a 0–1 scale, whereas other variables were measured using a 5-point Likert scale.

Table 2: Multiple Regression Analysis

The regression results indicate that both knowledge and understanding are significant predictors of SDG integration ($p < .001$). However, the reporting of the regression analysis is incomplete. Important statistical information, including standardized regression coefficients (Beta), standard errors (SE), t-values, Adjusted R^2 , and the F-statistic, is not provided. The omission of these statistics limits the reader's ability to evaluate the relative contribution of each predictor and the overall explanatory power of the model.

In addition, while the model explains 28.1% of the variance in SDG integration ($R^2 = 0.281$), the Adjusted R^2 should also be reported to provide a more accurate assessment of model performance. The F-statistic and its associated significance level are necessary to demonstrate the overall significance of the regression model.

The authors are therefore encouraged to present a complete regression table following standard academic reporting practices, including unstandardized coefficients (B), standard errors (SE), standardized coefficients (Beta), t-values, p-values, R^2 , Adjusted R^2 , F-statistic, and sample size (N). This would enhance the transparency, interpretability, and methodological rigor of the study.

Table 2 Results of Multiple Regression Analysis

Independent Variables	B	SE	Beta	t	p-value
Constant	4.222	-	-	-	-
Knowledge	0.130	-	-	-	< .001
Understanding	0.160	-	-	-	< .001
Model Summary	Value				
R^2	0.281				
Adjusted R^2	(to be reported)				
F-statistic	(to be reported)				
Significance	< .001				

Note: Standardized coefficients (Beta), standard errors (SE), t-values, and F-statistics should be reported for completeness.

Table 3: Comparison of Differences Across Groups

The results indicate that there are no statistically significant differences in knowledge, understanding, and SDG integration between the comparison groups. However, the presentation of the findings requires further clarification.

First, the table does not specify the demographic variable used to define Group 1 and Group 2. Readers are therefore unable to determine whether the comparison is based on gender, educational level, work experience, position, or another characteristic. The grouping variable should be clearly identified in both the table title and the accompanying text.

Second, the sample size for each group is not reported. Including the number of respondents in each group would provide important context for interpreting the statistical results and assessing the adequacy of the comparisons.

Third, only t-test results are presented. If the study examines demographic variables with more than two categories (e.g., age groups, educational attainment, or years of experience), one-way ANOVA should be used and the corresponding F-statistics, degrees of freedom, and p-values should be reported.

Finally, the authors may consider reporting effect size measures (e.g., Cohen’s d for t-tests or eta squared for ANOVA) to provide additional information regarding the practical significance of the findings, even when statistical significance is not observed.

Table 3 Comparison of Differences Across Groups

Variable	Group 1 Mean	Group 2 Mean	t	p-value	Result
Knowledge	0.65	0.65	0.94	.962	Not significant
Understanding	4.50	4.49	0.32	.751	Not significant
SDG Integration	4.42	4.43	-0.47	.639	Not significant

Note: For comparisons involving more than two groups, one-way ANOVA (F-test) should be applied.

Table 4: Summary of Hypothesis Testing

The summary table provides a concise overview of the hypothesis testing results and indicates that all proposed hypotheses were supported. However, the table would be more informative if it included the key statistical evidence supporting each conclusion.

For Hypotheses 1 and 2, the corresponding regression coefficients, standardized coefficients (Beta), t-values, and p-values should be reported to demonstrate the magnitude and significance of the effects. For Hypothesis 3, information regarding the overall regression model, including R², Adjusted R², F-statistic, and significance level, should be provided to support the conclusion that knowledge and understanding jointly predict SDG integration.



In addition, the hypotheses should be explicitly linked to the analytical procedures used in the study. This would improve transparency and allow readers to clearly understand how each hypothesis was tested. Presenting statistical evidence alongside the hypothesis outcomes would enhance the rigor and credibility of the findings.

Table 4 Summary of Hypothesis Testing

Hypothesis	Description	Statistical Evidence	Result
H1	Knowledge has a significant effect on SDG Integration	$B = 0.130, p < .001^*$	Supported
H2	Understanding has a significant effect on SDG Integration	$B = 0.160, p < .001^*$	Supported
H3	Knowledge and Understanding jointly predict SDG Integration	$R^2 = .281, F(2,397) = 77.56, p < .001$	Supported

Discussion

The Discussion section provides a reasonable interpretation of the findings and successfully links the results to concepts in public administration, policy implementation, and human capital development. The discussion also demonstrates alignment between the empirical findings and the theoretical framework, particularly Bloom's Taxonomy and the role of cognitive competencies in supporting SDG integration.

However, the discussion would be strengthened by a more systematic comparison of the findings with previous empirical studies. While several recent references are cited, the discussion primarily focuses on theoretical interpretation rather than critically examining whether (Githui, Njuru, 2024). the findings are consistent with, extend, or contradict prior research. A stronger engagement with the existing literature would enhance the study's scholarly contribution.

In addition, the discussion refers extensively to organizational and institutional factors, including leadership, governance structures, resource availability, and organizational culture. Although these factors are presented as possible explanations for the moderate explanatory power of the regression model ($R^2 = 0.281$), they were not directly measured in the study. (Rădulescu, et. al., 2023). Therefore, the interpretation should be presented more cautiously and framed as recommendations for future research rather than as evidence-based conclusions.

Furthermore, the discussion would benefit from a clearer articulation of the study's theoretical and practical contributions. Specifically, the authors should explain how the (Silva, et. al.,



2023). findings advance understanding of SDG implementation within higher education institutions and what new insights are contributed to the field of public administration beyond existing studies.

Finally, a separate subsection addressing the limitations of the study is recommended. Issues such as the geographical focus on Bangkok, the use of self-reported questionnaire data, and the exclusion of organizational-level variables should be acknowledged to provide a balanced interpretation of the findings and guide future research directions.

Knowledge Contribution

This study contributes to the field of public administration by providing empirical evidence on the role of cognitive factors specifically knowledge and understanding in supporting the implementation of Sustainable Development Goals (SDGs) within higher education institutions. While existing literature has primarily focused on awareness, attitudes, or student populations, this study shifts the focus toward educational personnel as key organizational actors responsible for translating sustainability policies into practice.

First, the study advances theoretical understanding by integrating cognitive perspectives, particularly Bloom's Taxonomy, with public administration concepts of policy implementation. It demonstrates that knowledge alone is insufficient for effective SDG integration; rather, understanding serves as a critical mechanism that enables the transformation of knowledge into actionable practices. This finding contributes to bridging the well-documented policy–practice gap in sustainability initiatives.

Second, the study introduces a conceptual perspective that positions SDG integration as a form of organizational-level policy implementation. By framing educational personnel as implementers, the research extends the application of public administration theory particularly in relation to human capital capacity and institutional performance into the context of sustainability governance. This provides a new lens for examining how global policy frameworks, such as the SDGs, are operationalized within organizations.

Third, the empirical findings highlight that cognitive factors explain a significant but partial proportion of SDG integration (28.1%), suggesting that additional organizational and institutional variables are required to fully understand implementation outcomes. This contributes to the literature by emphasizing the importance of combining individual-level competencies with organizational-level factors, such as leadership, governance structures, and organizational culture.

Finally, the study offers practical contributions by informing policy and management strategies. It underscores the need for integrated capacity-building approaches that go beyond knowledge dissemination, incorporating deeper cognitive development, organizational support systems, and institutional alignment with sustainability goals. These insights are particularly relevant



for policymakers, educational administrators, and public sector organizations seeking to enhance the effectiveness of SDG implementation.

Recommendation

The recommendations are logically organized into policy, practical, and future research implications and are generally consistent with the study objectives. The proposed recommendations provide useful guidance for policymakers, institutional leaders, and researchers interested in promoting SDG integration within higher education institutions.

However, several recommendations extend beyond the empirical scope of the study. The research examined the effects of knowledge and understanding on SDG integration, whereas recommendations related to leadership, governance structures, organizational culture, accountability systems, and performance incentives are not directly supported by the study data. Although these recommendations may be theoretically justified, they should be presented more cautiously and explicitly identified as implications derived from the literature rather than direct findings of the research.

In addition, the recommendations would be strengthened by more explicitly linking each recommendation to the empirical findings. For example, since understanding demonstrated a significant positive effect on SDG integration, greater emphasis could be placed on developing educational and training interventions that enhance higher-order cognitive competencies rather than focusing solely on awareness-building activities.

The future research recommendations are appropriate and well aligned with the study limitations. In particular, the suggestion to incorporate organizational and institutional variables is justified by the relatively moderate explanatory power of the regression model ($R^2 = 0.281$), indicating that additional factors may influence SDG integration beyond individual cognitive competencies.

Overall, the recommendations are relevant and practical; however, stronger alignment between the proposed actions and the empirical evidence would improve their validity and scholarly rigor.



References

- Githui, F. K., & Njuru, J. W. (2024). The role of public management in the achievement of sustainable development goals. **International Journal of Science and Business**, 31(1), 64–75.
- Silva, A. F., Sánchez-Hernández, M. I., & Carvalho, L. C. (2023). Local public administration in the process of implementing sustainable development goals. **Sustainability**, 15(21), Article 15263.
- Rădulescu, C. V., Mănescu, C. O., Popescu, M. L., & Burlacu, S. (2023). Sustainable development in public administration: Research, practice, and education. **European Journal of Sustainable Development**, 12(4), 27.
- Lendínez-Turón, A., Domínguez-Valerio, C. M., Orgaz-Agüera, F., & Moral-Cuadra, S. (2023). Public administration education towards sustainable development goals: Psychometric analysis of a scale. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, 24(6), 1177–1196.
- Shandryk, V., Zhebelev, I., Deliatynchuk, A., Maksymov, V., & Shelest, V. (2023). Modern concepts of public administration in the context of sustainable development. **Economic Affairs**, 68(4), 2105–2117.
- Mburu, D. N., & Munene, R. W. (2024). Influence of digitalization on implementation of sustainable development goals in public administration in Kenya. **International Academic Journal of Human Resource and Business Administration**, 4(4), 269–290.
- Fedotova, T., Shevchenko, Y., Romanenko, K., Nunyuk, I., & Khairulin, O. (2025). Enhancing human capital and leadership in public administration: Training, growth, and retention strategies. **International Journal of Organizational Leadership**, 14(Special Issue), xx–xx.
- Krit Rangsunghoen. (2011). **Factor analysis with SPSS and AMOS for research**. SE-ED.
- Kalaya Wanichbancha. (2008). **Advanced statistical analysis with SPSS for Windows**. Chulalongkorn University Press.
- Teacher Chiang Rai. (2017). **Teaching media**. Retrieved January 1, 2017, from <http://www.kruchiangrai.net/tag/teaching-materials/>
- Charan Sangboon. (2009). **Educational management of schools expanding educational opportunities in Mae Chaem District, Chiang Mai Province** (Master's thesis, Chiang Mai University).
- Jirapha Tengtrairat. (2011). **General psychology** (7th ed.). Thammasat University Press.
- Chantrane Sanguannam. (2008). **Theories and practices in school administration** (2nd ed.). Book Point.
- Chamchuri Chammuang. (2010). **Administrators and school administration**. Charoendee Stable Printing.
- Tassanee Suphamethee. (1999). **Teaching behavior of Thai language subjects at the secondary school level**. Thonburi Rajabhat Institute Printing House.
- Wan Lekwatana, T., & Chansamran, S. (2014). Classroom assessment for student diagnostic. **Journal of the Basic Education Measurement and Evaluation Association of Thailand**, 1(1), 12–25.
- Silcharu, T. (2014). **Research and statistical analysis with SPSS and AMOS** (15th ed.). S.R. Printing Mass Products.



- Buranachan, N. (2007). **Administrators in relation to organizational effectiveness of private vocational schools** (Doctoral dissertation, Kasetsart University).
- Glickman, C. D. (2004). *Supervision and instructional leadership: A developmental approach*. Allyn & Bacon.
- Lunenburg, F. C., & Ornstein, A. C. (1996). **Educational administration** (2nd ed.). Wadsworth.
- McEwan, E. K. (2003). **Ten traits of highly effective principals: From good to great performance**. Sage Publications.
- Jeffrey L.P., & Aaron Wildavsky. (1973). **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All**. University of California Press.
- Michael Lipsky. (1980). **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. Russell Sage Foundation.
- Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration & Society**, 6(4), 445–488.



ผลของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภาครัฐ
ในยุค BANI World

The Impact of Human Resource Management Models on the Work Efficiency of
Public Sector Personnel in the BANI World Era

เอกพล วงศ์เสรี¹

¹คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

Ekkaphon Wongsaree¹

¹Faculty of Management Sciences, Phuket Rajabhat University

ekkaphon.w@pkru.ac.th

รับบทความ : 27 กรกฎาคม 2568 แก้ไขบทความ : 23 มกราคม 2569 ตอรับบทความ : 20 พฤษภาคม 2569

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย และ 2) ผลของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภาครัฐในยุค BANI World ได้ทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาจากเอกสารต่าง ๆ โดยนำมาเรียบเรียงและวิเคราะห์ให้เป็นระบบเพื่อสรุปประเด็นและให้ข้อเสนอแนะ ทิศทางการบริหารประเทศของภาครัฐไทยในปัจจุบัน มุ่งเน้นควบคุมขนาดกำลังคน และภาระงบประมาณ จึงส่งผลให้รูปแบบการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไป ผลการวิเคราะห์ พบว่า 1) รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความมั่นคงและสวัสดิการที่ดี ขณะที่พนักงานราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้าง 2) ผลของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภาครัฐในยุค BANI World ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความไม่เป็นเส้นตรง ความเข้าใจได้ยากจากความซับซ้อน และมีช่องว่างระหว่างวัย พนักงานราชการมีความเปราะบางและความวิตกกังวลจากสัญญาจ้าง สวัสดิการ และการแบ่งชั้น พนักงานมหาวิทยาลัยมีความเข้าใจได้ยากและความกดดันจากภาระงานหลายด้าน ข้อเสนอแนะ การพัฒนารูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ระบบการสรรหาพัฒนาพลตฟอร์กลางเน้นการคัดเลือกคนด้วยสมรรถนะระบบค่าตอบแทนปรับการจ่ายตามผลสัมฤทธิ์ และจัดสวัสดิการที่ยืดหยุ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มระบบการพัฒนาสร้างเส้นทางอาชีพให้กับบุคลากร ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นความสามารถในการปรับตัวและความฉลาดทางอารมณ์

คำสำคัญ: การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ, ประสิทธิภาพการทำงาน, ยุค BANI World

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต



Abstract

This study aims to study 1) the models of public sector human resource management, including civil servants, government employees, and university employees, and 2) the impact of these human resource management models on the performance of public sector personnel in the BANI World era. A content analysis of various documents was conducted, and information was systematically organized and analyzed to summarize key points and provide recommendations. The current direction of Thai public sector administration focuses on controlling workforce size and budgetary burdens, resulting in changes to employment models. The analysis revealed that: 1) In the public sector human resource management model, civil servants enjoy job security and good welfare, while government employees and university employees are employed under contracts. 2) Regarding the impact of these human resource management models on the performance of public sector personnel in the BANI World, civil servants face non-linear employment, difficulty in understanding due to complexity, and generation gaps. Government employees experience vulnerability and anxiety related to contract employment, welfare, and class divisions. University employees face difficulty in understanding and pressure from multiple workloads. Recommendations include developing a new public sector human resource management model; a recruitment system with a central platform focusing on competency-based selection; a compensation system adjusted to performance-based pay and flexible welfare benefits to reduce disparities between groups; and a development system creating career paths for personnel, promoting lifelong learning, and emphasizing adaptability and emotional intelligence.

Keywords: public sector human resource management, performance efficiency, the BANI World era.

บทนำ

VUCA World เป็นแนวคิดที่กองทัพสหรัฐฯ ใช้ในทศวรรษ 1980 ช่วงสงครามอัฟกานิสถานและอิรัก เพื่ออธิบายโลกที่มีความผันผวน ไม่แน่นอน ซับซ้อน และคลุมเครือ อย่างไรก็ตาม ภายหลังเกิดวิกฤตโควิด-19 โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง จึงได้เปลี่ยนมาใช้แนวคิด BANI World แทน (คมจิรวรวิทย์ เรื่องฤทธิ์ และวีระยุทธ ชาตะกาญจน์, 2568) โดย Jamais Cascio ได้เสนอผ่านบทความชื่อ “Facing the Age of Chaos” เพื่ออธิบายสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนจากความไม่แน่นอนสู่ความโกลาหล ซึ่งมีความเปราะบาง (Brittle) ความวิตกกังวล (Anxious) ความไม่เป็นเส้นตรง (Non-linear) และความเข้าใจได้ยาก (Incomprehensible) (Cascio, 2020) ทรัพยากรมนุษย์ หรือทุนมนุษย์ (Human capital) อ้างถึงคุณค่าทางเศรษฐกิจที่รวมทั้งความรู้ ประสบการณ์ ทักษะ และความสามารถของพนักงาน ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรที่ประสบความสำเร็จในระดับโลกจะให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ในลำดับที่สูงกว่าสินทรัพย์อื่น ๆ เช่น เทคโนโลยี ทรัพยากรทางกายภาพ และการเข้าถึงวัตถุดิบการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ ได้เปลี่ยนภาพบุคลากรแบบดั้งเดิมไปสู่การตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดและบรรลุ



กลยุทธ์ขององค์กร (Daft, 2021) ผู้บริหารองค์กรรู้ว่าทรัพยากรมนุษย์มีส่วนสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จ องค์กรไม่สามารถสร้างคุณค่า แต่บุคลากรต่างหากที่สร้างคุณค่าให้กับองค์กร (Charan, Barton, & Carey, 2019) เมื่อพิจารณาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในมาตรา 76 วรรคสอง กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม ป้องกันการใช้อำนาจแทรกแซงหรือก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580) กำหนดให้ปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยลดขนาดให้เหมาะสมกับภารกิจ มีโครงสร้างยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และพัฒนาบุคลากรให้เป็นคนดี คนเก่ง ยึดหลักคุณธรรม มีจิตสำนึก และสมรรถนะสูงในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ (ยุทธศาสตร์ชาติ, 2561)

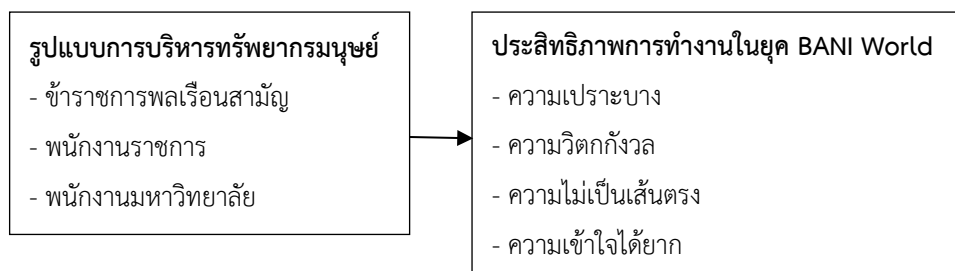
องค์ความรู้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในยุค BANI World ดังเช่น บทความของ อาทิตย ینگสวัสดิ์ (2568) เรื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสถานศึกษาตามหลักโพชฌงค์ในยุค BANI World บูรณาการหลักธรรมเพื่อรับมือกับความเปราะบาง ความกังวล และความไม่แน่นอน หรืองานวิจัยของ วันสนั่น สลิออน และชนมณี ศิลาณกิจ (2567) เรื่อง การบริหารความเปลี่ยนแปลงแบบ BANI World ของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่า ระดับการบริหารความเปลี่ยนแปลงตามแนวคิด BANI World ของผู้บริหารสถานศึกษาอยู่ในระดับมาก หรือบทความของธิดา จันทา และสุนทรี วรรณไพเราะ (2567) เรื่อง บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในยุค BANI World พบว่า ผู้บริหารควรเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง สร้างการเรียนรู้ ความยืดหยุ่น สภาพแวดล้อมที่ดี ช่องว่างความรู้ มีดังนี้ 1) ขอบเขตของบุคลากร งานวิจัยดังกล่าวมุ่งเน้นบุคลากรในสายการศึกษา ยังขาดการศึกษาเปรียบเทียบในบุคลากรภาครัฐที่มีโครงสร้างการทำงานที่ต่างกัน 2) ความสัมพันธ์ของตัวแปร งานวิจัยดังกล่าวเน้นการวิเคราะห์บทบาท ระดับการบริหาร และการนำหลักธรรมมาใช้ ยังไม่มีการศึกษารูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน 3) บริบทเชิงโครงสร้าง งานวิจัยดังกล่าวเน้นการปรับตัวในระดับบุคคล หรือผู้นำ ยังขาดการศึกษาการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของบุคลากร การศึกษาในครั้งนี้ จึงมีความสำคัญและช่วยเติมเต็มช่องว่างความรู้ในบริบทสถานการณ์โลกที่มีความโกลาหลสูง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงานราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน
- 2) เพื่อวิเคราะห์ผลของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภาครัฐในยุค BANI World



กรอบแนวคิดเชิงเปรียบเทียบ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดเชิงเปรียบเทียบ

รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

จากข้อมูลสถิติในปี พ.ศ.2567 ประเทศไทยมีประชากรรวม 65.95 ล้านคน โดยมีสัดส่วนกำลังแรงงาน (ประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป) จำนวน 40.54 ล้านคน ทั้งนี้เป็นกำลังคนภาครัฐ 3 ล้านคน คิดเป็นกำลังคนภาครัฐ 1 คน ต่อประชากร 22 คน (สำนักงาน ก.พ., 2567ก) จากรายงานสถิติกำลังคนภาครัฐ พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนบุคลากรภาครัฐรวมทั้งสิ้น 3,004,485 คน โดยมีโครงสร้างประเภทกำลังคนภาครัฐ จำแนกได้เป็นหลายประเภท สัดส่วนหลักเป็นกลุ่มข้าราชการ 1,756,606 คน คิดเป็นร้อยละ 58.47 รองลงมาเป็นลูกจ้างชั่วคราว 271,917 คน คิดเป็นร้อยละ 9.0 พนักงานจ้าง 223,528 คน คิดเป็นร้อยละ 7.44 พนักงานรัฐวิสาหกิจ 219,014 คน คิดเป็นร้อยละ 7.29 พนักงานราชการ 179,567 คน คิดเป็นร้อยละ 5.98 พนักงานมหาวิทยาลัย 136,859 คน คิดเป็นร้อยละ 4.56 พนักงานกระทรวงสาธารณสุข 121,285 คน คิดเป็นร้อยละ 4.04 ลูกจ้างประจำ 82,111 คน คิดเป็นร้อยละ 2.73 และพนักงานองค์การมหาชน 13,598 คน คิดเป็นร้อยละ 0.45 ตามลำดับ ในจำนวนข้าราชการ จำนวน 1,756,606 คน นั้น สามารถจำแนกตามโครงสร้างการบริหารราชการได้เป็นสังกัดบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ร้อยละ 84.74 ขณะที่สังกัดบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 15.26 (สำนักงาน ก.พ., 2567ก)

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ มุ่งเน้นไปที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสารต่าง ๆ อันได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความในวารสาร ดัชนีบทกฎหมาย ความเห็นของนักวิชาการ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยนำมาเรียบเรียงและวิเคราะห์ให้เป็นระบบเพื่อสรุป ประเด็นและให้ข้อเสนอแนะ กำหนดขอบเขตที่ศึกษาเฉพาะบุคลากรภาครัฐ 3 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงานราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัย

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎหมายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐไทย กำหนดให้ข้าราชการ แต่ละประเภทต่างมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียด แต่หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่หรือส่วนหนึ่งจะอ้างอิง หรือเทียบเคียงจากหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือน มาตรา 4 คำว่า “ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคล ซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, 2551) โดยข้าราชการพลเรือนสามัญจำแนก เป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) ประเภทบริหาร 2) ประเภทอำนวยการ 3) ประเภทวิชาการ และ 4) ประเภททั่วไป (กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง พ.ศ.2551, 2551) ซึ่งได้เปลี่ยนแปลง จากกฎหมายฉบับเดิมที่มีระดับตำแหน่ง 11 ระดับ โดยให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งโดยจำแนกตำแหน่ง



เป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงานและจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากันโดยประมาณเป็นระดับเดียวกันในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และกำหนดให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งในแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ในบัญชีเงินเดือน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2566) การเป็นข้าราชการก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์หลายประการ เช่น การได้รับเงินเดือน ความมั่นคงในตำแหน่ง สิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น ดังนั้น ต้องมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หากไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามปฏิบัติ ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งจำแนกเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ประณัย วณิชชานนท์, 2565) ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไม่มีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำของข้าราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่ แต่มีดุลพินิจที่จะตัดสินใจเลือกโทษที่จะลงแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยได้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2566) โครงสร้างกำลังคนของข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในกลุ่มสายงานแพทย์ พยาบาล และสาธารณสุข จำนวน 219,301 คน คิดเป็นร้อยละ 52.96 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด โดยส่วนใหญ่เป็นพยาบาลวิชาชีพ รองลงมาเป็นกลุ่มสายงานบริหาร อำนาจการ ธุรการงานสถิติ งานการทูตและต่างประเทศ รวมถึงกลุ่มสายงานการคลัง การเศรษฐกิจการพาณิชย์ และอุตสาหกรรมในส่วนของกลุ่มสายงานวิทยาศาสตร์มีน้อยที่สุด (สำนักงาน ก.พ., 2567ก) เมื่อจำแนกตามประเภทและระดับตำแหน่ง ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการซึ่งมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 40.09 รองลงมา คือ ระดับปฏิบัติการ คิดเป็นร้อยละ 24.98 สำหรับในกลุ่มประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน คิดเป็นร้อยละ 13.64 (สำนักงาน ก.พ., 2567ก)

2. พนักงานราชการ เป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้าง เน้นความยืดหยุ่น คล่องตัว และมอบอำนาจให้ส่วนราชการสามารถบริหารจัดการได้ตามความเหมาะสมภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 และประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (สำนักงาน ก.พ., 2563) ระบบนี้พัฒนาขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 เพื่อให้การจ้างงานมีความหลากหลายตามลักษณะงานและภารกิจ จากรูปแบบเดิมที่ใช้ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติ ขณะทำงานบางอย่างในแต่ละส่วนราชการมีปริมาณมากน้อยตามฤดูกาล หรือตามช่วงเวลาหรือตามความจำเป็น การบรรจุข้าราชการประจำอาจจะไม่เหมาะสมกับลักษณะงานดังกล่าว (สำนักงาน ก.พ., 2563) พนักงานราชการโดยส่วนใหญ่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ รองลงมา คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามลำดับ (สำนักงาน ก.พ., 2567ก)

3. พนักงานมหาวิทยาลัย มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2542 ได้อนุมัติหลักการให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ โดยให้ทบวงมหาวิทยาลัย ร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. พิจารณาจัดทำโครงสร้างบัญชีอัตราค่าจ้างและระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Payscale System) รวมทั้งพิจารณากำหนดวิธีการ สิทธิประโยชน์เกื้อกูล และสวัสดิการ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542ก) คณะรัฐมนตรีมีมติจัดสรรงบประมาณจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการ โดยค่าจ้างบุคลากร (สาย ก) เพิ่มขึ้นร้อยละ 70 และสายสนับสนุน (สาย ข และ ค) เพิ่มขึ้นร้อยละ 50 ของอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ โดยให้สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลจำนวนและค่าจ้างภายใต้วงเงินที่ได้รับ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542ข) ในปัจจุบันพนักงานมหาวิทยาลัย มีจำนวน 136,859 คน (สำนักงาน ก.พ., 2567ก)



บทวิเคราะห์

เมื่อวิเคราะห์กฎหมายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ให้ส่วนราชการวางแผนอัตรากำลังให้เหมาะสมกับบทบาทภารกิจของรัฐในปัจจุบัน 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ตรึงอัตรากำลัง ควบคุมขนาดกำลังคน และการงบประมาณ ไม่เพิ่มข้าราชการต้งใหม่ คือนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุฯ ให้ส่วนราชการเดิมทั้งหมดทันที ชะลอการทดแทนอัตราว่างด้วยพนักงานราชการ (สำนักงาน ก.พ., 2566, สำนักงาน ก.พ., 2567ก) 2) พนักงานราชการ ได้รับการจ้างงานตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในส่วนราชการนั้น การจ้างพนักงานราชการคราวละไม่เกิน 4 ปี เพื่อทดแทนข้าราชการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547, 2547, สำนักงาน ก.พ., 2566) 3) พนักงานมหาวิทยาลัย ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551, 2551)

ขั้นตอนที่สอง การสรรหา และคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ควรเป็นไปตามระบบคุณธรรม พฤติกรรมทางจริยธรรม และประโยชน์ของทางราชการ วิธีการสรรหา 1.1) การบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น ๆ ตามลำดับที่ได้ในประกาศบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ 1.2) กรณีมีเหตุพิเศษอาจจะไม่ต้องดำเนินการสอบแข่งขัน การบรรจุเป็นการรับบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนเข้ารับราชการทำให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน ส่วนการแต่งตั้งให้ผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนแล้วดำรงตำแหน่งซึ่งทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น ๆ โดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2566, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, 2551) คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่เกิดจากกระบวนการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในทางกฎหมายถือว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอีก (นิชาภา เขียนสายออ, 2568) 2) การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานราชการต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด โดยทำสัญญาจ้างไม่เกินคราวละ 4 ปี หรือตามโครงการ (สำนักงาน ก.พ., 2563, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547) โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะ ความเท่าเทียมในโอกาส และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ (คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ, 2552) 3) การสรรหาและคัดเลือกพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และระเบียบข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้คณะเป็นผู้รับผิดชอบการคัดเลือกพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ โดยประเมินความรู้ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ความรู้เฉพาะสาขา ความสามารถในการถ่ายทอด และความเหมาะสมการเป็นอาจารย์ ส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบ (ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วย การสรรหา คัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.2561, 2561) สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 545/2546 (ที่ประชุมใหญ่) (ศาลปกครอง, 2546, สุรินทร์ ทองมา, 2553)



ขั้นตอนที่สาม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ภาครัฐมุ่งส่งเสริมให้บุคลากรเรียนรู้และพัฒนาทักษะตามบทบาทหน้าที่และระดับตำแหน่งของตนเอง โดยมีหลักการที่สำคัญ เช่น การพัฒนาที่มีเป้าหมายชัดเจน การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานในรูปแบบดิจิทัล และการติดตามและประเมินผลการพัฒนาที่เป็นระบบ และต่อเนื่อง (สำนักงาน ก.พ., 2567ข) 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในประเทศหรือต่างประเทศ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, 2551) 2) พนักงานราชการ ต้องพัฒนาหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม รวมถึงการดูงาน และการประชุมระหว่างประเทศ (สำนักงาน ก.พ., 2563) 3) พนักงานมหาวิทยาลัย ขึ้นอยู่กับแนวทางแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยศิลปากร มีการพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรที่มีศักยภาพสูง สายวิชาการพัฒนาในด้านการสอน การวิจัย การขอตำแหน่งทางวิชาการ สายสนับสนุนพัฒนาตามภาระงาน รวมทั้งมีการพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2566) สำหรับกรณีสัญญา รับทุนการศึกษาและสัญญาการศึกษาต่อที่มีเงื่อนไข เพื่อนำความรู้ที่ได้รับมาไปใช้ในการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะ ผู้รับทุนต้องกลับมาทำงานให้กับรัฐจัดเป็นสัญญาทางปกครอง (สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท, 2565)

ขั้นตอนที่สี่ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ ให้มีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัด เพื่อให้ส่วนราชการปรับใช้ตามภารกิจ (สำนักงาน ก.พ., 2566) 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติรวม 10 ประการ เช่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย และไม่กระทำการอันเป็นข้อห้ามรวม 10 ประการ เช่น กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชา ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2566) 2) พนักงานราชการปฏิบัติงานตามหน้าที่และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และต้องรักษาวินัย (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547, 2547) 3) พนักงานมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551, 2551) เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของมหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมาย โดยกำหนดสมรรถนะ ได้แก่ สมรรถนะหลัก สมรรถนะการบริหาร สมรรถนะตามสายงาน (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2566)

ขั้นตอนที่ห้า การบำรุงรักษาทรัพยากรมนุษย์ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ มุ่งส่งเสริมให้มีวินัยและผลการปฏิบัติงานที่ดี ได้รับการเลื่อนเงินเดือน และจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2566) หากมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากผู้รับคำสั่งปกปิดข้อความจริงเกี่ยวกับการขาดราชการ การเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งดังกล่าวไม่ต้องกระทำภายใน 90 วัน ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.140/2566 (สำนักงานศาลปกครอง, 2567) 2) พนักงานราชการได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ เช่น การลาประกันสังคม ตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยมีการทบทวนค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547, 2547) 3) พนักงานมหาวิทยาลัย มีอัตราค่าจ้างและระบบค่าตอบแทนตามผลงาน รวมทั้งกำหนดสิทธิประโยชน์เกื้อกูลและสวัสดิการ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542ก) สายวิชาการ มีอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 70 และสายสนับสนุนมีอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 50 ของอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ โดยให้สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลจำนวนและค่าจ้างภายใต้วงเงินที่ได้รับ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542ข) และเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของกองทุนประกันสังคม (มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, ม.ป.ป.) หากเกิดข้อพิพาทการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่ไม่เป็นธรรม



การละเลยไม่พิจารณาผลการประเมินการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน การมอบหมายงานในตำแหน่งหน้าที่ไม่ตรงกับภาระงาน การไม่จ่ายค่าชดเชยเมื่อออกจากงานหรือการเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การไม่จ่ายงานสอนและประเมินผลงานให้ไม่ผ่านเกณฑ์ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 9/2564 (สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด, 2566) กรณีพนักงานมหาวิทยาลัยโต้แย้งว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนตามประกาศมหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ขอให้มหาวิทยาลัยจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่าตอบแทนในส่วนที่หักไว้คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 13/2565 (สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด, 2566)

ขั้นตอนที่หก การประเมินผลการปฏิบัติงาน 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติราชการจากผู้บังคับบัญชาเพื่อนำผลไปใช้ในการแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2566) 2) พนักงานราชการมีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และประเมินผลเพื่อต่อสัญญาจ้างสำหรับพนักงานราชการทั่วไป และประเมินผลสำเร็จของงานตามช่วงเวลาสำหรับพนักงานราชการพิเศษ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547, 2547) ปัญหาที่พบ เช่น การเลิกจ้างพนักงานราชการทั่วไปเนื่องจากมีคะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน 2 ครั้ง ติดต่อกันต่ำกว่าระดับดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ใช้ผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน 2 ครั้ง ติดต่อกันข้ามปีงบประมาณได้ ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 13/2565 (สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด, 2566) 3) พนักงานมหาวิทยาลัย มีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละ 2 รอบ รอบที่ 1 เดือนตุลาคม-มีนาคม และรอบที่ 2 เดือนเมษายน-กันยายน มีการประเมินด้านผลสัมฤทธิ์ร้อยละ 70 และด้านสมรรถนะร้อยละ 30 (มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, ม.ป.ป.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่และการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างประกอบด้วย 3 หลัก คือ 1) คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง 2) คุณลักษณะในการปฏิบัติหน้าที่ และ 3) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรวงเงินเพื่อเลื่อนค่าจ้างโดยกำหนดวงเงินรวมที่ 3.72% ของอัตราเงินเดือนรวม บวกวงเงินพิเศษ 0.1% สำหรับผู้ทำผลงานดีเด่นตามผลการประเมิน 5 ด้าน ได้แก่ งานวิจัย งานสอน ความเป็นนานาชาติ งานบริการสังคม และงานบริหาร สำหรับงานที่ไม่มีการสอนพิจารณาจากข้อตกลงระดับการให้บริการและผลการปฏิบัติงาน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2568)

ขั้นตอนสุดท้าย การพ้นสภาพจากองค์กร 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก ถูกสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก หรือเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ ในกรณีที่มีความจำเป็นจะให้รับราชการต่อไปอีกไม่เกิน 10 ปีก็ได้ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2566, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, 2551) 2) พนักงานราชการพ้นสภาพเมื่อครบกำหนดตามสัญญา ขาดคุณสมบัติ ตายไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ถูกให้ออก เพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเหตุอื่นตามที่กำหนดในระหว่างสัญญาจ้าง พนักงานราชการสามารถลาออกได้ ให้ยื่นหนังสือลาออกต่อหัวหน้าส่วนราชการ และส่วนราชการอาจบอกเลิกสัญญาจ้างกับพนักงานราชการผู้ใดก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างได้ โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าและไม่ใช่เหตุให้พนักงานราชการจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ เว้นแต่ส่วนราชการจะกำหนดให้



ในกรณีใดได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีคามผิดไว้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547, 2547) ซึ่งหลักเกณฑ์การบอกเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการดังกล่าวมีมาตรฐานการจ้างงานที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์การบอกเลิกสัญญาจ้างแรงงานของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน 3) พนักงานมหาวิทยาลัย สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลง มหาวิทยาลัยจะพิจารณาต่อสัญญาจ้างหรือไม่ตามความเหมาะสมแก่การบริหารมหาวิทยาลัย (นรินทร์ อุ้นแก้ว, 2562)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบขั้นตอนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของแต่ละรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

ขั้นตอนการบริหารทรัพยากรมนุษย์	ข้าราชการพลเรือนสามัญ	พนักงานราชการ	พนักงานมหาวิทยาลัย
1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์	ยึดตามกรอบอัตรากำลังและโครงสร้างที่ ก.พ. กำหนด	วางแผนตามกรอบภารกิจ ส่วนราชการ หรือ โครงการ (จ้างงานระยะสั้น 4 ปี)	วางแผนและนโยบายตามสภาวะทางการเงินและจำนวนนักศึกษา
2) การสรรหาและคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์	สอบภาค ก. (ก.พ.) และภาค ข. และ ค. ตามระเบียบ	ส่วนราชการดำเนินการเองตามความจำเป็นของภารกิจ	มหาวิทยาลัยดำเนินการเองตามเกณฑ์ของคณะ/มหาวิทยาลัย
3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	เน้นตามเส้นทางอาชีพและมาตรฐานวิชาชีพ	เน้นเพิ่มประสิทธิภาพในหน้าที่ตามสัญญาจ้าง	เน้นการทำผลงานวิชาการ และผลงานวิจัย
4) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์	หมุนเวียนงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละงาน	ปฏิบัติงานตามขอบเขตงานที่ระบุในสัญญาจ้าง	สอน วิจัย และภารกิจต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
5) การบำรุงรักษาทรัพยากรมนุษย์	มีบัญชีเงินเดือนสวัสดิการบำเหน็จบำนาญ	ค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการเล็กน้อย ใช้สิทธิประกันสังคม	ค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการบรรจุ ใช้สิทธิประกันสังคม
6) การประเมินผลการปฏิบัติงาน	ประเมินผลเพื่อเลื่อนเงินเดือนหรือระดับปีละ 2 ครั้ง	ประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง หรือเลื่อนค่าตอบแทน	ประเมินตามตัวชี้วัดและภาระงาน
7) การพ้นสภาพจากองค์กร	เกษียณอายุ 60 ปี หรือลาออก หรือให้ออกตามวินัย	สิ้นสุดตามสัญญาจ้างหรือเมื่อจบภารกิจหรือโครงการ	สิ้นสุดตามสัญญาจ้างหรือไม่ผ่านการประเมินผล



ผลของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภาครัฐในยุค BANI World

รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภาครัฐในยุค BANI World อย่างไร เมื่อวิเคราะห์ข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงานราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นดังนี้

1. ความเปราะบาง (Brittle) ระบบที่แข็งแกร่งอาจพังทลายลงได้ เสี่ยงต่อความล้มเหลว ความเปราะบางเกิดขึ้นจากความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงสุดจากแรงงาน (Cascio, 2020) เช่น การสรรหาไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพได้เพียงพอ อัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่มากขึ้น การสูญเสียบุคลากรจากการเกษียณ การโอน การลาออก การพัฒนาบุคลากรที่ไม่เพียงพอ ฐานข้อมูลบุคคลมีความซ้ำซ้อน และขาดความเชื่อมโยง (สำนักงาน ก.พ., 2567ค) เมื่อวิเคราะห์ความเปราะบางในยุค BANI World เป็นดังนี้ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีความมั่นคงในการทำงาน แต่มีความเปราะบาง เช่น การเรียนรู้และการเติบโตที่แตกต่างกันในหลายช่วงวัย กลุ่มเจนเนอเรชั่น Y และ Z เห็นว่า เงินเดือนไม่เหมาะสมกับความสามารถ (ศิริพรรณ พลสมศรี, 2564) 2) พนักงานราชการ มีความเปราะบาง จากสัญญาจ้างไม่เกินคราวละ 4 ปี หรือตามโครงการที่แม้จะมีค่าตอบแทนเริ่มต้นสูงกว่าข้าราชการ (สำนักงาน ก.พ., 2563, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547) แต่ได้รับสวัสดิการที่ต่างกับข้าราชการ เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลไม่สิทธิเบิกจ่ายให้ครอบครัว เงินบำนาญชราภาพน้อย (กรรณิการ์ บุญยัง, 2564) 3) พนักงานมหาวิทยาลัย มีความเปราะบางจากการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551, 2551) ไม่มีบำเหน็จบำนาญ ความมั่นคงในอาชีพแตกต่างกันไปตามระเบียบของแต่ละมหาวิทยาลัย (บุญยกร พนมอุปการ, 2566) มีภารกิจหลายด้าน เช่น งานสอน งานวิจัย งานบริการวิชาการ งานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ทำให้ไม่มีเวลาพัฒนาตนเอง (อัจฉรา หล่อตระกูล, 2560)

2. ความวิตกกังวล (Anxious) นำมาซึ่งความรู้สึกไร้ทิศทาง ความวิตกกังวลเชื่อมโยงกับภาวะซึมเศร้าและความกลัว และนำไปสู่ความเฉื่อยชา กลัวในการตัดสินใจ (Cascio, 2020) เช่น อัตรากำลังไม่เพียงพอ งบประมาณสำหรับการพัฒนาทรัพยากรบุคคลไม่เพียงพอ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงาน กฎระเบียบต้องอาศัยการตีความและใช้เวลาทำความเข้าใจ อาจเกิดความผิดพลาดได้ (สำนักงาน ก.พ., 2567ค) เมื่อวิเคราะห์วิตกกังวลในยุค BANI World เป็นดังนี้ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ และต้องไม่กระทำการอันเป็นข้อห้าม (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, 2551) ผู้ที่มีวุฒิสูงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกส่วนใหญ่ที่มีวุฒิน้อย (ศิริพรรณ พลสมศรี, 2564) 2) พนักงานราชการ ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้าง หรือโครงการ การต่อสัญญาจ้างได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547) มีความวิตกกังวลในการแข่งขันและการเลือกปฏิบัติ การให้ความสำคัญกับข้าราชการ การขาดหลักประกันบำนาญชราภาพที่เพียงพอทำให้วิตกกังวลในชีวิตหลังเกษียณ (กรรณิการ์ บุญยัง, 2564) การได้รับมอบหมายหน้าที่และภาระงานที่ชัดเจนช่วยลดความรู้สึกกดดันในการทำงาน (อันตามัน วัฒนวรานุกร, 2566) 3) พนักงานมหาวิทยาลัย ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551, 2551) สายวิชาการมีความวิตกกังวลในภาระงานหลายด้าน เช่น การสอน การวิจัย การบริการวิชาการ ทำให้ไม่มีเวลาพัฒนาตนเอง ระบบค่าตอบแทนไม่สัมพันธ์กับสมรรถนะ (อัจฉรา หล่อตระกูล, 2560) รวมถึงปัญหาทางกฎหมายของการไม่ต่อสัญญาของพนักงานมหาวิทยาลัย ตลอดจนขาดหลักประกันความมั่นคงในอาชีพ (บุญยกร พนมอุปการ, 2566)



3. ความไม่เป็นเส้นตรง (Non-linear) ในโลกที่ไม่เป็นเชิงเส้น เหตุและผลดูเหมือนว่าจะไม่เกี่ยวข้องกันหรือไม่สมดุลกัน (Cascio, 2020) เช่น เส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพไม่เป็นไปตามเป้าหมาย การจัดทำแผนแล้วแต่ไม่ได้นำมาปฏิบัติ อัตราค่าจ้างไม่เป็นไปตามเป้าหมาย การจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบและปลอดภัย เป็นต้น (สำนักงาน ก.พ., 2567ค) เมื่อวิเคราะห์ความไม่เป็นเส้นตรงในยุค BANI World เป็นดังนี้ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความไม่เป็นเส้นตรง เช่น บทบาทหน้าที่ที่ดำรงอยู่อาจไม่สอดคล้องกับบทบาทที่สามารถแสดงออกได้จริงในการทำงาน (ศิริพรรณ พลสมักร, 2564) 2) พนักงานราชการมีความไม่เป็นเส้นตรง เช่น มีนโยบายให้พนักงานราชการที่มีอายุงานนานสามารถสอบเป็นข้าราชการ การมอบหมายงานและการประเมินผล การปฏิบัติงานที่ไม่เป็นธรรมเมื่อเทียบกับปริมาณงาน (กรรณิการ์ บุญยัง, 2564) 3) พนักงานมหาวิทยาลัย สมรรถนะที่เพิ่มขึ้นไม่เชื่อมโยงกับระบบค่าตอบแทน (อัจฉรา หล่อตระกูล, 2560) การไม่มีกฎหมายคุ้มครองสถานะ สิทธิ และสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ชัดเจน และเกิดเป็นปัญหาสมองไหลตามมา (บุญยกร พนมอุการ, 2566)

4. ความเข้าใจได้ยาก (Incomprehensible) เหตุการณ์และการตัดสินใจที่ไม่สมเหตุสมผล ทำให้เข้าใจโลกได้ยาก (Cascio, 2020) เช่น กฎหมายมีหลายฉบับ และซับซ้อน ทำให้ต้องอาศัยเวลา และการตีความอาจนำมาสู่ความผิดพลาดได้ ขาดความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยี การประเมินผลการปฏิบัติงาน ขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ทราบอย่างทั่วถึง (สำนักงาน ก.พ., 2567ค) เมื่อวิเคราะห์ความเข้าใจได้ยากในยุค BANI World เป็นดังนี้ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความเข้าใจได้ยากในปัญหาการทำงานร่วมกันของข้าราชการต่างวัย (ศิริพรรณ พลสมักร, 2564) 2) พนักงานราชการ มีความเข้าใจได้ยากในนโยบายการบริหารงานบุคคลที่ไม่เสมอภาคกับข้าราชการ กระทั่งต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เช่น นโยบายด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ นโยบายด้านการโอนย้ายที่ไม่สามารถกลับไปปฏิบัติงานในภูมิลำเนาของตนเองได้ (กรรณิการ์ บุญยัง, 2564) 3) พนักงานมหาวิทยาลัยมีความเข้าใจได้ยากในการพัฒนาสมรรถนะที่ไม่เชื่อมโยงกับระบบค่าตอบแทน ภารกิจมีหลายด้าน ทำให้มีปัญหาเรื่องเวลา และภาระงานที่ทับซ้อน (อัจฉรา หล่อตระกูล, 2560) รวมถึงไม่มีกฎหมายคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยอย่างเป็นรูปธรรม ไม่อาจได้รับสิทธิประโยชน์คุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ข้าราชการ พึงมีบางประการ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีการคุ้มครองลูกจ้างในกรณีต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยในศาลปกครอง (บุญยกร พนมอุการ, 2566)



ตารางที่ 2 เปรียบเทียบผลของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อประสิทธิภาพการทำงานในยุค BANI World

ประเด็น BANI	ข้าราชการพลเรือน สามัญ	พนักงานราชการ	พนักงานมหาวิทยาลัย
1. ความเปราะบาง	ต่ำ มีความมั่นคงในอาชีพ สูง มีระบบคุณธรรม และ ระเบียบวินัยชัดเจน	สูง สัญญาจ้างระยะสั้น ไม่เกิน 4 ปี ขาดหลักประกันใน ระยะยาว เลิกจ้างได้ง่าย	ปานกลาง สัญญาจ้าง ความมั่นคงขึ้นอยู่กับ แต่ละมหาวิทยาลัย และ สมรรถนะของแต่ละ บุคคล
2. ความวิตกกังวล	ปานกลาง กังวลเรื่อง ช่องว่างระหว่างวัย กฎหมาย เงินเดือน บทบาทการตัดสินใจน้อย	สูง กังวลเรื่องการแบ่งชน ชั้น สวัสดิการด้อยกว่า ความไม่มั่นคงหลัง เกษียณ (บำนาญไม่ เพียงพอ)	สูง กังวลเรื่องภาระงาน หลายด้าน การพัฒนา ตนเอง ค่าตอบแทน กฎหมายไม่ชัดเจน
3. ความไม่เป็นเส้นตรง	สูง บทบาทหน้าที่อาจ ไม่สอดคล้องกับบทบาท ที่แสดงออกจริงในการ ทำงาน ปรับตัวได้ช้า	ปานกลาง การมอบหมาย งานและการประเมินผล ที่ไม่เป็นธรรมเมื่อเทียบกับ ปริมาณงาน	ปานกลาง สมรรถนะไม่ เชื่อมโยงกับค่าตอบแทน กฎหมายคุ้มครอง พนักงานมหาวิทยาลัยยังไม่ ชัดเจน
4. ความเข้าใจได้ยาก	สูง ระบบราชการมีความ ซับซ้อน ลำดับชั้นการ บังคับบัญชามาก อาจเกิด ปัญหาการทำงานร่วมกัน	ปานกลาง ขึ้นอยู่กับ สัญญาจ้างหรือโครงการ สวัสดิการ การโอนย้าย แตกต่างกับข้าราชการ	สูง ขาดหลักเกณฑ์กลาง ที่ชัดเจน การบริหารงาน แต่ละมหาวิทยาลัย ไม่ เป็นมาตรฐานเดียวกัน

บทสรุป

รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของประเทศไทย ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความมั่นคงและสวัสดิการที่ดี ขณะที่พนักงานราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้าง ผลของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรภาครัฐในยุค BANI World ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความไม่เป็นเส้นตรง ความเข้าใจได้ยากจากความซับซ้อน และมีช่องว่างระหว่างวัย พนักงานราชการมีความเปราะบางและความวิตกกังวลจากสัญญาจ้าง สวัสดิการ และการแบ่งชนชั้น พนักงานมหาวิทยาลัยมีความเข้าใจได้ยากและความกดดันจากภาระงานหลายด้าน

แม้ว่าภาครัฐจะยึดหลักคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ แต่การจ้างงานในรูปแบบสัญญาจ้างกลับทำให้บุคลากรภาครัฐหลายกลุ่ม เช่น พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย ขาดความมั่นคงในอาชีพการงาน ซึ่งถือเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของระบบคุณธรรม แม้ว่าพนักงานราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยอาจได้รับค่าตอบแทนเริ่มต้นสูงกว่าข้าราชการ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ข้าราชการจะมีโอกาสปรับขึ้นเงินเดือนปีละสองครั้ง ขณะที่พนักงานราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยปรับขึ้นเพียงปีละครั้ง ทำให้ค่าตอบแทนมีแนวโน้มใกล้เคียง



หรืออาจต่ำกว่าในระยะยาว ดังนั้น ภาครัฐควรลดความเหลื่อมล้ำด้านค่าตอบแทนระหว่างบุคลากรแต่ละประเภท และควรรออกแบบระบบบริหารค่าตอบแทนและการจ้างงานที่คำนึงถึงความมั่นคงในอาชีพการงานมากขึ้น อย่างน้อยควรกำหนดมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายแรงงาน

ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้

1.1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุค BANI World ทำได้โดยลดความไม่เป็นเส้นตรงและช่องว่างระหว่างวัย ปรับลดขั้นตอนสายการบังคับบัญชา เพื่อให้คนรุ่นใหม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ปรับค่าตอบแทนพิเศษสำหรับสายงานที่ต้องใช้ทักษะพิเศษ เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถ

1.2) พนักงานราชการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุค BANI World ทำได้โดยลดความเปราะบางและความวิตกกังวล ปรับปรุงสวัสดิการให้ใกล้เคียงกับข้าราชการมากขึ้น เช่น สิทธิการรักษาพยาบาลของครอบครัว เพื่อลดความรู้สึกถูกแบ่งชนชั้น จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพิ่มเติมจากประกันสังคม เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณจากการทำงาน

1.3) พนักงานมหาวิทยาลัย การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุค BANI World ทำได้โดยลดความเข้าใจได้ยากและความกดดัน กำหนดมาตรฐานภาระงานที่ชัดเจนและเป็นธรรม จัดสรรเวลาให้พัฒนาตนเองและทำวิจัย ไม่ให้มีภาระงานธุรการมากเกินไป มีกฎหมายกลางที่คุ้มครองสิทธิพนักงานมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพิ่มเติมจากประกันสังคม เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตหลังเกษียณจากการทำงาน

1.4) แนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในภาพรวม ระบบการสรรหาให้สำนักงาน ก.พ. พัฒนาแพลตฟอร์มกลางเน้นการคัดเลือกคนด้วยสมรรถนะ ระบบค่าตอบแทนให้กรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณปรับการจ่ายตามผลสัมฤทธิ์ และจัดสวัสดิการที่ยืดหยุ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มระบบการพัฒนา สำนักงาน ก.พ. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม สร้างเส้นทางอาชีพให้กับบุคลากร ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นความสามารถในการปรับตัวและความฉลาดทางอารมณ์

2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1) ควรศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองประเภทต่าง ๆ เช่น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบที่รอบด้านและแม่นยำ

2.2) ศึกษาผลกระทบเชิงคุณภาพต่อบุคลากรด้านการปฏิบัติงาน คุณภาพชีวิต ความจงรักภักดีต่อองค์กร ควรเน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น สัมภาษณ์เชิงลึก หรือการวิจัยกรณีศึกษา เพื่อสำรวจมุมมองประสบการณ์ และผลกระทบของรูปแบบการจ้างงานต่อความพึงพอใจ ความผูกพันในองค์กร และคุณภาพชีวิตของบุคลากรแต่ละกลุ่ม

2.3) ควรมีการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับต้นทุนการจ้างงานแบบต่าง ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อประเมินความคุ้มค่าและความยั่งยืนของรูปแบบการจ้างงาน รวมถึงผลกระทบต่อภาระงบประมาณของรัฐ

2.4) ควรพัฒนาโมเดลเชิงนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง พร้อมเสนอแนวทางการปรับแก้กฎหมาย ระเบียบ และกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสมกับบริบทปัจจุบัน



เอกสารอ้างอิง

- กรณีการ บัญญัติ. (2564). **ปัจจัยที่มีผลต่อความผูกพันองค์การของพนักงานราชการ กรณีศึกษา กองการเจ้าหน้าที่ กรมทางหลวง**. การค้นคว้าอิสระ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง พ.ศ.2551. (2551, 10 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 125 ตอนที่ 128 ก หน้า 1-8.
- คมจิรวรวิทย์ เรื่องฤทธิ์ และวีระยุทธ ชาศตะกาญจน์. (2568). ทักษะการบริหารสถานศึกษาในยุคโลกโกลาหล BANI WORLD. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา**, 7(1), 179-204.
- คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ. (2552, 11 กันยายน). **ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสรรหาและการเลือกสรรพนักงานราชการและแบบสัญญาจ้างของพนักงานราชการ พ.ศ. 2552**.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2561). **ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วย การสรรหา คัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.2561**.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2566). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 32). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ฐิตยา จันทา และสุนทรี วรรณไพเราะ. (2567). บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษายุค BANI World. **วารสารปรัชญาดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์**, 3(2), 18-30.
- ณัฐธนุเบศ วงศ์ภัทรโสภณ. (2566). คุณภาพชีวิตในการทำงานกับความมุ่งมั่นในการพัฒนาสายอาชีพของพนักงานราชการในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. **สารนิพนธ์ ปริญญาการจัดการมหาบัณฑิต วิทยาลัยการจัดการมหาวิทยาลัยมหิดล**.
- นรินทร์ อุ่นแก้ว. (2562). **กฎหมายปกครองน่ารู้ : พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง**. **วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**, 7(1), 59-72.
- นิขานา เขียนสายออ. (2568). หลักกฎหมายมหาชน สรุปความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 82/2568 ผลของการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการที่มีความผิดพลาดอย่างร้ายแรงจากกระบวนการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย : กรณีโรงพยาบาลสมุทรปราการ, **วารสารวิชาการศาลปกครอง**, 25(2), 195-203.
- บุญกร พนมอุปการ. (2566). การศึกษาสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการในมหาวิทยาลัยราชภัฏเขตภาคใต้. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม**, 13(1), 220-233.
- ประนัย วณิชชานนท์. (2565). **หลักการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับวินัย จากคำพิพากษาศาลปกครอง**. กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. (2542, 10 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก หน้า 1-40.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551. (2551, 25 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 125 ตอนที่ 128 ก หน้า 1-51.



- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547. (2547, 12 พฤศจิกายน).
- ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 121 ตอนพิเศษ 70 ก หน้า 33-55.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์).
- ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 125 ตอนที่ 28ก หน้า 36-43.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2568). ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรวงเงิน
เพื่อเลื่อนค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2569.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมิน
ทดลองปฏิบัติหน้าที่และการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต. (ม.ป.ป.). คู่มือบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต. ภูเก็ต : มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.
- มหาวิทยาลัยศิลปากร. (2566). แผนกลยุทธ์การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล มหาวิทยาลัยศิลปากร
ระยะ 4 ปี พ.ศ.2566-2569 (ฉบับปรับปรุง). ม.ป.ท. : มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580. (2561, 13 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 135 ตอนที่ 82ก หน้า 1-71.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547. (2547, 16 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 121
ตอนพิเศษ 5 ง หน้า 1-6.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 134
ตอนที่ 40 ก หน้า 1-90.
- วันสนั่น สลิออน และชนมณี ศิลาณกิจ. (2567). การบริหารความเปลี่ยนแปลงแบบ BANI World ของผู้บริหาร
สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 2. **วารสารนิติรัฐ,**
2(2), 36-47.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2566). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 6).
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ศาลปกครอง. (2546). คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 545/2546 (ที่ประชุมใหญ่). <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2546/01013-460177-2f-461128-0000018853.pdf>
- ศิริพรรณ พลสมักร. (2564). การทำงานเป็นทีมของบุคลากรต่างเจนเนอร์เรชันกับประสิทธิผลการทำงาน
กรณีศึกษา ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรุงเทพมหานคร. การค้นคว้าอิสระ ปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรินทร์ ทองมา. (2553). พัฒนาการ และแนวทางที่ควรจะเป็นของสัญญาทางปกครองในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2565). คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สำนักงาน ก.พ. (2567ก). กำลังคนภาครัฐ 2567. นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ.. (2567).
- _____. (2567ข). แนวทางการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ พ.ศ.2566-2570. นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ..
- _____. (2567ค). รายงานการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการระดับกรม (Agency Survey)
ประจำปีงบประมาณ 2567. นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ..



- _____. (2566). **มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ.2566-2570)**. นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ..
- _____. (2563). **คู่มือการบริหารระบบพนักงานราชการ**. นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ..
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2542ก, 1 มิถุนายน). **มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคคลทดแทนอัตราข้าราชการ (หนังสือ ที่ นร. 0205/7384)**.
- _____. (2542ข, 31 สิงหาคม). **มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอบทวนการอนุมัติการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคคลทดแทนอัตราข้าราชการ (หนังสือ ที่ นร. 0205/11757)**.
- สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด. (2566). **รวมหลักกฎหมายจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประจำปีงบประมาณ 2565**. กรุงเทพฯ : สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2567). **เอกสารรวม “เรื่องเด่น ประเด็นดี ปี พ.ศ.2565-2567”**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- อัจฉรา หล่อตระกูล. (2560). การพัฒนาสมรรถนะพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐ. **วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์**, 6(1), 183-195.
- อันดามัน วัฒนวรังกูร. (2566). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความตั้งใจคงอยู่ของพนักงานราชการ เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร. **วิทยานิพนธ์ ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร**.
- อาทิตย์ ยงสวัสดิ์. (2568). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสถานศึกษาตามหลักโพชฌงค์ในยุค BANI World. **วารสารบรรณการศึกษาและมนุษยสังคมศาสตร์**, 6(1), 341-351.
- Cascio, J. (2020). **Facing the Age of Chaos**. Medium.
- Charan, R., Barton, D. & Carey, D. (2019). **On Reinventing HR**. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press.
- Daft, R.L. (2021). **Management**. (14th Ed.). Singapore: Cengage Learning Asia.



ปัญหาความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในบริบทกฎหมายและการเมือง
Problems Concerning the Independence of the Constitutional Court in the
Context of Law and Politics

ชาติชาย พึ่งทองดี¹ และ นนทวัฒน์ สุวรรณ²

¹การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และ ²โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Chatichai Phungthongdee¹ and Nontawat Suwan²

¹Electricity Generating Authority of Thailand and

²School of Law and Politics, Suan Dusit University

chatichai.p@gmail.com

รับบทความ : 16 ธันวาคม 2568 แก้ไขบทความ : 27 พฤษภาคม 2569 ตอบรับบทความ : 10 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบริบทกฎหมายและการเมือง ผลการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีหลักประกันความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน แต่ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญกลับต้องเผชิญข้อท้าทายอย่างรุนแรงจากบริบททางการเมืองช่วงเปลี่ยนผ่าน ปัญหาสำคัญเกิดขึ้นจากกระบวนการคัดเลือกและสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องให้อำนาจทางการเมืองผ่านทางวุฒิสภาเข้ามามีบทบาทในขั้นสุดท้าย ปัญหาความลักลั่นของวาระการดำรงตำแหน่งที่ขาดความเป็นเอกภาพภายในองค์กร และการทำหน้าที่วินิจฉัยคดีที่มีนัยสำคัญทางการเมืองสูง คดียุบพรรคการเมือง ท่ามกลางวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ยังคงยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยม ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญตกเป็นศูนย์กลางของความขัดแย้งและบั่นทอนความเชื่อมั่นของสาธารณชน บทความนี้จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 204 วรรคหนึ่ง โดยเปลี่ยนเกณฑ์คะแนนเสียงในการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาจาก “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” เป็น “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า” ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

คำสำคัญ: ศาลรัฐธรรมนูญ, ความเป็นอิสระ, รัฐธรรมนูญ

Abstract

This academic article aims to examine and analyze the issues concerning the independence of the Constitutional Court of Thailand under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), within the contexts of law and politics. The findings reveal that although

¹ วิศวกรการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

² อาจารย์ประจำโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต



the current Constitution explicitly guarantees the independence of the Constitutional Court, such independence continues to face significant challenges arising from the transitional political climate. The principal issues stem from the selection and appointment process of Constitutional Court judges, which allows political influence to intervene in the final stage through the Senate. In addition, inconsistencies remain regarding the uniformity of judicial tenure within the institution. Furthermore, the Court bears the burden of adjudicating highly sensitive political cases, particularly those concerning the dissolution of political parties, within a Thai political culture deeply rooted in patronage systems and authoritarian attitudes. These factors have placed the Constitutional Court at the center of political conflicts and weakened public confidence in the institution. Consequently, this article proposes an amendment to Article 204, paragraph one, of the Constitution by revising the Senate's approval requirement from "not less than one-half" to "not less than one-fifth" of the total existing members of the Senate.

Keywords: Constitutional Court, Independence, Constitution

1. บทนำ

ในระบอบประชาธิปไตย การจัดโครงสร้างอำนาจรัฐที่ดีถือเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและยังคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นในฐานะองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจรัฐ ทั้งในทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และการกระทำทางการเมือง โดยมีภารกิจหลักในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และรักษาคุณภาพของโครงสร้างอำนาจรัฐ ในบริบทของประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกออกแบบให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายสูงสุดของประเทศ อย่างไรก็ตาม กระบวนการคัดเลือกและสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งและความสัมพันธ์กับองค์กรทางการเมือง ยังคงเป็นประเด็นที่นำไปสู่ข้อถกเถียงอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ (ธนภัทร ปัจฉิมม์ และคณะ, 2566) อีกทั้งอิทธิพลวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทยที่ยังคงมีลักษณะอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการรับรู้และความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในคดีที่มีนัยสำคัญทางการเมือง ซึ่งมักก่อให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นกลางในการตัดสินคดีพิพาท ดังนั้น การศึกษาปัญหาความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในบริบทกฎหมายและการเมือง เพื่อทำความเข้าใจถึงโครงสร้างเชิงอำนาจ กลไกทางกฎหมาย และปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอันจะนำไปสู่การประเมินบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย



2. แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายและการเมือง

การจัดวางองค์กรใช้อำนาจรัฐให้สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลกันได้ถือเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ ศาลรัฐธรรมนูญเองจึงถูกกำหนดให้มีบทบาทในการวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญและรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องอาศัยความเป็นอิสระทั้งในด้านองค์กรและการวินิจฉัยคดีพิพาท เพื่อให้การใช้อำนาจตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างเที่ยงธรรมและปราศจากแรงกดดันทางการเมือง โดยนำหลักกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐและนิติธรรม หลักแบ่งแยกอำนาจ และแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นรากฐานสำคัญที่สนับสนุนให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และรักษาตุลยภาพแห่งอำนาจในระบบการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย โดยรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 หลักนิติรัฐและนิติธรรม

ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติรัฐและนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐมุ่งจำกัดอำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2554) ขณะที่หลักนิติธรรมให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ความเสมอภาค และการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และยึดมั่นในหลักวิชาการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อรักษาความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งนี้ การทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องอาศัยทั้งความเป็นอิสระในการวินิจฉัยคดี การยึดมั่นในหลักนิติรัฐและนิติธรรม การให้เหตุผลทางกฎหมายที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนกระบวนการคัดเลือกและการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่โปร่งใสและไม่ถูกการแทรกแซงไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ ทั้งสิ้นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ท้ายที่สุดแล้ว ความเข้มแข็งของศาลรัฐธรรมนูญมิได้วัดจากอำนาจที่องค์กรมีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่วัดจากความเชื่อมั่นของประชาชนว่าศาลรัฐธรรมนูญเองสามารถใช้อำนาจตุลาการภายใต้หลักกฎหมายและเพื่อประโยชน์สังคมแห่งความยุติธรรมมากน้อยเพียงใด

2.2 หลักแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ได้รับการพัฒนาอย่างเด่นชัดจากมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ผู้เสนอให้แบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อป้องกันมิให้อำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง จนเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ ทั้งนี้ มองเตสกีเอร์ เห็นว่าอำนาจย่อมหยุดยั้งได้ด้วยอำนาจ ซึ่งสะท้อนหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างองค์กรใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอำนาจตุลาการ ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระออกจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ทั้งนี้ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเองมีฐานะเป็นองค์กรตุลาการคอยทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญจึงมิใช่เป็นเพียงหลักประกันของตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหลักประกันของประชาชนในการได้รับความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบด้วยเช่นกัน



อย่างไรก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญเองต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองก็ตาม จะทำให้การวินิจฉัยคดีทางรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจดำเนินไปด้วยความเป็นอิสระและเป็นกลางได้ ซึ่งอาจส่งผลให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจสูญเสียประสิทธิภาพ

2.3 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นหลักการสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีงำักัดการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ผ่านหลักการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบถ่วงดุล และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563) ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นกลไกสำคัญในการพิทักษ์รักษาความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และควบคุมมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสามารถดำรงอยู่ได้ แนวคิดดังกล่าวมีพัฒนาการมาจากโลกตะวันตกที่พยายามจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักการจากมหากฎบัตรแมกนา คาร์ตา แนวคิดสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก (John Locke) หรือหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) สะท้อนว่าอำนาจรัฐต้องถูกตรวจสอบได้และไม่อาจรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่บุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ โดยเฉพาะฝ่ายตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและรักษาความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงถูกคาดหวังให้เป็นองค์กรที่ดำรง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองหลักนิติรัฐ หากศาลรัฐธรรมนูญถูกครอบงำหรือถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ย่อมจะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจขาดประสิทธิภาพ และอาจทำให้รัฐธรรมนูญกลายเป็นเพียงเครื่องมือถูกนำมาใช้ในทางการเมืองมากกว่าเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

2.4 วัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์

วัฒนธรรมทางการเมืองถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อระดับความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งในเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ในทางการเมือง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมิได้ดำรงอยู่โดยแยกขาดจากบริบททางสังคมและอำนาจรัฐ หากแต่เป็นองค์กรที่ต้องปฏิบัติภารกิจภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองซึ่งเต็มไปด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ค่านิยม และทัศนคติของสังคมต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระของศาลไว้อย่างชัดเจน ทั้งด้านอำนาจหน้าที่ สถานะ และกระบวนการใช้อำนาจตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติ ความเป็นอิสระดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมว่ามีความเคารพต่อหลักนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจมากเพียงใด

อีกทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองคอยหล่อหลอมพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจรัฐและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับองค์กรตุลาการ หากวัฒนธรรมทางการเมืองตั้งอยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตย การเคารพกฎหมาย และการยอมรับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2550) ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ย่อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระและได้รับการยอมรับจากสังคมเช่นกัน แต่หากวัฒนธรรมทางการเมืองยังคงมีลักษณะอำนาจนิยม ระบบอุปถัมภ์ หรือการพยายามแทรกแซงองค์กรอิสระเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกบั่นทอนถูกเซาะกร่อนอยู่เรื่อย ๆ แม้จะมีหลักประกันทางกฎหมายรองรับไว้ก็ตาม ทั้งนี้หากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสร้างผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมืองบางกลุ่มก็อาจเกิดการตั้งคำถามต่อความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของศาลรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นว่า

ความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญในสังคมไทยยังคงผูกพันกับบริบททางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ยังไม่หยั่งรากลึกอย่างมั่นคง จะเห็นได้ว่าระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายอำนาจทางการเมืองยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการคัดเลือกและการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจทำให้สังคมเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นอิสระเชิงโครงสร้างขององค์กร แม้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจะมีคุณสมบัติทางกฎหมายครบถ้วน แต่หากกระบวนการแต่งตั้งถูกมองว่าเชื่อมโยงกับกลุ่มอำนาจทางการเมือง ก็ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อความเป็นกลางของศาลได้ อันเป็นปัญหาที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการเมืองอย่างชัดเจน เพราะในทางรัฐศาสตร์ ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการมิใช่เพียงการปลอดจากการแทรกแซงทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการได้รับความไว้วางใจจากสังคมว่าองค์กรดังกล่าวสามารถใช้อำนาจโดยปราศจากอคติและผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝงหรือไม่ และที่สำคัญวัฒนธรรมทางการเมืองที่ขาดการยอมรับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล ยังนำไปสู่ความพยายามกดดันหรือโจมตีศาลรัฐธรรมนูญเมื่อมีคำวินิจฉัยที่กระทบต่อฝ่ายการเมืองบางฝ่าย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการสร้างแรงกดดันทางสังคม การลดทอนความชอบธรรมของศาล หรือการใช้วาทกรรมทางการเมืองเพื่อทำให้ศาลกลายเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมืองโดยตรง สภาพเช่นนี้ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญตกอยู่ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และอาจกระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้อำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงจึงไม่อาจอาศัยเพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกลไกทางกฎหมายเท่านั้น แต่จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองควบคู่กันไป โดยสังคมต้องส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย การเคารพหลักนิติรัฐและนิติธรรม และการยอมรับกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างจริงจัง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2550) รวมถึงลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์และแนวคิดอำนาจนิยมที่ฝังรากอยู่ในโครงสร้างการเมืองไทย เพราะเมื่อประชาชนและผู้ใช้อำนาจรัฐต่างตระหนักถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญก็จะสามารถดำรงบทบาทในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความเชื่อมั่นจากสังคมอันจะนำไปสู่การเสริมสร้างเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย

3. ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560

หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเองสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างอิสระเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐหรือกลุ่มอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในมาตรา 188 และมาตรา 193 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติสำคัญที่คุ้มครองทั้งความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีและความเป็นอิสระด้านการบริหารองค์กรศาลนั้น อันเป็นหลักประกันสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในสังคม ในมาตรา 188 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” บทบัญญัตินี้สะท้อนให้เห็นว่า อำนาจในการวินิจฉัยคดีเป็นอำนาจเฉพาะขององค์กรตุลาการ ซึ่งองค์กรอื่นไม่อาจเข้ามาแทรกแซงหรือใช้อำนาจแทนได้ อีกทั้งการใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อันเป็นการสะท้อนหลักนิติรัฐที่กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย หากใช้การใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจแต่อย่างใด อีกทั้งในมาตรา 188 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับ



ปี 2560 บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” ซึ่งถือเป็นการรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตรง กล่าวคือ ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความและบังคับใช้กฎหมายได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ยังให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระด้านการบริหารองค์กรศาล โดยมาตรา 193 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้แต่ละศาล เว้นแต่ศาลทหาร มีหน่วยงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้หัวหน้าหน่วยงานขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของศาลผ่านกลไกด้านงบประมาณหรือการบริหารบุคลากร หากองค์กรศาลขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ย่อมอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางในการใช้อำนาจตุลาการได้ ดังนั้นการให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถบริหารจัดการองค์กรศาลของตนเองจึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น นอกจากนี้ มาตรา 210 วรรคสาม ให้มาบังคับใช้ข้อกฎหมายในมาตรา 193 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม เพื่อหลักประกันด้านสถานะและความมั่นคงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมจะช่วยลดโอกาสในการถูกแทรกแซงหรือใช้อิทธิพลโดยมิชอบ และช่วยเสริมสร้างศักดิ์ศรีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างเป็นอิสระ อย่างตรงไปตรงมาตามขอบเขตกฎหมายให้อำนาจไว้ก็จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมไทย นอกจากนี้ หลักประกันความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาได้จาก 6 ประการสำคัญ ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระด้านหน้าที่และอำนาจ คือ ศาลต้องสามารถวินิจฉัยคดีได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือองค์กรของรัฐอื่น (2) ความเป็นอิสระด้านโครงสร้างองค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีระบบบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (3) ความเป็นอิสระด้านตำแหน่งของตุลาการ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ให้การรับรองความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ค่าตอบแทน และกำหนดวาระเพียง 7 ปี (4) กระบวนการคัดเลือกและการสรรหาบุคคลที่มาจากหลายภาคส่วนเพื่อสร้างความหลากหลายและลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (5) หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งที่ต้องมีเหตุอันสมควรเพื่อป้องกันการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายการเมืองต่อการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (6) การกำกับจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพเพื่อธำรงความสุจริต เทียงธรรม และความน่าเชื่อถือของศาลรัฐธรรมนูญ (ธนภัทร ปัจฉิมม์ และคณะ, 2566)

4. บทวิเคราะห์ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในบริบทกฎหมายและการเมือง

โดยวิเคราะห์ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในมิติทางกฎหมายและการเมือง โดยเฉพาะปัญหากระบวนการคัดเลือกและการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่แม้มีความหลากหลายของแหล่งที่มา อีกประเด็นสำคัญคือวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งสองประเด็นสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างภายใต้บริบทการเมืองช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งยังคงนำไปสู่ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ดังต่อไปนี้



4.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกและการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 จะกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้แทนองค์กรอิสระ และผู้ทรงคุณวุฒิ แต่จะเห็นได้ว่าการให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย กำหนดจำนวนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภารัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง กล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจให้เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็ได้ แม้ผู้นั้นได้รับการเสนอชื่อจะมีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วก็ตาม หากไม่ได้รับการยอมรับจากวุฒิสภาที่ไม่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ สะท้อนว่าการคัดเลือกและสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาจต้องคำนึงถึงการสรรหาบุคคลที่ได้รับการยอมรับทางการเมืองควบคู่ไปกับคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นจริง ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกตัดตอนมาตั้งแต่ตอนต้นแล้วหรือไม่ ในทางกลับกัน การพยายามอธิบายว่าการให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการเห็นชอบนั้น ถือเป็นกลไกถ่วงดุลอย่างหนึ่งเพื่อช่วยให้เกิดการตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ได้รับการเสนอชื่อในมิติที่กว้างขึ้น อาจถือได้ว่าเป็นการสร้างควมรับผิดชอบทางประชาธิปไตยให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญในระดับหนึ่ง เพียงแต่ประสิทธิภาพของหลักการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อวุฒิสภาที่ทำหน้าที่เห็นชอบมีความเป็นกลางและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

4.2 ปัญหาความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

วาระการดำรงตำแหน่งถือเป็นประเด็นสำคัญสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างรัฐธรรมนูญกับบริบททางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ 7 ปี ซึ่งโดยหลักแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงในตำแหน่งและลดโอกาสการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม การมีบทเฉพาะกาลรองรับตุลาการจากระบบรัฐธรรมนูญเดิมให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ส่งผลให้เกิดความแตกต่างของวาระภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งกลายเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องอาศัยหลักประกันวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเองสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากแรงกดดันหรือความกังวลต่ออนาคตของตำแหน่งของตน

แต่เมื่อโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญไทยปรากฏความแตกต่างของวาระ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางส่วนมีวาระ 7 ปีตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันปี 2560 ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางส่วนมีวาระ 9 ปีตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพเชิงเวลาและสถานะภายในองค์กรเดียวกัน ความแตกต่างดังกล่าวอาจส่งผลต่อความรู้สึกมั่นคงในตำแหน่ง นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาและช่วงเวลาการสรรหาแตกต่างกัน สะท้อนความเชื่อมโยงกับบริบททางการเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกระบวนการสรรหาและให้ความเห็นชอบจากวุฒิสภาที่มีลักษณะเฉพาะในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นอิสระในเชิงที่มา แม้กระบวนการดังกล่าวจะเป็นไปตามกฎหมายก็ตาม และที่สำคัญการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งมีวาระสิ้นสุดในช่วงเวลาใกล้เคียงกันในอนาคต ส่งผลให้เกิดลักษณะการเปลี่ยนผ่านขององค์คณะในรูปแบบที่กระจุกตัวมากกว่าการเปลี่ยนผ่านอย่างค่อยเป็นค่อยไป ปรากฏการณ์นี้อาจส่งผลต่อความต่อเนื่องของแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ



ที่เปลี่ยนไปจากเดิมหรือไม่ การเปิดโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญด้วยการหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องเพื่อรักษาเสถียรภาพของสถาบันจะเป็นแนวทางที่ดีหรือไม่

กล่าวโดยสรุป ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่โดยการกำหนดวาระดำรงตำแหน่ง มิได้เป็นเพียงประเด็นทางเทคนิคเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะท้อนการออกแบบรัฐธรรมนูญในช่วงเปลี่ยนผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมซ้อนของวาระดำรงตำแหน่งและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายในองค์กรเดียวกัน แม้ในทางกฎหมายจะถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ ยังคงนำไปสู่ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ความต่อเนื่องของสถาบันองค์กรตุลาการ และความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ

4.3 ปัญหาความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่วินิจฉัยคดีทางการเมืองภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง

ปัญหาความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยเป็นประเด็นที่สะท้อนความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญเองในฐานะองค์กรผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญมีอำนาจสำคัญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพฤติการณ์ทางการเมือง รวมถึงการยุบพรรคการเมืองซึ่งถือเป็นมาตรการร้ายแรงที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน การยุบพรรคการเมืองมักเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่มีมิติทางการเมืองสูง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องเผชิญกับแรงกดดันจากบริบททางสังคมและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเป็นกลางของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเมื่อถ้อยคำทางกฎหมายเปิดกว้างต่อการตีความทางกฎหมาย ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่มีผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อระบบพรรคการเมือง แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะนำหลักประชาธิปไตยที่ป้องกันตนเองได้เพื่อรองรับการยุบพรรคการเมือง แต่การใช้มาตรการดังกล่าวอย่างเข้มงวดหรือบ่อยครั้งเกินไป อาจส่งผลให้พื้นที่ทางการเมืองแคบลง และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมืองในระยะยาว อีกทั้งยังอาจสร้างความรู้สึกไม่ไว้วางใจต่อสถาบันตุลาการ ดังนั้นการธำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่เพียงการคุ้มครองเชิงโครงสร้างขององค์กรเท่านั้น แต่ต้องอาศัยความสมดุลระหว่างการปกป้องระบอบประชาธิปไตยกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญในบริบทกฎหมายและการเมืองไทยเป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญยังเผชิญข้อท้าทายจากทั้งปัจจัยเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและบริบททางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งที่วุฒิสภาเองยังมีความเชื่อมโยงกับอำนาจทางการเมือง การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่สะท้อนความไม่เป็นเอกภาพภายในองค์กร รวมถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อความเป็นอิสระและความเป็นกลางของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การวินิจฉัยคดีที่มีนัยทางการเมืองสูง เช่น คดียุบพรรคการเมือง ยิ่งทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องตกอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งภายใต้แรงกดดันทางสังคมและการเมือง ส่งผลให้ความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญคงต้องพึ่งพาทั้งหลักกฎหมายและการยอมรับจากสังคมควบคู่กันไป ดังนั้น ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญจึงมิใช่เพียงสภาวะทางกฎหมายเท่านั้น หากแต่เป็นผลลัพธ์ของความสัมพันธ์เชิงซ้อนระหว่างโครงสร้างสถาบันและ



วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมโดยรวม โดยมีข้อเสนอแนะ ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 204 วรรคแรก ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

รายการอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). **หลักนิติรัฐ**, รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสวันคล้ายวัน
เกิดปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). **วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจอการเมืองและรัฐธรรมนูญ**. สืบค้น พฤษภาคม 3,
2569, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1154>
- ธนภัทร ปัจฉิมม์ และคณะ. (2566). **หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศ**.
รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ สำนักรงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). **แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กับการจัดโครงสร้างสถาบัน
การเมือง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 134 ตอนที่ 40ก,
หน้า 1-90.



กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ

วิชิต แยมยิม¹

¹ศูนย์กลางการเรียนรู้ วิจัย และบริการวิชาการ คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Wichit Yaemyim¹

¹Hub for Learning, Research and Academic Services

Faculty of Forensic Science, Royal Police Cadet Academy

yaemyim1989@gmail.com

รับบทความ : 19 พฤษภาคม 2569 แก้ไขบทความ : 22 มิถุนายน 2569 ตอบรับบทความ : 25 มิถุนายน 2569

ชื่อหนังสือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ
ผู้แต่ง ดร.น้ำแท้ มีบุญสร้าง
จำนวนหน้า 204
สำนักพิมพ์ วิญญูชน
ภาษา ไทย



บทวิจารณ์

หนังสือ “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ” เขียนโดย ดร.น้ำแท้ มีบุญสร้าง (2566) จากประสบการณ์ในการฝึกงานภาคปฏิบัติที่สำนักงานอัยการท้องถิ่น ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา และการค้นคว้าวิจัยระหว่างการศึกษาปริญญาเอกที่ประเทศออสเตรเลีย รวมถึงประสบการณ์ในฐานะนักวิชาการและผู้บังคับใช้กฎหมายในการดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแขวง และศาลจังหวัด จัดพิมพ์และจำหน่ายโดยบริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด ภายใต้ความมุ่งหวังให้หนังสือเล่มนี้เป็นต้นแบบทางวิสัยทัศน์และการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยให้มีมาตรฐานในระดับสากล ทั้ง “การปราบปรามอาชญากรรมและการป้องกันคนบริสุทธิ์ไม่ให้เดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม”

หนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยเนื้อหา จำนวน 13 บท ไล่เรียงปูพื้นฐานทางองค์ความรู้ตั้งแต่วิวัฒนาการและมาตรฐานสากลของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่น รวมถึงองค์กระยุติธรรมในระดับสากล เช่น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ศาลอาญาระหว่างประเทศ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ ตำรวจสากล และการใช้อำนาจตุลาการโดยประชาชน โดยในบทท้ายๆ ของหนังสือได้มีการวิเคราะห์ถึงความเข้าใจผิดในหลักความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม และแนวทางการปฏิรูประบบการสอบสวน

¹ นักวิจัย ศูนย์กลางการเรียนรู้ วิจัย และบริการวิชาการ คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ



คดีอาญาตามแนวทางสากล เพื่อให้ผู้อ่านได้เกิดการจุดประกายทางความคิดและต่อยอดวิสัยทัศน์การยกระดับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพเทียบเท่านานาชาติอารยประเทศ

บทที่ 1 วิวัฒนาการและมาตรฐานสากลของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา: สารสำคัญของบทนี้กล่าวถึงหัวใจสำคัญของการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาในทุกยุคสมัย คือ “การทำความจริงให้ปรากฏ” ซึ่งไม่ใช่เพียงการมุ่งหวังที่จะเอาชนะทางคดีอย่างเดียว แต่จะต้องให้โอกาสผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ตรวจสอบหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นคดี โดยระบบไต่สวน หรือ Civil Law ได้พัฒนามาจากการใช้ความเชื่อต่อเทพเจ้าหรือศาสนาเป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในยุคโบราณ จนมาถึงยุคปฏิวัติฝรั่งเศสที่เกิดแนวคิดเรื่อง “หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ” และได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายทั่วยุโรป ขณะที่ระบบกล่าวหา หรือ Common Law พัฒนามาจากการนำระบบ Feudalism มาใช้เป็นระบบกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางไปยังขุนนางในแคว้นต่าง ๆ และรวบรวมการพิจารณาความของแต่ละท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จนกระทั่งมีการบัญญัติกฎหมายที่ชื่อ Magna Carta ซึ่งเป็นที่มาของหลักการ Due Process ในปัจจุบัน

บทที่ 2 หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: เป็นการนำเสนอหลักการสำคัญที่รวบรวมจากหลักการบังคับใช้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ผู้อ่านได้พิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการของการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย เช่น หลัก Due Process หลัก The Rule of Law หลักสิทธิของผู้ต้องหา หลักการฟังความสองฝ่าย หลักการ Double Jeopardy หลักการดำเนินคดีอาญาโดยไม่ชักช้า ตามภาษีของ William Ewart Gladstone (1809 – 1898) ที่กล่าวไว้ว่า “Justice delayed is justice denied” เป็นต้น

บทที่ 3 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา: กล่าวถึงระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบ Dual Sovereignty ซึ่งมีความพิเศษที่เป็นข้อยกเว้นตามหลัก Double Jeopardy คือ ผู้กระทำความผิดหรือจำเลยอาจถูกดำเนินคดีซ้ำได้หากพบว่ามี ความผิดตามกฎหมายทั้งของรัฐบาลกลางและมลรัฐ ในกระบวนการสอบสวนจะให้ความสำคัญกับการรวบรวมตัวอย่าง DNA จากผู้ถูกจับกุมและจำเลย อัยการสามารถเสนอลดข้อกล่าวหาหรือลดโทษเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ในทุกขั้นตอนของคดีก่อนที่จะมีการพิพากษา พร้อมทั้งสามารถใช้กระบวนการชะลอการฟ้องโดยเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดทำสัญญารับโทษกับอัยการ ในขั้นตอนของการพิจารณาคดีของศาลระดับท้องถิ่น จะมีผู้พิพากษา 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้ง พร้อมด้วยคณะลูกขุนที่มาจากคัดเลือก จำนวน 12 คน ร่วมกันพิจารณาคดี โดยการพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดจะต้องเป็นมติเอกฉันท์ของคณะลูกขุน

บทที่ 4 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส: กล่าวถึงระบบกฎหมายแบบ Civil Law และการใช้วิธีพิจารณาแบบระบบไต่สวน โดยเมื่อตำรวจสอบสวน (Judicial Police) ไปถึงที่เกิดเหตุ จะต้องมีการแจ้งให้อัยการและฝ่ายปกครองในพื้นที่เกิดเหตุทราบโดยทันที คดีโดยส่วนใหญ่อัยการจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือไม่ ยกเว้นคดีที่มีโทษร้ายแรงจะต้องแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวน (Investigating Judge) เข้าร่วมสอบสวนด้วยตั้งแต่ต้น ในกรณีที่ เป็นคดีความผิดอาญาร้ายแรง การพิจารณาคดีจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจากศาลท้องถิ่นและผู้ช่วยจากศาลอุทธรณ์อีก 2 คน พร้อมด้วยคณะลูกขุน จำนวน 9 คน การตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิดจะต้องประกอบด้วยเสียงส่วนใหญ่ จำนวน 8 คน ส่วนกรณีความผิดอาญาธรรมดาจะใช้เพียงองค์คณะผู้พิพากษา จำนวน 3 คน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณา



บทที่ 5 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอังกฤษ: กล่าวถึงระบบกฎหมายที่พัฒนามาจากระบบจารีตประเพณีซึ่งได้รับการรวบรวมให้เป็นกฎหมายที่ใช้ร่วมกัน (Common) ทว่าราชอาณาจักร โดยประเด็นที่น่าสนใจของระบบงานตำรวจอังกฤษ คือ ตามกฎหมาย The Police Reform Act of 2002 ประชาชนสามารถทำหน้าที่ตำรวจภายใต้การควบคุมสั่งการได้ เช่น การสอบสวน การควบคุมตัวผู้ต้องหา การคุ้มกันเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ส่วนระบบงานอัยการได้มีการรวมหน่วยงานด้านการฟ้องคดีทั้งหมดของตำรวจจัดตั้งเป็น The Crown Prosecution Service เพื่อทำการฟ้องคดีในนามของรัฐ โดยอัยการมีหลักในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องใน 2 ประเด็น ได้แก่ 1) ต้องมั่นใจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดจนนำไปสู่การลงโทษจำเลยได้ และ 2) การฟ้องจะต้องเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะด้วย สำหรับกระบวนการตัดสินคดีอาญายังมีการใช้คณะลูกขุน (Jury) ในบางประเภทคดีที่สามารถออกคำฟ้องได้ โดยคณะลูกขุนจะพิพากษาโดยใช้มติเอกฉันท์หรือเสียงส่วนใหญ่ก็ได้ ส่วนประเภทคดีที่สามารถฟ้องได้ด้วยคำฟ้องอย่างย่อ (Summary Offenses) จะได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาจำนวน 3 คน โดยไม่ต้องใช้คณะลูกขุน

บทที่ 6 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น: กล่าวถึงระบบกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมาย Anglo-American โดยในการจับกุมแบบกรณีเร่งด่วน (Emergency Arrest) อัยการและผู้ช่วยอัยการจะมีอำนาจในการจับกุมผู้ต้องหาได้เช่นเดียวกับตำรวจ มีการให้สำคัญเป็นอย่างมากต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา กล่าวคือ บุคคลใดที่ถูกจับหรือควบคุมตัวในระหว่างกระบวนการทางคดี ต่อมาอัยการสั่งไม่ฟ้องหรือศาลพิพากษายกฟ้อง หรือเกิดความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรืออัยการ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิรับค่าชดเชยจากรัฐ นอกจากนี้ ยังมีระบบ Saiban-in หรือการใช้อำนาจตุลาการโดยประชาชน โดย Saiban-in จะร่วมนั่งพิพากษาคดีกับผู้พิพากษาในฐานะเป็นหนึ่งในองค์คณะพิพากษา ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบคณะลูกขุน (Jury) ที่ทำหน้าที่พิพากษาและลงโทษจำเลยโดยมีผู้พิพากษาเป็นผู้แนะนำข้อกฎหมาย

บทที่ 7 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ: กล่าวถึงองค์กรภายใต้บังคับการสหประชาชาติที่มีภารกิจในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ และให้คำแนะนำหรือความเห็นต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ มีผู้พิพากษา จำนวน 15 คน แต่ประเทศคู่พิพาทอาจเสนอชื่อผู้พิพากษาเฉพาะกิจอีกฝ่ายละคนเข้าร่วมเป็นองค์คณะได้ ผลของคำพิพากษาจะถือเป็นที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์ใด ๆ อย่างไรก็ตาม คดีส่วนใหญ่ที่เข้าสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะเป็นข้อพิพาทของประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น

บทที่ 8 ศาลอาญาระหว่างประเทศ: กล่าวถึงองค์กรถาวรที่มีอำนาจพิจารณาคดีของผู้กระทำผิดอาชญากรรมเกินกว่า 18 ปี ในการกระทำผิดอาญาร้ายแรงซึ่งได้รับความสนใจจากนานาประเทศ ซึ่งประกอบด้วย 1) คดีฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ 2) คดีอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ 3) คดีอาชญากรรมสงคราม และ 4) คดีการรุกราน มีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในประเทศที่เป็นภาคีในธรรมนูญกรุงโรม (Rome Statute) หรือประเทศที่มีข้อตกลงพิเศษกำหนดให้ดำเนินการได้

บทที่ 9 แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ: เป็นการนำเสนอหลักการปฏิบัติหน้าที่อย่างมืออาชีพตามมาตรฐานสากลของพนักงานอัยการ เช่น การดำรงไว้ซึ่งเกียรติยศและศักดิ์ศรีในวิชาชีพตลอดเวลา การปฏิบัติหน้าที่ด้วยกระบวนการที่เป็นธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) การใช้ดุลพินิจต้องเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เป็นต้น

บทที่ 10 ตำรวจสากล: กล่าวถึงเป็นองค์กรตำรวจระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตำรวจของประเทศสมาชิก โดยไม่เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางการเมือง การทหาร และการศาสนา



บทที่ 11 การใช้อำนาจตุลาการโดยประชาชน: ผู้เขียนได้นำเสนอหลักการใช้และตรวจสอบอำนาจตุลาการโดยประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในระดับสหพันธรัฐที่มีประธานศาลฎีกาเป็นหัวหน้าของผู้พิพากษาทั้งปวงจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ส่วนในระดับมลรัฐผู้พิพากษาจะเข้าสู่ตำแหน่งผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับผู้พิพากษาสมทบ (Lay Judge) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ แต่ไม่จำเป็นต้องผ่านการศึกษากฎหมายได้เข้าร่วมการใช้อำนาจตุลาการโดยตรง หรือคณะลูกขุน (Jury) ที่มีกระบวนการคัดเลือกจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยที่ผู้พิพากษาซึ่งมาจากการเลือกตั้งจะเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำในข้อกฎหมายเท่านั้น

บทที่ 12 ความเข้าใจผิดในหลักความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม: ในบทนี้ผู้เขียนได้นำเสนอมุมมองต่อการเข้าสู่ตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ว่าต้องมีที่มาจากประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานที่ได้โดยประชาชน และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งหากบุคลากรดังกล่าว “มีอิสระ” ในการเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่ได้มีที่มาจากประชาชน หรือปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการตรวจสอบจากประชาชน ย่อมมีแนวโน้มที่จะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีความรับผิดชอบใด ๆ ต่อประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย

บทที่ 13 การปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญาตามแนวทางสากล: ในบทสุดท้ายนี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ความบกพร่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจ ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ถูกกล่าวหาถูกคุมขังระหว่างการสอบสวนนานเกินความจำเป็น กรณีส่งสำนวนเร่งด่วนในวันสุดท้ายของระยะเวลาฝากขังในคดีสำคัญโดยมีเจตนาให้อัยการสั่งฟ้องไปก่อนตามพยานหลักฐานเท่าที่มี กรณีการขาดกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการรวบรวมพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการสอบสวนคดีอาญา เช่น การรับส่งรายงานบันทึกการจับกุมให้อัยการทราบโดยทันที การแจ้งข้อกล่าวหาเมื่อได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการ การให้พนักงานอัยการในพื้นที่สามารถรับคำร้องทุกข์และสอบสวนคดีอาญาได้ เป็นต้น

เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ได้รับการปรับปรุงจากเล่มที่ผู้เขียนเคยตีพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2554 (น้ำแท้ มีบุญสร้าง, 2554) ซึ่งได้มีการจัดเรียงหมวดหมู่ของเนื้อหาและปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันมากขึ้น จุดเด่นสำคัญของหนังสือเล่มนี้ จึงเป็นการตีกรอบความคิดให้ผู้อ่านได้เห็นภาพเกี่ยวกับระบบงานยุติธรรมทางอาญาของประเทศต่างๆ ได้อย่างชัดเจน นับตั้งแต่ประวัติศาสตร์ความเป็นมาจนถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อยกระดับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่ามาตรฐานอารยประเทศ จึงเหมาะสำหรับผู้อ่านทุกกลุ่ม ทั้งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการ นักวิจัย ตลอดจนผู้ศึกษาด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทุกระดับ

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาที่ผู้เขียนได้นำเสนอในแต่ละบทนั้นค่อนข้างเน้นไปที่มิติมุมมองของอัยการเป็นหลัก จึงอาจทำให้ผู้อ่านขาดภาพสะท้อนเชื่อมโยงของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ตั้งแต่ชั้นตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2567) ประการสำคัญ ข้อมูลที่ทรงคุณค่าทางวิชาการในหนังสือเล่มนี้จะสามารถเป็นต้นแบบทางวิสัยทัศน์และการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์แบบ และก่อให้เกิดการต่อยอดทางองค์ความรู้ งานวิชาการ หรืองานวิจัยที่ได้รับการยอมรับในวงกว้าง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการอ้างอิงแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพื่อให้ผู้อ่านได้สืบค้นเพิ่มเติมได้ในอนาคต



เอกสารอ้างอิง

- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2566). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2554). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ Comparative Criminal Justice System. กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2567). สมุดภาพอินโฟกราฟิกกฎหมาย.



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 หรือดัดทอนจากบทความอื่นโดยเด็ดขาด (การละเมิดลิขสิทธิ์ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนเท่านั้น)
4. ผู้เขียนบทความต้องจัดรูปแบบของบทความตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการส่งบทความของวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
5. กรณีมีข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เขียนต้องแก้ไขและชี้แจงการแก้ไขบทความมายังกองบรรณาธิการ
6. การพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร กองบรรณาธิการจะพิจารณาเฉพาะบทความที่ผ่านการพิจารณาประเมินผลให้ตีพิมพ์เผยแพร่ได้จากผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น



ข้อแนะนำการเตรียมต้นฉบับ

การตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ให้ใช้ตัวอักษรแบบ TH Sarabun New กำหนดตั้งค่าน้้นกระดาษด้านบนและด้านซ้าย 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
http://joe-edu.rmu.ac.th/images/JOE2020/APA7_2563.pdf

โดยมีส่วนประกอบของวารสารดังนี้

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



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

ลิขสิทธิ์

ลิขสิทธิ์ต้นฉบับที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ห้ามผู้ใดนำข้อความทั้งหมดหรือบางส่วนไปพิมพ์ซ้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต นอกจากนี้ เนื้อหาที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ทั้งนี้ไม่รวมความผิดพลาดอันเกิดจากเทคนิคการพิมพ์

ค่าใช้จ่ายในการตีพิมพ์

ไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับการตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง

การส่งบทความและติดต่อสอบถาม

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
(วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง) อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ์
เลขที่ 145/9 (แยกสวนรื่นฤดี) ถนนสุขุขทัย 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
- บรรณาธิการต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนการจัดพิมพ์วารสารที่กำหนดไว้ รวมทั้งรักษามาตรฐานของวารสารอยู่เสมอ
- บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความ หรือบุคคลอื่น ใดๆ 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

.....





โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ แยกสวนรื่นฤดี
เลขที่ 149 ถนนสุขุขทัย แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
โทร : 02 241 7194 โทรสาร : 02 241 7195
Email : jpg-slp@dusit.ac.th