



คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา



ผ่านการรับรองคุณภาพของศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย
TCI (Thai-Journal Citation Index Center) กลุ่มที่ 2

การเมือง

POLITICS

การบริหาร

ADMINISTRATION

และกฎหมาย

LAW

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2567

ISSN 1906-506X (Print)

ISSN 2697-4975 (Online)

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2567

ISSN 1906-506X (Print)/ ISSN 2697-4975 (Online)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ผลงานและทรรศนะทางวิชาการสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ ตลอดจนสาขาที่เกี่ยวข้อง
2. เป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย และข้อมูลท้องถิ่น ภาคตะวันออก รวมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าประกอบการศึกษาในระดับต่าง ๆ

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย เป็นวารสารวิชาการด้านการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ตลอดจนสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ (มกราคม - มิถุนายน และ กรกฎาคม - ธันวาคม)

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ยินดีรับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย บทความปริทัศน์ บทวิจารณ์หนังสือ รายงานการสัมมนาด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง เพื่อตีพิมพ์ในวารสาร ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยส่งต้นฉบับมาที่ กองบรรณาธิการ (โปรดดูรายละเอียดการเสนอบทความท้ายเล่ม) เพื่อให้คณะกรรมการกลั่นกรองหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review-Double-blind) จำนวน 3 ท่าน ในสาขาที่เกี่ยวข้องพิจารณา

เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข

อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

โทรศัพท์ 038-102369 ต่อ 150 , โทรสาร 038-393475

Homepage: <http://polsci-law.buu.ac.th/journal/>

ThaiJo: https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscilaw_journal

E-mail: polscilawjournal@gmail.com

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ขสสมศักดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.อนุสรณ์ ลีมนานี
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต
ศาสตราจารย์ ดร.เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ
ข้าราชการบำนาญ
ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.ธีระวัฒน์ จันทิก
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร
รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร
วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร.ณัฐกริช เปาอินทร์
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ กุลสวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
รองศาสตราจารย์ ดร.รัชนี แดงอ่อน
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ดร.ธีระพงษ์ ฐิริปาณิก
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Journal of Politics, Administration and Law

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ญารศ อัครพัฒนานุกุล

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Professor Dr.Marco Brunazzo

Department of Sociology and Social Research, University of Trento, Italy

Adjunct Professor Dr.Markku Salomaa

Centre for East Asian Studies, University of Eastern Finland, Finland

Professor Filippo Lorenzon

School of Law, Dalian Maritime University, China

Dr.Zoumpoulia Amaxilati

Hillary Rodham Clinton School of Law, Swansea University, United Kingdom

Drs.Andy Fefta Wijaya

Faculty of Administrative Science, Brawijaya University, Malang, Indonesia

ผู้ประสานงานกองบรรณาธิการ

ดร.ณปภา จิรมงคลเลิศ

ดร.สุทธาทิพย์ จัปใจเหมาะ

นางสาวธารทิพย์ ภาวะวิภาต

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Journal of Politics, Administration and Law

Faculty of Political Science and Law,

Burapha University

Objectives

1. To promote and disseminate academic works and viewpoints relating to political science, Public administration, law and related fields.
2. To be a source of scholarly discussion, research publication, and practical Viewpoints from local issues in Thailand and worldwide
3. To be a repository of research literature and information for every education level.

Journal of Politics, Administration and Law has a particular interest in the link between political science, public administration theory and practice, law and a wide range of relevant themes. The journal also provides a professional forum for reporting on new experiences, new thinking and new ways of working among students, scholars, practitioners, policy shapers and socio-political activists. The journal is published two issues a year (January – June and July - December)

The Editorial Board welcomes the submission of research articles, review and seminar reports from the field of political science, public administration, law and related fields for publication from both academic and professional authors. Manuscript in English is also welcome. The manuscript must be sent to the Editorial Board and the author should consult notes for contributors appeared at the back cover of each issue. All manuscripts submitted will be subject to rigorous double-blind reviewing.

Editorial Advisor

Asst. Prof. Dr. Samrit Yossomsakdi

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Editorial in Chief

Assoc. Prof. Acting Sub Lt.Dr. Ekkawit Maneethorn

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Editorial Board

Prof. Emeritus Dr. Anusorn Limmanee

Faculty of Political Science, ChulalongKorn University

Prof. Dr. Supachai Yavapapas

Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University

Prof. Dr. Ruengwit Ketsuwan

Retired Government Official

Prof. Dr. Kriengkrai Charoenthanavat

Faculty of Law, ChulalongKorn University

Assoc. Prof. Dr. Thirawat Chuntuk

Faculty of Management Science, Silpakorn University

Assoc. Prof. Dr. Piyakorn Whangmahaporn

Graduate College of Management, Sripatum University

Asst. Prof. Second Lt. Dr. Nuttakrit Powintara

Graduate School of Public Administration, National Institute of Development

Administration (NIDA)

Asst. Prof. Dr. Teera Kulsawat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Assoc. Prof. Dr. Ratchanee Tangon

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Dr. Teeraphong Puripanik

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Asst. Prof. Dr. Yared Akarapattananukul

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Prof. Dr. Macro Brunazzo

Jean Monet Chair in European Studies University of Trento

Adjunct Professor Dr. Markku Salomaa

Centre for East Asian Studies, University of Eastern Finland, Finland

Professor Filippo Lorenzon

School of Law, Dalian Maritime University, China

Dr. Zoumpoulia Amaxilati

Hillary Rodham Clinton School of Law, Swansea University, United Kingdom

Drs. Andy Fefta Wijaya

Faculty of Administrative Science, Brawijaya University, Malang, Indonesia

Coordinator

Dr. Napapha Jiramongkollert

Dr. Suttatip Jupjaimok

Miss Tharntip Pawawipat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ

รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิเศษ	ศาลปกครอง
รองศาสตราจารย์ ดร.ประทีป ทับอิตตานนท์	ศาลจังหวัดปทุมธานี กระทรวงยุติธรรม
ดร.มยุรี จำรัส	สำนักงานยุติธรรมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
รองศาสตราจารย์ ดร.ชนภัทร ปัจฉิมม	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
รองศาสตราจารย์ ดร.อนุรัตน์ อนันตนาธร	มหาวิทยาลัยบูรพา
รองศาสตราจารย์ ดร.กิจฐเขต ไกรวาส	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตาภา พรยิ่ง	มหาวิทยาลัยทักษิณ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วชิราภรณ์ พวงจินดา	มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประพันธ์พงษ์ ขำอ่อน	มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ชยางกุล	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พันตำรวจเอกหญิง ดร.กษิรานิษฐ์ เตชิตวรเศรษฐ์	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รองศาสตราจารย์ ดร.อนุจิตร ชินสาร	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป	มหาวิทยาลัยรังสิต
รองศาสตราจารย์ ดร.ธีรวัฒน์ จันทิก	มหาวิทยาลัยศิลปากร
ดร.คณิน วงศ์ใหญ่	นักวิชาการอิสระ
พลโท ดร.พิชัย เข้มทอง	กระทรวงกลาโหม
ดร.จรัสศรี รูปขำดี	นักวิชาการอิสระ
พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ธัญญศิริ	กระทรวงยุติธรรม
พลตำรวจตรี ดร.พรชัย ขันดี	กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง
พันเอก ดร.เจน สุขศรีทอง	กรมยุทธศึกษาทหารบก
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.ไวพจน์ กุลาชัย	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วันวิชุด บุญโปร่ง	มหาวิทยาลัยรังสิต
ดร.พิมพ์กมล กองไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร.สนธิเดช จินดนา	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
ดร.เสริมสิทธิ์ สร้อยสอศรี	นักวิชาการอิสระ
รองศาสตราจารย์ ดร.รัชนี้ แดงอ่อน	มหาวิทยาลัยบูรพา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	มหาวิทยาลัยบูรพา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ กุลสวัสดิ์	มหาวิทยาลัยบูรพา
รองศาสตราจารย์ ดร.โอฬาร ถิ่นบางเตียว	มหาวิทยาลัยบูรพา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ญาเรศ อัครพัฒนานุกุล	มหาวิทยาลัยบูรพา
ดร. โชติศา ขาวสนิท	มหาวิทยาลัยบูรพา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์	มหาวิทยาลัยบูรพา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาญภรณ์ จตุรพรประสิทธิ์	มหาวิทยาลัยบูรพา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เรวัต แสงสุริยงค์	มหาวิทยาลัยบูรพา

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กำหนดเวลา ปีละ 2 ฉบับ (มกราคม - มิถุนายน และ กรกฎาคม - ธันวาคม)

การติดต่อ รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131
โทรศัพท์ 038-393475 , 038-102369 ต่อ 115 โทรสาร ต่อ 102
Homepage: <http://polsci-law.buu.ac.th/journal/>
ThaiJo: https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscilaw_journal
E-mail: polscilawjournal@gmail.com

อัตราค่าสมาชิก โปรดยกเลิกสมัครหน้าสุดท้าย

อนึ่ง บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์ในวารสารฯ จะได้รับการอ่านและการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้นๆ กองบรรณาธิการขอสงวนลิขสิทธิ์ ในการบรรณาธิการ และลำดับการตีพิมพ์ก่อน-หลัง ทั้งนี้ ถ้อยคำ ข้อเขียน ข้อคิดเห็นและข้อสรุปในบทความย่อและบทความทุกเรื่อง ถือเป็นผลงานวิชาการของผู้เขียน โดยกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

บรรณาธิการแถลง

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม พ.ศ. 2567) ได้จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนคณาจารย์ นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา รวมถึงผู้สนใจทั่วไปได้เผยแพร่ผลงานทางวิชาการด้านการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ตลอดจนสาขาที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยบทความวิจัย และบทความวิชาการ จำนวน 20 เรื่อง ซึ่งมีความหลากหลายในองค์ความรู้ ในฉบับนี้ขอนำเสนอ บทความแรก เรื่อง ปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย: ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจาน โดย นางสาววิภาวี สุขสำราญ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภัทรমন สาทริกซ์ การศึกษาปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย: ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจานมีวัตถุประสงค์บางประการเพื่อแสดงให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและภายในประเทศที่มีอยู่ในการรับรองและคุ้มครองสถานะของชนพื้นเมือง โดยการศึกษานี้มุ่งเน้นในเรื่องการเข้าถึงสิทธิในที่ดินทำกินของกลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ซึ่งการศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมและรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการ หรือนโยบายในการปกป้องสิทธิของชนพื้นเมือง และส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานสิทธิของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองในกระบวนการตัดสินใจใด ๆ ที่ทำให้การกระทำของหน่วยงานภาครัฐมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายและการดำเนินการทางกฎหมาย

บทความที่ 2 เรื่อง สมรรถนะและทักษะความสามารถของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตกรุงเทพมหานคร โดย นายจิระพงษ์ สำนวณพล และ ดร.อาภรณ์ คุระเอียด การพัฒนาสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงาน มีความสำคัญต่อการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร สมรรถนะประกอบด้วย ทักษะ (Skill) คือ สิ่งที่พนักงานได้รับการฝึกปฏิบัติและทำได้จนชำนาญ ความรู้ (Knowledge) คือ ความรู้เฉพาะด้านของพนักงานแต่ละบุคคล ทักษะคิด คือ ความคิด ความเชื่อมั่นของตนเองที่มีต่อการทำงาน องค์กร หรือแม้กระทั่งเพื่อนร่วมงาน บุคลิกนิสัย คือ สิ่งที่อยู่ติดตัวของพนักงาน หรือสิ่งอธิบายสิ่งที่พนักงานเป็น และแรงจูงใจในการทำงาน คือ เป้าหมายที่มีต่อการทำงานของพนักงาน โดยการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานในองค์กร เป็นการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานภายในองค์กร โดยต้องเริ่มจากฝ่ายทรัพยากรบุคคลต้องมีการตรวจสอบประวัติส่วนบุคคล เพื่อดูข้อมูลต่าง ๆ ของพนักงาน อาทิ การศึกษา ความสามารถ เป็นต้น ก่อนที่จะประเมินจากการปฏิบัติงานจริง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถของพนักงานในองค์กรให้มากขึ้น ประกอบด้วย แผนพัฒนารายบุคคล (Individual Development Plan) การฝึกอบรม (Training) การเสนอแนะแบบรอบทิศทาง 360 องศา การให้ข้อมูลย้อนกลับแบบ 360 องศา เป็นการให้ข้อเสนอแนะในการทำงาน โดยการฟังความคิดเห็นจากคน

รอบทิศตั้งแต่ผู้บริหาร หัวหน้างาน รวมไปถึงลูกน้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นหลากหลายมิติ การมอบงานที่ท้าทายมากขึ้น การมอบหมายงานที่ท้าทายมากขึ้นเป็นอีกหนึ่งในวิธีการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร โดยลองเริ่มต้นจากการมอบหมายงานที่ยาก และท้าทายให้พนักงาน จะช่วยให้สามารถประเมินศักยภาพของพนักงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดการขยายโอกาสทางธุรกิจโดยสามารถพัฒนาบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับพนักงานที่ตรงกับความต้องการขององค์กร งานวิจัยนี้เป็นรูปแบบงานวิจัยเชิงปริมาณมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร 2) เพื่อศึกษาระดับความสัมพันธ์ของสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานกับคุณภาพการบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร และ 3) เพื่อศึกษาสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร ในกลุ่มตัวอย่างผู้ค้าสถานีค้าน้ำมันจำหน่ายให้ลูกค้า และผู้ใช้ในจังหวัดกรุงเทพฯ จำนวน 354 คน

บทความที่ 3 เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของการทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัลในกฎหมายปกครอง โดย นายอิสระพันธ์ สมัครคดี และ รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เกียรติคุณวงศ์ การนำแนวคิดของรัฐบาลดิจิทัลมาใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐสามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะปรับเครื่องมือของภาครัฐให้สอดคล้องกับการให้บริการสาธารณะ การวิจัยนี้มุ่งเน้นการหาคำตอบว่าสัญญาทางปกครองที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยใช้วิธีการวิจัยทางกฎหมายทั้งการวิเคราะห์และตีความหลักการกฎหมายที่มีอยู่แล้ว (Doctrinal Research) และที่ไม่พึ่งผูกมัดกับการวิเคราะห์หลักการและข้อมูลกฎหมายเท่านั้น (Non-Doctrinal Research) เพื่อทำความเข้าใจและนำไปสู่กฎหมายและหลักความคิดทางกฎหมาย อีกทั้งใช้การตีความกฎหมาย (Statutory interpretation) ร่วมกับการสัมมนาอิงผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship) เพื่อเข้าใจความสมบูรณ์ของสัญญาทางปกครองดิจิทัล ผลการศึกษาพบว่าไม่มีความแตกต่างมีนัยสำคัญระหว่างสัญญาทางปกครองแบบปกติและสัญญาทางปกครองดิจิทัล ทั้งสองมีองค์ประกอบทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งทำให้เกิดนิติกรรมที่ถือเป็นสัญญาทางปกครองที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ แม้ว่าการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรวมสัญญาทางปกครองดิจิทัลให้ชัดเจน จะช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชนในการทำสัญญาทางปกครองดิจิทัลเป็นไปตามหลักความชอบของกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญเชื่อว่ารัฐมีอำนาจที่จะทำสัญญาทางปกครองดิจิทัลอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ใหม่ จึงสรุปได้ว่ารัฐ

สามารถใช้สัญญาทางปกครองดิจิทัลได้ตามกฎหมายที่มีอยู่และเจ้าหน้าที่รัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเมื่อทำสัญญาทางปกครองดิจิทัล

บทความที่ 4 เรื่อง การประยุกต์ใช้การตำรวจชุมชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19) ในประเทศไทย โดย พันตำรวจเอก ดร.จิตพล กาญจนกิจ ในบรรดาหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบทบาททั้งในฐานะหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยสนับสนุนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดดังกล่าว อาทิ การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกำหนดบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 และการบูรณาการการทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่นในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการคัดกรองบุคคลที่น่าสงสัยว่าอาจติดเชื้อ ตลอดจนอำนวยความสะดวกและประสานงานกับเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความตระหนักรู้ และเฝ้าระวังในชุมชนมิให้เกิดความเสี่ยงจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 จนทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นประเทศที่มีการฟื้นตัวจากสถานการณ์ของโรคโควิดเป็นอันดับ 1 จาก 184 ประเทศ (ในช่วงปี 2563) และจัดอยู่ในกลุ่มที่บรรเทาการระบาดของไวรัสดังกล่าวได้ก้าวหน้าที่สุดในโลก ผู้วิจัยจึงความสนใจว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปรับใช้แนวคิดและกลไกตำรวจชุมชนเพื่อดำเนินการตามนโยบายและมาตรการของรัฐในการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 อย่างไร

บทความที่ 5 เรื่อง การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย โดย นางสาวสุดารัตน์ มะกรุดอินทร์ นางสาวณัฐกานต์ จตุรภัทร์ และ ดร.โชติศา ขาวสนิท การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) ศึกษาประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาคุณลักษณะของข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ของการใช้กัญชา งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยผู้จัดทำได้เดินทางไปสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่สวนกัญชาบ้านไร่ชมเพลินและคลินิกแพทย์แผนไทย ณ แสนสุข และมีการสนทนาผ่านสมาร์ทโฟน วิจัยเอกสาร และระบบสารสนเทศ โดยผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ 3 คน ได้แก่ 1) นางสาวสุนันทา เอมดวง แพทย์แผนไทย 2) นางสาวกุลภัสร โภชนกุล อาจารย์ประจำสาขาวิชาการแพทย์แผนไทยประยุกต์ 3) นายสุทธิ เจียวไข่เอ็ง เจ้าของผู้ประกอบการบ้านไร่ชมเพลิน ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1.1) รูปแบบในทางการแพทย์ โดยทางการแพทย์มีสองระบบย่อย ได้แก่ แพทย์แผนปัจจุบัน แพทย์แผนไทย และ 1.2) รูปแบบในเชิงมิติเศรษฐกิจ 2) คุณลักษณะข้อดีและข้อเสียของการใช้กัญชา ซึ่งการนำกัญชามาใช้ไม่ว่าจะในรูปแบบทางการแพทย์ และ เศรษฐกิจหรือทางนันทนาการ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกัญชาให้ภาคประชาชนทุกคน โดยทางด้านการสร้างประโยชน์ต่อการใช้กัญชาทั้งในทางการแพทย์ เป็นการส่งเสริมให้คุณภาพชีวิตของผู้ป่วยในการรักษาโรค และเมื่อหากในอนาคตประเทศไทยสามารถมีผลการวิจัยที่เป็นของ

ประเทศไทยโดยเฉพาะทางการแพทย์อาจมีการยอมรับและนำกฎหมายมาประกอบในการรักษาเพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้ป่วยมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการลดการทรมานสำหรับผู้ป่วยที่อยู่ในระยะสุดท้าย เป็นต้น ส่วนในทางเศรษฐกิจนั้นนับว่ากฎหมายเป็นพืชเศรษฐกิจมาช้านาน และเป็นพืชที่สามารถให้ประโยชน์แก่ผู้ประกอบการหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการปลดล็อกกฎหมายเสรี ดังนั้นรัฐควรมีการกำหนดวิธีการและแนวทางการป้องกันข้อผิดพลาดที่เกิดจากช่องโหว่ทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายกฎหมายเสรีในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุม และ ไม่มีความชัดเจนมากพอจนอาจทำให้เกิดผลเสียตามมาได้หากมีเหตุการณ์ที่เสี่ยงต่อการสร้างผลกระทบให้กับภาคประชาชนทั่วไป ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ดีมากพอ เพื่อที่การทำงานทั้งระบบจะสามารถดำเนินไปในทิศทางที่เกิดประโยชน์สูงสุดให้กับประเทศไทย โดยสรุปแล้ว กฎหมายถือว่าเป็นพืชสมุนไพรที่อยู่คู่กับคนไทยและประเทศมาอย่างยาวนานร้อยปี ในอดีตมีการนำกฎหมายไปประกอบการรักษาผู้ป่วยแต่ต่อมาได้มีการจัดให้กฎหมายเข้าสู่บัญชียาเสพติดจึงทำให้ประเทศไทยไม่สามารถนำกฎหมายมาใช้ทั้งในทางการแพทย์และเศรษฐกิจได้อีกนับ 40 ปี เมื่อประเทศขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์และโทษของกฎหมายจึงเป็นการสร้างความหวาดระแวง วิตกกังวลต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการออกสื่อว่ากฎหมายมีแนวโน้มที่ผลกระทบจะไปในด้านลบมากกว่าด้านบวก รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนจึงจำเป็นต้องร่วมกันจัดแบบแผนการปฏิบัติระบบกฎหมายทั้งทางการแพทย์ โดยเอาประโยชน์ของผู้ป่วยเป็นที่ตั้ง และ ทางด้านเศรษฐกิจ ต้องมีการกำหนดขอบเขตการใช้กฎหมายอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บทความที่ 6 สิทธิชุมชนในการป้องกันผลกระทบจากปัญหาการเผาในที่โล่ง โดย ดร.รัชกร โชติประดิษฐ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สง่า ทับทิมหิน นายสุพัฒน์ เจะปก และ ดร.กษิดิศร วิไลเลิศ บุคคล และชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ สิทธิชุมชนในการป้องกันการได้รับผลกระทบจากปัญหาการเผาในที่โล่งเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในมาตรา 43 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐธรรมนูญ 57 แต่ประชาชนยังไม่ได้ใช้สิทธิชุมชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากยังขาดกฎหมายเฉพาะในการนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและการเผาในที่โล่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่ได้ไปใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเผาในที่โล่ง ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจ ความตระหนักในเรื่องผลกระทบจากการเผาในที่โล่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐยังเข้าไม่ถึงชุมชนในการส่งเสริมสิทธิของชุมชนในการป้องกันการเผา

ในที่โล่ง ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดนโยบาย แผน ยุทธศาสตร์ แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ รวมทั้ง การตรา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควรมีความชัดเจนมากขึ้นในเรื่อง สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในอากาศสะอาด สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางภาครัฐ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการใช้สิทธิเพื่อป้องกันการได้รับผลกระทบจากการเผาในที่โล่งและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดการสร้างเครือข่ายในชุมชนอย่างมีส่วนร่วม

บทความที่ 7 เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย นางสาวพัฒนภรณ์ แสนบุตร ดร.วัลลภ พิริยวรรณะ ดร.ธีรวัชร พุ่มดารา และ ดร.ศิริกัญญา ศิริภูพานันท์ บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางในการปัญหาการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นไทยที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นขาดเอกภาพมีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นอิสระ ปัญหาด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดโครงสร้างส่วนราชการที่ไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมอย่างแท้จริงต่อสภาพภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหากระบวนการสรรหาบุคลากร ที่มีการทุจริตและใช้ระบบอุปถัมภ์ ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย ระเบียบกฎหมายอ่อน ไม่มีบทลงโทษที่จริงจัง ปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีมากเกินไปทำให้เกิดการกลั่นแกล้ง และการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้บริหาร ปัญหาเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อม นำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล และวางแผนนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลอย่างถูกต้องเหมาะสมและให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 - 2570) ของสำนักงาน กพ. ที่มุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของภาครัฐ ส่งเสริมการใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถให้หลากหลายด้าน พัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์เพื่อปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

ข้อสรุปของบทความนี้ คือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

บทความที่ 8 เรื่อง Entangled Governance: The Role of Social Networks and Transaction Costs in Thailand's Corruption Conundrum By Mr.Ronnayut Bongbut and Asst.Prof. Pol.Lt.Col. Waiphot Kulachai บทความวิชาการเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อค้นหาความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างเครือข่ายสังคม ต้นทุนการดำเนินงาน และการเอื้อประโยชน์ต่อการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการปกครองของประเทศไทย โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ที่ครอบคลุม ผลการศึกษา พบว่า เครือข่ายสังคมที่ฝังรากลึกได้

เพิ่มต้นทุนการดำเนินการเป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับต่าง ๆ ข้อค้นพบนี้สามารถอธิบายกลไกการทำงานของเครือข่ายเหล่านี้ ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์นี้ถือว่ามีส่วนสำคัญในการปรับปรุงกรอบแนวทางการต่อต้านปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีอยู่ และเสนอแนวทางที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายซึ่งมุ่งเน้นไปที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น จึงควรดำเนินการปฏิรูปแบบองค์รวม โดยเน้นการเพิ่มความโปร่งใสและการเสริมสร้างความรับผิดชอบภายในเครือข่ายเหล่านี้

บทความที่ 9 เรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐกริช เปาอินทร์ การตระหนักรู้ทางการเมือง (Political Awareness) เป็นกุญแจหลักสำคัญในการสร้างการเติบโตให้กับประเทศในทุกด้าน และถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการพัฒนาสังคมประการหนึ่ง (Social Development) เพราะการตระหนักรู้ทางการเมืองเป็นประตูบานแรกสู่การที่ปัจเจกบุคคลจะทำการพิจารณาและคัดเลือกเฉพาะข้อมูล และ สิ่งที่เป็นจำเป็นและพึงประสงค์ ซึ่งจะนำมาซึ่งสิ่งที่เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อส่วนรวมได้ เหตุก็เพราะว่าการตระหนักรู้ทางการเมืองจะส่งผลในลักษณะของการกระตุ้นอารมณ์ (Emotion) ที่จะส่งผลให้มนุษย์แสวงหาข้อมูลที่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อประเด็นต่าง ๆ ได้ บทความวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร (2) ศึกษาอิทธิพลของสื่อสังคมที่ส่งผลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร และ (3) ศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร โดยประโยชน์ที่ได้จากการวิจัยนี้ คือ เมื่อได้ทราบว่าการตระหนักรู้ทางการเมืองของคนไทยมีลักษณะเป็นเช่นไร และมีความแตกต่างกันในแต่ละลักษณะทางประชากรและสังคมอย่างไร ก็จะสามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการตระหนักรู้ทางการเมืองของคนไทยได้เพิ่มขึ้น อีกทั้ง เมื่อทราบว่า สื่อสังคม (Social Media) มีผลหรือไม่ และอย่างไร ต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของคนไทย การวางแผนเพื่อใช้สื่อสังคมเพื่อผลักดันให้เกิดการตระหนักรู้ทางการเมืองของคนไทยก็จะมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทความที่ 10 เรื่อง ผลของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษรถยนต์ของไทย โดย นายพลพัชร พัชรปิยะกุล งานวิจัยนี้ศึกษาประสิทธิภาพของมาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ และอิทธิพลของมาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ ที่ส่งผลกระทบต่อตลาดและอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ที่นั่งส่วนบุคคลในประเทศไทย โดยศึกษาจากข้อมูลมลพิษในรถยนต์ โดยใช้ข้อมูลมลพิษและ

อุตสาหกรรมรถยนต์ในปี พ.ศ. 2554 ถึง 2565 โดยจะทำการแบ่งชุดข้อมูลออกเป็นสองช่วงคือช่วงระหว่าง พ.ศ. 2554 ถึง 2558 และ ช่วงระหว่าง 2559 ถึง 2565 ซึ่งเป็นช่วงก่อนและหลังผลกระทบภายหลังการเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมการใช้งานรถยนต์ประหยัดพลังงานและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พบว่า ปริมาณการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) หลังการบังคับใช้นโยบายมีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนทางกลับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) กลับเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ถึงแม้ในช่วงปี 2563 ประเทศไทยจะเผชิญกับปัญหาการระบาดของโรคโควิด 19 แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่มุ่งควบคุมมลพิษจากรถยนต์ของประเทศไทยนั้นไม่ส่งประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากแต่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมการเลือกซื้อรถยนต์ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเครื่องยนต์เบนซินเป็นเครื่องยนต์ดีเซล เครื่องยนต์ไฮบริด และยานยนต์ไฟฟ้า (EV) มากขึ้น

บทความที่ 11 เรื่อง กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพัน
มั่นคงต่อองค์กร โดย นางสาวรุจิรา เหนือเกาะหวาย งานวิจัยเรื่องกลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน เพื่อสร้างความความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร และเพื่อพัฒนากลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน เพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร งานวิจัยนี้มุ่งศึกษากลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร ใช้วิธีวิจัยด้วยวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) เพื่อการวางแผนและกำหนดนโยบายตลอดจนแนวทางการดำเนินงานในอนาคต และใช้วิธีการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interview) เพื่อให้ได้รายละเอียดของข้อมูลต่าง ๆ อย่างลึกซึ้งและตรงตามสภาพที่เป็นจริง ผลการวิจัยทำให้ได้แนวทางในการพัฒนากลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร ประกอบไปด้วยการจัดการการสื่อสาร นโยบายการสื่อสาร รูปแบบการสื่อสาร กระบวนการสื่อสาร การสื่อสาร บรรยายการสื่อสาร เครือข่ายการสื่อสาร การแสวงหาและการจัดการข้อมูลข่าวสารของผู้บริหาร และทักษะการสื่อสาร ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นการส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และสนับสนุนพนักงานด้านผู้ประกอบการภายในองค์กร (Intrapreneurship) ยังเน้นการสร้างทักษะการสื่อสารที่ดีของผู้บริหาร (Communication Skill) และพนักงานกลุ่มเป้าหมาย (Employee Target) โดยเฉพาะทักษะของผู้บริหาร การสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ด้วยความสุภาพ ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจน ตรงประเด็นและมีความน่าเชื่อถือ มีบุคลิกภาพที่ดี สามารถสร้างความประทับใจให้กับพนักงาน ใช้น้ำเสียง สีสหน้า สายตา และกริยาท่าทาง แสดงถึงความจริงใจและเหมาะสมกับสถานการณ์การสร้างผู้ประกอบการภายใน รวมถึงมีเทคนิคในการโน้มน้าวใจ มีภาวะผู้นำในการประชุม ทำให้พนักงานคล้อยตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ซึ่งองค์กรต้องใช้องค์ความรู้ของผู้บริหาร (Knowledge Leader) เพื่อเป็นการสร้างแนวคิดทัศนคติ (Mind Set) ในความ

กระตือรือร้นและความรับผิดชอบมีความคิดสร้างสรรค์ในการแสวงหาวิธีใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาสินค้าหรือบริการ เพื่อการสร้างความสำเร็จขององค์กรและพนักงานร่วมกันการสื่อสารในองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นด้านผู้ประกอบการภายในให้เติบโตอย่างเรียบง่ายและประสบความสำเร็จ การสื่อสารที่เปิดเผยจะช่วยส่งเสริมการแบ่งปันไอเดียและความร่วมมือในการพัฒนาธุรกิจภายในองค์กร

บทความที่ 12 เรื่อง การพัฒนากฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดย นางสาวภัททิรา ทุมมัต การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศต่างประเทศ และประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อนำมาวิเคราะห์และเป็นแนวทางในแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาความรับผิดชอบของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลางกฎหมายได้กำหนดความผิดของคนกลางเรียกสินบนไว้ แต่ในกรณีของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลางจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนกับคนกลางในการกระทำความผิดนั้นไม่ได้ (2) ปัญหาความรับผิดชอบของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ กฎหมายกำหนดความรับผิดไว้เพียงสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนเท่านั้น ซึ่งยังไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต (3) ปัญหาการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นฐานความผิดเฉพาะ เพียงแต่ให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ (4) ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร บทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดย (1) กำหนดความรับผิดชอบของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลาง (2) กำหนดความรับผิดชอบของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ให้รับโทษเช่นเดียวกับตัวการ (3) กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐร้ายแรงผิดปกติ เป็นฐานความผิดเฉพาะ (4) กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

บทความที่ 13 เรื่อง การกระทำผิดซ้ำ: ศึกษาเฉพาะการกระทำผิดต่อชีวิตและร่างกายของเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในเขตภาคตะวันออก โดย รองศาสตราจารย์ พิเศษ พลตำรวจตรี ดร.ปกรณ์ มณีปกรณ์ การศึกษาเรื่อง การกระทำผิดซ้ำ : ศึกษาเฉพาะการกระทำผิดต่อชีวิตและร่างกายของเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในเขตภาคตะวันออก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในคดีชีวิตและร่างกาย และศึกษาเพื่อวางมาตรการในการแก้ไขการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในคดีชีวิตและร่างกาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศชาติและแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษารูปแบบการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในคดีชีวิตและร่างกาย เนื่องจากในคดีชีวิตและร่างกายนั้น เป็นคดีที่มีความรุนแรงมากและเป็นการกระทำที่เกินกว่าวัย รวมทั้งคดีดังกล่าวก็เป็นคดีที่มีเด็กและเยาวชนกระทำผิดสูงเป็นอันดับ 1 ใน 3 ของทุกคดีในทุก ๆ ปี ดังนั้นเพื่อให้ปัญหาดังกล่าวนั้นลดลง ควรที่จะมีแนวทางไม่ว่าจะเป็นการได้รับการแก้ไข เพื่อให้การแก้ไข พื้นฟู บำบัดเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดให้กลับตนเป็นคนดีได้ และกำหนดเป็นมาตรการเพื่อป้องกัน และแก้ไขการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ภาคตะวันออกลดลง อีกทั้งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นแนวทางในการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นอนาคตที่ดีของชาติต่อไป

บทความที่ 14 เรื่อง กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดย นางสาวสุนงคันธ์ ศรีวิพันธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.ประทีป ทับอรรถานนท์ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการของผู้สูงอายุและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างครบวงจร จากการรวบรวมข้อมูลโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดำเนินการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยครั้งแรกในปี พ.ศ. 2537 ต่อเนื่องมาถึง การสำรวจในปี พ.ศ. 2564 นับเป็นการสำรวจครั้งที่ 7 ประเทศไทยเป็น “สังคมสูงวัย ” มานานมากกว่า 10 ปี ที่มีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ในขณะที่วัยเด็กและวัยแรงงานลดลงเรื่อย ๆ จากนั้นจะกลายเป็น “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ” เมื่อมีประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดในอนาคตอีก 1-2 ปีข้างหน้า เมื่อมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ยังมีได้บัญญัติถึงการคุ้มครองสวัสดิการของผู้สูงอายุรวมทั้งการดูแล การคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างครบวงจร โดยในการดำเนินการวิจัยประเด็นปัญหา 5 ข้อ ประกอบด้วย 1) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านสภาพความเป็นอยู่และรายได้ของผู้สูงอายุจากภาครัฐ 2) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการที่พำนักอาศัยของผู้สูงอายุจากภาครัฐและเอกชน 3) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุตามกฎหมายสาธารณสุขจากภาครัฐและเอกชน 4) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดาน 5) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นประกอบกับ เป็นการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต บทความวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการค้นหาคำตอบ นำไปสู่การจัดทำการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และกำหนดให้เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการคุ้มครองผู้สูงอายุให้สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ และได้รับสวัสดิการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ โดยกำหนดเป็นร่าง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ”

บทความที่ 15 เรื่อง การวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดย นางระเบียบ กิจเจริญ การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก วิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ วิเคราะห์ปัญหา และข้อจำกัดของนโยบาย และเสนอแนวทาง ปรับปรุง นโยบาย ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลมุ่งหวังให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจและการสร้างอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจใหม่ ตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0 การส่งเสริมดำเนินการโดย 2 องค์กรหลัก ได้แก่ การส่งเสริมตามมาตรการของสำนักงานส่งเสริมการลงทุน BOI และมาตรการส่งเสริมโดยสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก EEC รูปแบบการส่งเสริมมีความสอดคล้องกันทั้ง 2 องค์กร ได้แก่ การให้สิทธิพิเศษทางภาษี การบริการข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาและอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐาน การอำนวยความสะดวกการเงิน การพัฒนาและการเตรียมความพร้อมด้านทักษะแรงงาน และการให้คำปรึกษาสำหรับผู้ที่จะลงทุน ความแตกต่างในเรื่องของพื้นที่ในการส่งเสริมการลงทุนใน EEC จำกัดเฉพาะ 3 จังหวัด ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา และมาตรการ EEC ที่จะจูงใจมากกว่าโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มุ่งเน้น ปัญหาข้อจำกัด ได้แก่ 1) โครงสร้างการจัดการเป็นรูปแบบคณะกรรมการมาจากหลายหน่วยงานและการจัดการแบบราชการที่ไม่คล่องตัว 2) การเมืองเปลี่ยนแปลงบ่อย 3) นโยบายขาดเสถียรภาพ 4) ความซ้ำซ้อนของบทบาท 2 หน่วยงาน ทำให้เกิดความสับสนของผู้ประกอบการ 5) มาตรการเอื้อผู้ประกอบการรายใหญ่และต่างชาติ ผู้ประกอบการรายย่อยไม่ได้ประโยชน์ขาดแรงงานที่มีทักษะภาษา ไอที และ 6) โปรแกรมเมอร์ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นของอุตสาหกรรมใหม่

บทความที่ 16 เรื่อง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับกระบวนการเรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม กรณีชุมชนอิสลาม ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยณรงค์ เครือนวน ที่ผ่านมามีชุมชนหลายแห่งพยายามสร้างนวัตกรรมเพื่อเป็นกลไกที่จะนำไปสู่การอยู่ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมหลากหลายรูปแบบ ผันแปรไปตามสภาพปัญหา บริบท และความต้องการของชุมชน ดังกรณีชุมชนอิสลาม ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งมีวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจสัมพันธ์โรงงานอุตสาหกรรม กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ต้องพึ่งพาโรงงานอุตสาหกรรม และนำไปสู่ความคิดในการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากการอยู่ร่วมกันระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนเป็นหลักประกันถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ที่ชาวบ้านจะได้รับจากรัฐและโรงงานอุตสาหกรรม ขณะที่ความเป็นจริงของสังคมไม่สามารถที่จะแยกชุมชนท้องถิ่นออกจากอุตสาหกรรมและไม่สามารถแยกโรงงานอุตสาหกรรมออกจากชุมชนท้องถิ่นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้พวกเขาจึงพยายามแสวงหาแนวทางที่จะทำให้ชุมชนโดยรอบโรงงานอุตสาหกรรมและโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ร่วมกันได้ โดยที่ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้และเสียประโยชน์มากจนเกินไปอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ประชาชนกลุ่มนี้ยังเห็นว่าปัญหามลพิษและผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นปัญหาที่สามารถป้องกันหรือแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงได้ หากหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมทุกฝ่ายมีความตระหนักร่วม และมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามประชาชนกลุ่มนี้ก็ไม่ได้ปฏิเสธการดำรงอยู่ของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ปฏิเสธการสร้างหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมเช่นกัน เพราะการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมย่อมหมายถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่พวกเขาได้รับ แต่การเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมต้องเพิ่มขึ้นโดยที่โรงงานอุตสาหกรรมและรัฐต้องมีความจริงจังในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยความคิดดังกล่าวนำไปสู่ปฏิบัติการในการสร้างพื้นที่เพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการสร้างพื้นที่เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกัน เนื่องจากที่ผ่านมาประชาชนในพื้นที่ไม่รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะประเภทหรือกลิ่นของสารเคมีที่โรงงานอุตสาหกรรมใช้เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต นอกจากนี้ยังมีความพยายามสร้างพื้นที่สาธารณะ (Public Square) ในลักษณะของการ ปรับทุกข์ เล่าสุขหรือจับเข่าคุยเพื่อแสวงหาแนวทางในการอยู่ร่วมกันระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนท้องถิ่น ภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่ามีทุนประเภทใดบ้างที่ส่งผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชน และนวัตกรรมชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นมานั้นมีบทบาทอย่างไรต่อการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและภาคอุตสาหกรรม

บทความที่ 17 เรื่อง การรับมือภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุ: ความท้าทายใหม่ของสังคมไทย โดย นางสาวขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.ไวพจน์ กุลาชัย นายปฏิพล หอมยามเย็น และ นายชันนุทร เพชรราศี สารสำคัญของบทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปประเด็นความท้าทายของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับมือภัยทางไซเบอร์ในสังคมไทยปัจจุบัน รวมถึงการหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยทำการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับภัยทางไซเบอร์ที่พบบ่อยสำหรับผู้สูงอายุ ผลกระทบของความเสี่ยงทางไซเบอร์ต่อผู้สูงอายุ และกลยุทธ์การรับมือจากภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุ ซึ่งทำให้ได้ข้อสรุปด้านความท้าทายใหม่และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการรับมือภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุของสังคมไทย พบว่า ผู้สูงอายุมักจะขาดความรู้ทางเทคโนโลยีและทักษะในการจัดการข้อมูลส่วนตัวบนแพลตฟอร์มดิจิทัล ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวงทางการเงินและการโจมตีทางไซเบอร์ นอกจากนี้ การใช้โซเชียลมีเดียและเทคโนโลยีต่าง ๆ ยังเป็นช่องทางให้ผู้สูงอายุต้องเผชิญกับปัญหาการรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคล และการถูกละเมิดสิทธิส่วนตัว ในด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย พบว่า การปกป้องผู้สูงอายุจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ในสังคมไทย จำเป็นต้องพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ที่หลากหลาย ซึ่งรวมถึงการสร้างโปรแกรมการศึกษาและอบรมทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์เพื่อเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยทางไซเบอร์ การตอบสนองต่อความท้าทายเหล่านี้ต้องมาจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม รวมถึงการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้ทันสมัยเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุจากภัยทางไซเบอร์ที่เพิ่มขึ้น

บทความที่ 18 เรื่อง ธรรมนูญชุมชนกับกระบวนการสร้างข้อตกลงร่วมเพื่ออยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม กรณีบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ทุนที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม และวิเคราะห์บทบาทของนวัตกรรมชุมชนในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม ผลการวิจัยพบว่า ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมในฐานะนวัตกรรมชุมชน เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างทุน 4 ประเภท คือ (1) ทุนทางเศรษฐกิจ เป็นแรงผลักดันให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาโอกาสหรือมาตรการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (2) ทุนทางสังคม ในฐานะเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่เชื่อมโยงให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา (3) ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เปรียบเสมือนทุนเชิงซ้อนซึ่งทั้งเป็นสาเหตุและผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม (4) ทุนมนุษย์ซึ่งเป็นศักยภาพและความสามารถของผู้นำทางอุดมการณ์ ประธานชุมชนและผู้นำเครือข่ายต่าง ๆ ในการสร้างและขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม บทบาทของนวัตกรรมชุมชนที่

เรียกว่าธรรมนูญชุมชนกับการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมมีบทบาทสำคัญ 6 ประการ คือ (1) เป็นสัญญาประชาคมระดับท้องถิ่น (2) เป็นกลไกที่ช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสื่อสารและพฤติกรรมทางสังคมระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการ ภาคเอกชน (3) เป็นกลไกที่ช่วยปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการ ภาคเอกชน (4) เป็นเครื่องมือช่วยให้การใช้อำนาจบริหารจัดการตนเองของชุมชนได้รับการยอมรับ (5) เป็นเครื่องมือของชุมชนเพื่อต่อรองกับโรงงานอุตสาหกรรม และ (6) เป็นเครื่องมือเสริมสร้างพลังอำนาจ ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและผู้ประกอบการภาคเอกชน

บทความที่ 19 เรื่อง กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดการมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ โดย นางสาว สุพัตรา บุญวงษ์ประสาธ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ ในเขตควบคุมมลพิษ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับการใช้มาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษและเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมี ลักษณะการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น กำหนดให้มีมาตรการตามกฎหมายที่แตกต่างออกโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมี เป้าหมายเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการควบคุมและใช้พื้นที่ และยังมีมาตรการทางแพ่ง และทางอาญาลงโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง นอกจากนี้ยังมีโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 99, 100 อีกด้วย แต่เมื่อพิจารณาการจัดการสิ่งแวดล้อม ในเขตควบคุมมลพิษเป็นไปตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งจัดทำโดย เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นร่วมกับการจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบ เห็นว่ามาตรการตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นมี เป้าหมายและมุ่งเน้นเพื่อการจัดการด้านงบประมาณในการเสนอเพื่อก่อสร้างโครงการถ้าเห็นว่ามี ความจำเป็นโดยพิจารณาจากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นหลัก เช่น ถ้าสำรวจแหล่งกำเนิดมลพิษแล้วพบว่าเกิดจากการ ใช้น้ำของชุมชน โรงแรม หรือฟาร์มเลี้ยงสัตว์ที่รวมกันอยู่จำนวนมากก็จะก่อให้เกิดปัญหามลพิษน้ำเสียจึงมี ความจำเป็นต้องสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียรวมถึงกรณีบ่อบำบัดน้ำเสียรวมเมืองพัทยา เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นว่า แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาหมอกควันในเขตควบคุม มลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาขอเสนอแนะว่า เห็นควรให้ยกร่างกฎหมายจากแผนปฏิบัติการ ให้เป็นกฎหมายในลักษณะกฎกระทรวงเช่นเดียวกับเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎกระทรวงก็จะ ได้รับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 99 และมาตรา 100 โดยมีสาระสำคัญของกฎหมายอย่างน้อยต้องบัญญัติในเรื่องหลักเกณฑ์การประกาศ สิทธิ และหน้าที่ของประชาชน การใช้และการควบคุมการใช้พื้นที่ หลักเกณฑ์การยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ และ บทกำหนดโทษกรณีผู้ฝ่าฝืน ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาหมอกควันเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

และบทความสุดท้ายของฉบับนี้ บทความที่ 20 เรื่อง แนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทางสังคม โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภัทรมน ศาตรักษ์ สิทธิในการคุ้มครองทางสังคม (Right to social security) เป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทาง (Guidelines) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการสร้างกรอบของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ให้ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ของการประกันสิทธิของประชาชนทุกคนในการเข้าถึง และได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นธรรมและเหมาะสม บทความนี้ นำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคม เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง จากการศึกษาพบว่า หากประเทศต่าง ๆ ได้นำแนวคิดในเรื่องการเจรจาทางสังคม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการจัดทำกฎหมายภายในประเทศ จะส่งผลในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขอขอบคุณอย่างสูง

รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร

บรรณาธิการ

สารบัญ

1 – 24

บทที่ 1

ปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย:
ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจาน

Legal Problems in Land Possession Rights of Indigenous Peoples in Thailand:

A Case Study of the Karen of Kaeng Krachan

วิภาวี สุขสำราญ (Wipawee Suksumran)

ภัทรมน สาทรักษ์ (Pataramon Satarlak)

25 - 38

บทที่ 2

สมรรถนะและทักษะความสามารถของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตกรุงเทพมหานคร

**Competencies and Skills of Service Technicians for Installation and Maintenance of Fuel
Station Equipment in Bangkok Metropolitan Area**

จิระพงษ์ ตำราจพล (Jirapong Somruangphon)

อาภรณ์ คุระเอียด (Arphorn Kuraeiad)

39 - 57

บทที่ 3

ความชอบด้วยกฎหมายของการทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัลในกฎหมายปกครอง

**Exploring the Legality of Administrative Contracts through Digital Channels in
Administrative Law**

อิสระพันธ์ สมัคคคี (Issaraphun Samakkadee)

ณรงค์ เกียรติคุณวงศ์ (Narong Kiettikunwong)

58 - 76

บทที่ 4

**การประยุกต์ใช้การตำรวจชุมชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของ
โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19) ในประเทศไทย**

**Application of Community Policing to Control Coronavirus Disease 2019
(COVID-19) Pandemic in Thailand**

ชิตพล กาญจนกิจ (Chitphol Kanchanakit)

77 - 86

บทที่ 5

การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย

The Introductory Study on the Use of Cannabis in Various Fields in Thailand

สุดาร์ตน์ มะกรูดอินทร์ (Sudarat Makrudin)

ณัฐธกานต์ จตุรภัทร์ (Nattakarn Jaturapat)

โชติศา ขาวสนิท (Shotisa Cousnit)

87 – 98

บทที่ 6

สิทธิชุมชนในการป้องกันผลกระทบจากปัญหาการเผาในที่โล่ง

Community Rights to Prevent Being Affected by Open Burning Problems

รัชกร โชติประดิษฐ์ (Ratchakorn Chotpradit)

สง่า ทับทิมหิน (Sanga Tubtimhin)

สุพัฒน์ เงามปก (Supat Ngopok)

กษิษฐ์ วิไลเลิศ (Kasisorn Vilailert)

99 – 117

บทที่ 7

แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Guidelines for Solving Problems in Thai Local Personnel Management Affecting Local Government Organizations

พัฒนภรณ์ แสนบุตร (Pattanaporn Sanbud)

วัลลภ ปิรียวรัตนะ (Wanlop Piriawattana)

ธีรวัชร พุ่มดารา (Theerawat Phumdara)

ศิริญา ศิริยานันท์ (Sirinya Siriyanun)

118 - 136

บทที่ 8

Entangled Governance: The Role of Social Networks and Transaction Costs in Thailand's Corruption Conundrum

Ronnayut Bongbut

Waiphot Kulachai

137 - 152

บทที่ 9

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร

Factors Influencing Political Awareness Among Bangkok Metropolitan Citizens

นัฐกริช เปาอินทร์ (Nuttakrit Powintara)

153 - 171

บทที่ 10

ผลของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษรถยนต์ของไทย

The Result of Legislative Measure in the Control Pollution from Automobile in Thailand

พลพัชร พัชรปิยะกุล (Pollapat Patcharapiyagul)

172 - 194

บทที่ 11

กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร

Communication Management Strategies in Intrapreneurship for Enhancing

Organizational Loyalty

รุจิรา เหนือเกาะหวาย (Rujira Nuagaowai)

195 - 204

บทที่ 12

**การพัฒนากฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561**

**Legal Development for Prevention and Suppression of Corruption as Organic Act on
Anti- Corruption B.E. 2561 (2018)**

ภัททิรา ทุมнат (Pattira Tumnat)

215 - 231

บทที่ 13

การกระทำผิดซ้ำ: ศึกษาเฉพาะการทำความผิดต่อชีวิตและร่างกายของเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในเขตภาคตะวันออก

Recidivism: The Study of Physical and Life Offences for Juvenile Offenders in Youth Detention Center in the Eastern Region

ปกรณ์ มณีปกรณ์ (Pakorn Maneepakorn)

232 - 249

บทที่ 14

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

Model Law on Protection and Promotion of the Quality of Life of the Elderly

สุนงคณัฐ ศรีวิพันธ์ (Sunongnut Sriwiphan)

ภูมิ โชคเหมาะ (Poom Chokmoh)

ประทีป ทับอรรถานนท์ (Pratheep Tabatanon)

250 - 265

บทที่ 15

การวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

An Analysis of Investment Promotion Policy Under the Eastern Economic Corridor (EEC) Development Plan

ระเบียบ กิจเจริญ (Rabiab Kitjaroen)

บทที่ 16

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับกระบวนการเรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงาน
อุตสาหกรรม กรณีชุมชนอิสลาม ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองจังหวัดระยอง

**Deliberative Democracy and the Learning Process for the Coexistence of Local
Community and Industry in the Case of Islamic Community in Map Ta Phut
Subdistrict, Mueang District, Rayong Province**

ชัยณรงค์ เครือนวน (Chainarong Krueanuan)

บทที่ 17

การรับมือภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุ: ความท้าทายใหม่ของสังคมไทย

Addressing Cyber Threats for the Elderly: A New Challenge for Thai Society

ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ (Khwanta Benchakhan)

ไวยพจน์ กุลาชัย (Waiphot Kulachai)

ปฏิพล หอมยามเย็น (Patipol Homyamyen)

กันอุทร เพชรราศี (Khanouthone Phetlasy)

บทที่ 18

ธรรมนูญชุมชนกับกระบวนการสร้างข้อตกลงร่วมเพื่ออยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงาน
อุตสาหกรรม กรณีบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

**Community Based Constitution and the Formation of Contract for the Coexistence of
Local Community and Industry in the Case of Ao Udom Community, Thung Sukla
Subdistrict, Si Racha District, Chonburi Province***

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (Pimprapai Snitwong Na Ayudhya)

317 - 341

บทที่ 19

กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดการมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ

Model Law on the Pollution Management in Pollution Control Areas

สุพัตรา บุญวงศ์ประสพ (Supattra Bunvongprasop)

342 - 353

บทที่ 20

แนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทางสังคม

Concepts for Creating Legal Measures to Social Protection

ภัทรมน ศาตรัถย์ (Pataramon Satalak)

ปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย:

ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจาน

Legal Problems in Land Possession Rights of Indigenous Peoples in Thailand:

A Case Study of the Karen of Kaeng Krachan

วิภาวี สุขสำราญ (Wipawee Suksumran)¹

ภัทรมน สาดรักษ์ (Pataramon Satarlak)²

¹นิสิตระดับบัณฑิตศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

A Graduate Student of the Master Degree of Laws, Faculty of Political Science and Law,

Burapha University

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Assistant Professor Ph.D., Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Corresponding author, E-mail: viewwipa@gmail.com

Received: 12 February 2024

Revised: 5 August 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย: ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจานมีวัตถุประสงค์บางประการเพื่อแสดงให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและภายในประเทศที่มีอยู่ในการรับรองและคุ้มครองสถานะของชนพื้นเมือง โดยการศึกษาเน้นในเรื่องการเข้าถึงสิทธิในที่ดินทำกินของกลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ซึ่งการศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมและรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการ หรือนโยบายในการปกป้องสิทธิของชนพื้นเมืองและส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานสิทธิของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองในกระบวนการตัดสินใจใด ๆ ที่ทำให้การกระทำของหน่วยงานภาครัฐมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายและการดำเนินการทางกฎหมาย

ผลจากการศึกษาพบว่าชนพื้นเมืองที่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าหรือเขตพื้นที่คุ้มครอง อนุรักษ์ สงวน หวงห้ามนั้นยังคงไม่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายอื่น ๆ ในประเทศเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ และการมีสถานะตัวตนเป็นประชาชนในประเทศอันมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเกิดจากอคติใด ๆ อันเป็นการยอมรับถึงการมีสถานะที่เท่าเทียมกับประชาชนในประเทศโดยกลไกหรือกระบวนการต่าง ๆ จากทางภาครัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แม้ว่าสาระสำคัญของเนื้อหาในกฎหมายจะได้กำหนดว่ากลุ่มชนพื้นเมืองคือบุคคลที่ควรได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายและควรได้รับสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมและสิทธิต่าง ๆ ที่เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเกิดจากอคติใด ๆ หรือเหตุผลอื่นใด แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังมีข้อจำกัดที่เกิดจากนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ของทางภาครัฐที่ทำให้ชนพื้นเมืองถูกจำกัดสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมไปถึงเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินได้อย่างเสรีโดยปราศจากการแทรกแซง อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ของทางภาครัฐที่มีความต้องการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้จึงทำให้ชนพื้นเมืองไม่สามารถเข้าไปอาศัยทำกินยังพื้นที่ที่ได้อาศัยทำกินดั้งเดิมมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษได้และยังมิได้มีการปักปันเขตแดนพื้นที่ให้แก่ชนพื้นเมืองนั้นทำให้เกิดปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง

คำสำคัญ: ชนพื้นเมือง, สิทธิในที่ดิน, สิทธิของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง, ชาวกะเหรี่ยงบ้านไจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน

Abstract

A study of legal problems in land possession of indigenous people in Thailand: A study of the Karen of Kaeng Krachan has some objectives to demonstrate existing international and domestic laws for recognizing the legal status of indigenous peoples. The study focuses on the rights to access to the land of the Karen indigenous people at Ban Jai Phaendin and Ban Bang Kloi Bon living near the Kaeng Krachan National Park area. The study uses a qualitative research method and collecting data based on various documentative evidences in order to present how to protect indigenous people rights and promote their participatory rights. Based on the rights of people to self-determination, the promotion and participation of indigenous people in any decision-making process can legitimize the actions of the governmental authority for policy and legal implementation.

The study result has found that indigenous people living in forest, reserved, and restricted areas had no clear legal standing in the country to participate in various matters. In other words, the groups of indigenous people are not considered to be equal and have political equality. Although the essence of the

law stipulates that indigenous peoples are people who should be guaranteed legal status and should be entitled to participation and rights on an equal basis with other peoples, without discrimination. But in a practical way, it has been found that there are still some limitations arising from various government policies or measures that cause indigenous peoples are restricted to the rights to participate in decision-making processes, including the right to the land. Importantly, They are not free from interference. In addition, certain legal measures or governmental policies that aim to conserve forest resources have made it impossible for indigenous people to go and live in the areas that they have traditionally lived in since the time of their ancestors and the boundaries of the area have not yet been demarcated for the indigenous people, causing problems in the land rights of the indigenous people.

Keywords: Indigenous peoples, Land rights, The rights of people to self-determination, Karen peoples of Ban Jai Paendin and Ban Bang Kloi Bon

บทนำ

ประเทศไทยเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม (Multicultural Society) มีการอยู่ร่วมกันของคนหลากหลายเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ วัฒนธรรม ประเพณี จารีต วิถีชีวิตความเป็นอยู่ และอื่น ๆ ซึ่งชนพื้นเมืองในประเทศไทยนั้นจัดเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งอันมีอยู่จำนวนไม่น้อยและดำรงวิถีชีวิตกระจายตัวอยู่ทุกภาคของประเทศไทย โดยมีประชากรชนพื้นเมืองประมาณ 6.1 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 9.68 ของประชากรในประเทศไทยทั้งหมด จัดเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2022) ซึ่งกะเหรี่ยงนั้นเป็นชนพื้นเมืองกลุ่มหนึ่งที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและเป็นกลุ่มชนพื้นเมืองที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2564) ในปัจจุบันชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงกำลังประสบปัญหาเรื่องที่ดินในการทำกินและอยู่อาศัยเนื่องจากนโยบายของรัฐที่มุ่งจำกัดที่ดินทำการประกาศขยายเขตป่าอนุรักษ์ การประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ พระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ปัจจุบันเป็นฉบับแก้ไข พ.ศ. 2562) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ ที่มุ่งกำหนดเกี่ยวกับการจำกัด การหวงห้ามป่าไม้ โดยไม่คำนึงถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยง ซึ่งส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตที่ถ้อยถ้อยอาศัยกับธรรมชาติ ป่าไม้ ผูกพันกับป่าเขาและลำน้ำ มีการประกอบอาชีพหลักคือเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าวไร่ ข้าวโพด พืชเศรษฐกิจ เลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ หมู วัว เป็นต้น และได้ครอบครองทำกินและอยู่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมาตั้งแต่ดั้งเดิมอีกทั้งยังไม่มีการรับรองสถานะของชนพื้นเมืองส่งผลให้ไม่ได้รับสิทธิต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากอคติทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์หรือสิ่งอื่นใด รวมไปถึงสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือการกำหนดเจตจำนงของตนในเรื่องที่เกี่ยวกับ

ที่ดินอันเป็นพื้นที่ที่ดินได้ใช้ดำรงวิถีชีวิต ส่งผลให้ชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงต้องขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต ขาดความมั่นคงในที่ทำกินที่อยู่อาศัย รวมไปถึงการสูญเสียอัตลักษณ์ของตน

ชุมชนกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนเป็นชุมชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) อยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน กำลังประสบปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินที่มีมาตั้งแต่ครั้งการเริ่มประกาศให้กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นอุทยานแห่งชาติและยังไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งในปัจจุบันกลุ่มป่าแก่งกระจานได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติโดยองค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) หรือ ยูเนสโก (UNESCO) ยิ่งทำให้ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินของชาวบ้านเป็นปัญหามากขึ้น และปัญหานี้อาจจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้สิทธิของชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในดินแดนดั้งเดิมของพวกเขา และการดำเนินกิจกรรมการทำมาหากินใช้วิถีชีวิตตามประเพณีของชนเผ่ากะเหรี่ยงต่อไปนั้นถูกปฏิเสธ และยังเป็นการบ่อนทำลายบทบาทสำคัญในการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพในป่า ซึ่งรัฐบาลไทยจำเป็นต้องหยุดการคุกคามนักปกป้องสิ่งแวดล้อม และสร้างการเจรจาที่แท้จริงกับชาวกะเหรี่ยงปักปันเขตแดนของชนพื้นเมืองออกจากพื้นที่ของรัฐที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกให้ชัดเจน ตระหนักถึงบทบาทอันมีค่าของพวกเขาในฐานะผู้พิทักษ์ในการปกป้องธรรมชาติและทำงานร่วมกับชาวกะเหรี่ยงแทนที่จะปฏิบัติต่อพวกเขาด้วยความเกลียดชังราวกับว่าพวกเขาเป็นภัยคุกคาม

ชาวบ้านมีความต้องการที่จะกลับไปอาศัยอยู่ถิ่นฐานดั้งเดิมที่ได้ตั้งชุมชนดั้งเดิมมาก่อนที่จะมีการประกาศให้กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นอุทยานแห่งชาติ ดำรงวิถีชีวิต ดำรงความเป็นอัตลักษณ์ของตน ดำรงวิถีทางวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับธรรมชาติโดยเฉพาะการทำไร่หมุนเวียน ทำการเกษตรเลี้ยงชีพได้อย่างเพียงพอ มั่นคงบริเวณใจแผ่นดินและบางกลอยบน เนื่องจากชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนมานานหลายปีสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการถูกบังคับอพยพโยกย้าย (ทิพย์วิมล ศิริบุพงค์, 2562) ซึ่งภาครัฐไม่ได้มีที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินมารองรับให้แก่ชาวบ้านอย่างเพียงพอ และเหมาะสมต่อการดำเนินวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวบ้าน การอพยพโยกย้ายชาวบ้านออกมาจากถิ่นฐานดั้งเดิมนั้น อาจเป็นการทำลายวิถีชีวิต อัตลักษณ์จารีต ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาต่าง ๆ ที่สืบทอดมาอย่างยาวนานหลายร้อยปีของชาวบ้านได้

การมีวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ซึ่งที่ดินในการทำกินของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนนั้นไม่มีเอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งทางภาครัฐได้ออกแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่สงวนการใช้พื้นที่ป่าดังกล่าวทำให้สถานะของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนกลายเป็นผู้นุกรู ไล่ที่ และถูกดำเนินคดีตามกฎหมายทำให้ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน เร่ร่อนไปในที่ต่าง ๆ ขาดที่อยู่อาศัย ขาดที่ดินทำกินในการหาเลี้ยงชีพซึ่งเป็นการขาดความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ซึ่งในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในประเทศ หรือนโยบายต่าง ๆ ของทางรัฐไทยยังไม่คุ้มครองหรือรับรองสิทธิในการครอบครองหรือการให้

กรรมสิทธิ์รวมถึงการสร้างช่องทางให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจในที่ดินทำกินของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนได้อย่างเพียงพอ เหมาะสม และเกิดผลดีแก่ชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน และสอดคล้องกับหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง อันเป็นหลักการสากล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายและวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับรองสถานะของชนพื้นเมืองทำให้เกิดความเท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศ ปราศจากการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากอคติทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ หรือสิ่งอื่นใด ให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิในการครอบครองหรือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ของกลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเหล่านี้ ให้กลุ่มชนพื้นเมืองสามารถกำหนดเจตจำนงของตนเองในการร่วมกันจัดการที่ดินทำกินและวิถีชีวิตของตนเองอันเป็นการรักษาอัตลักษณ์ของกลุ่มชนพื้นเมือง ได้อยู่อาศัย ได้มีวิถีชีวิตที่ถ้อยทีถ้อยอาศัยอยู่ร่วมกับป่า ร่วมกันอนุรักษ์ ป่าฟูและพัฒนาเพื่อเป็นหลักประกันว่ากลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในเรื่องที่ดินทำกิน เป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตทางด้านที่ดินทำกินและทรัพยากรในการดำรงชีพ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองเกี่ยวกับการรับรองการคุ้มครองในการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนพื้นเมือง
2. เพื่อศึกษารูปแบบ กระบวนการในการรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มชนพื้นเมืองในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการรับรองสถานะ และรับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงอิสระของกลุ่มชนพื้นเมืองในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองมากลั่นกรองเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางด้านการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้กลุ่มชนพื้นเมืองเข้าถึงกระบวนการในการตัดสินใจด้วยตนเองในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินของชนพื้นเมือง

สมมติฐานการวิจัย

การมีวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานที่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งที่ดินในการทำเกษตรกรรมหรือที่ดินทำกินของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนนั้นไม่มีเอกสารสิทธิที่แสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งทางภาครัฐได้ออกแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่สงวนการใช้พื้นที่ป่าดังกล่าวทำ

ให้สถานะของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนกลายเป็นผู้ถูกรุกลและถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ทำให้พวกเขาเหล่านี้ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน เร่ร่อนไปในที่ต่าง ๆ ขาดที่อยู่อาศัย ขาดที่ดินทำกินในการหาเลี้ยงชีพซึ่งเป็นการขาดความมั่นคงในการดำเนินชีวิต ซึ่งในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในประเทศ หรือนโยบายต่าง ๆ ของทางรัฐไทยยังไม่คุ้มครองหรือรับรองสิทธิในการครอบครองหรือการให้กรรมสิทธิ์รวมถึงการสร้างช่องทางให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจในที่ดินทำกินของชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน ได้อย่างเพียงพอ เหมาะสม และเกิดผลดีแก่ชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบน และสอดคล้องกับหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง อันเป็นหลักการสากล

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายและวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับรองสถานะการมีตัวตนของชนพื้นเมืองในประเทศว่าเป็นประชาชนในประเทศ ยอมรับและรับรองว่าเป็นประชาชนของชาติมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศปราศจากการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากอคติทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ หรือสิ่งอื่นใด ให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิในการครอบครองหรือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ของกลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเหล่านี้ ให้กลุ่มชนพื้นเมืองสามารถกำหนดเจตจำนงของตนเองในการร่วมกันจัดการที่ดินทำกินและวิถีชีวิตของตนเองอันเป็นการรักษาอัตลักษณ์ของกลุ่มชนพื้นเมือง ได้อยู่อาศัย ได้มีวิถีชีวิตที่ถ้อยทีถ้อยอาศัยอยู่ร่วมกับป่า ร่วมกันอนุรักษ์ ป่าและพัฒนาเพื่อเป็นหลักประกันว่ากลุ่มชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงบ้านใจแผ่นดินและบ้านบางกลอยบนในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในเรื่องที่ดินทำกิน เป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตทางด้านที่ดินทำกินและทรัพยากรในการดำรงชีพ

เนื้อหาการนำเสนอบทความนี้ ประกอบไปด้วย การกล่าวถึงการรับรองสถานะของชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายไทย ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และหลักการกำหนดเจตจำนงของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกระบวนการตัดสินใจ ในส่วนต่อมาเป็นการนำเสนอมาตรการทางกฎหมายของประเทศที่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองไว้ ประกอบด้วยเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) และ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) การสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน ประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ในส่วนท้ายของบทความนี้ได้นำเสนอถึงแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองการเข้ามามีส่วนร่วม ของชนพื้นเมืองเพื่อให้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจสามารถเกิดขึ้นได้จริง เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องที่ส่งผล

กระทบต่อสิทธิของชนพื้นเมือง การส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้มีการกำหนดการจัดการทรัพยากรในชุมชนของตนเอง เป็นต้น

ผลการวิจัย

1. สิทธิในที่ดินและการรับรองสถานะของชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ

1.1 การรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายไทย

ประเทศไทยสิทธิในที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 1 ซึ่งสามารถแบ่งสิทธิในที่ดินออกได้เป็น 2 ประเภท คือกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง ดังนี้

กรรมสิทธิ์ หมายถึงความเป็นเจ้าของ การมีสิทธิเหนือทรัพย์สิน ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างไรต่อทรัพย์สินของตนก็ได้ และเจ้าของผู้มิกรรมสิทธิ์มีสิทธิที่จะ จำหน่าย จ่าย โอน ทรัพย์สินให้แก่ผู้ใดก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ที่ดินนั้นจะมีกรรมสิทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อที่ดินนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนด โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว

สิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 ได้ให้ความหมายว่า สิทธิครอบครองเป็นสิทธิของบุคคลที่มีเจตนาจะยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน นั่นคือเป็นสิทธิที่จะยึดถือไว้สำหรับตนเอง แต่หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วนั้น สิทธิครอบครองในที่ดินนั้นมิใช่กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่เจ้าของครอบครองที่ดินไว้เพื่อทำประโยชน์เท่านั้น ซึ่งทางราชการจะออกหนังสือแสดงสิทธิครอบครองหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ ซึ่งการจะเปลี่ยนให้สิทธิครอบครองนี้ กลายเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้นจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถแบ่งกันครอบครองตามสิทธิของผู้ถือครองได้โดยการแบ่งประเภทของเอกสารสิทธิ ได้แก่ เอกสารสิทธิที่ผู้ถือครองสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ และ เอกสารสิทธิที่ผู้ถือครองไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สำหรับชนพื้นเมืองในประเทศไทยนั้นที่ส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับธรรมชาติ การทำเกษตรกรรม มีพื้นที่ทำกิน อยู่อาศัยซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ กลุ่มครอง หรือเป็นพื้นที่สงวนหวงห้าม ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดในเรื่องพื้นที่คุ้มครองมาใช้โดยมีการจัดประเภทของพื้นที่คุ้มครองในประเทศไทยไว้ดังนี้ 1) อุทยานแห่งชาติ (National Park) 2) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) 3) วนอุทยาน (Forest Park) 4) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 5) สวนพฤกษศาสตร์ (Botanical Garden) 6) สวนรุกขชาติ (Arboretum) 7) พื้นที่สงวนชีวมณฑล (Biosphere Reserve) 8) พื้นที่มรดกโลก (World Heritage) 9) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 (Watershed Class 1) 10) ป่าชายเลนอนุรักษ์ (Conservation Mangrove Forest) 11) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation Area) 12) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar site) 13) ป่าสงวนแห่งชาติ (รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์, 2554) จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินที่อยู่

อาศัย ซึ่งประเทศนั้น ได้มีแนวคิดในเรื่องของการนำที่ดินที่มรดกสืบทอดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ได้แก่ แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.4-01 หรือการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไว้ในมาตรา 4 ความว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อเช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ” และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ระบุไว้ว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จะทำการ แบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ” ในปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก 4-01หรือที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งที่ดินที่อยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดินนั้นถือเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามเอาไว้และมีห้ามการออกโฉนดที่ดิน ไม่สามารถที่จะแบ่งแยก ซื้อมาขาย ไปยังบุคคลอื่นได้ แต่สามารถตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมได้ ซึ่งเป็นการรับช่วงต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและยังเป็นการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรรวมถึงทายาทของราษฎรผู้ถือสิทธิ แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้นั้นคือหากมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. 3 ก., น.ส. 3 ข.) ใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. 3, กสน.5) เป็นต้น ที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก็จะสามารถนำไปออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

ในเรื่องของการรับรองสถานะชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายไทยนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27* ประกอบมาตรา 70** แล้วได้ความว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะให้ความสำคัญของชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในการคุ้มครอง ส่งเสริมสิทธิในการดำรงชีวิต ตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมได้อย่างปกติสุข ซึ่งเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของพวกเขาไม่ให้ถูกผสมกลืนกลายไปกับสังคมวัฒนธรรมอื่น และมีสิทธิเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าด้วยเหตุในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองในเรื่องของสิทธิชุมชนไว้ ในการที่ยอมรับในสิทธิที่เป็นของบุคคลที่อยู่ร่วมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการที่จะอนุรักษ์ บำรุงรักษา พื้นฟู ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศิลปะวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและของชาติ รวมไปถึงการใช้ การจัดการ รักษา ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ยังให้สิทธิที่จะมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนในการ ร่วมกันจัดการ อนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คุ้มครองส่งเสริมและรักษา คุณภาพทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ชุมชนสามารถดำรงชีพได้ อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมนั้น นั่นคือสิทธิชุมชนนี้ให้สิทธิแก่ชุมชนหรือประชาชนในชุมชนใน การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับรู้ การแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ การตัดสินใจ เรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเองและชุมชน อีกทั้งยังให้สิทธิในการใช้ การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งในเรื่องของการให้สิทธิของผู้ที่มีสถานะเป็นประชาชนของประเทศใน

* มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา อบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับ บุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุคนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือ ลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

** มาตรา 70 รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตราย ต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพ อนามัย

การมีส่วนร่วมในการรับรู้ การกำหนดเจตจำนงในทางการเมืองหรือในเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงในระบอบประชาธิปไตยนั้นคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พุทธศักราช 2564 อันเป็นการดำเนินการหรือนโยบายในการบริหารประเทศให้มีความสอดคล้องหรือตรงตามความต้องการของประชาชน โดยกระบวนการนี้จะเป็นกระบวนการที่เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ทางภาครัฐในการบริหารจัดการประเทศ (ภัทรมน สาทรักษ์ & คณะ, 2560) ซึ่งในการใช้สิทธิในการออกเสียงการลงประชามติในเรื่องที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้นั้นรัฐจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลในเรื่องที่จะทำการลงประชามติแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงและจะต้องจัดให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็น อันเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับภาครัฐในเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเองและประเทศชาติ ทั้งนี้บุคคลที่จะมีสิทธิในการออกเสียงจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย ซึ่งชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ดั้งเดิมและเป็นคนไทยแต่ยังไม่ได้รับรองสถานะถึงการมีตัวตนอยู่ของพวกเขาเนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่รับรองว่ามีชนพื้นเมืองที่มีสถานะเป็นประชาชนของประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิในการออกเสียงในเรื่องต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดหรือนโยบายต่าง ๆ ของทางภาครัฐที่ใช้ในการบริหารจัดการประเทศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เสมอกันกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศได้อย่างเท่าเทียมและปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

1.2 การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

การรับรองสถานะของชนพื้นเมืองนั้นเป็นการคุ้มครองและรับรองสถานะของชนพื้นเมืองให้เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ส่งผลให้สิทธิต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองได้รับการรับรองและคุ้มครองเท่าเทียมกันกับประชาชนอื่น ๆ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเกิดจากอคติทางเชื้อชาติ หรือสิ่งอื่นใด ชนพื้นเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การจัดการ การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรืออาจส่งผลกระทบต่อดินแดนหรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมืองอย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซงของรัฐหรือบุคคลภายนอก อันเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-Determination)

การกำหนดเจตจำนงตนเอง หมายถึง สิทธิในการที่จะกำหนดความเป็นไปในชีวิตของตนเอง และสามารถรักษาวินัยและเอกลักษณ์ของกลุ่มตนเอง มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในดินแดนของตนอย่างอิสระ เป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธินี้และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชนพื้นเมืองโดยคำนึงถึงความสำคัญของดินแดนบรรพบุรุษและทรัพยากรธรรมชาติในการรักษาวินัยชีวิตของพวกเขา (Quane, 2011) ประกอบไปด้วย 1) สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองภายใน (Internal self-determination) และ 2) สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองภายนอก (External self-determination) (ณัฐกฤษตา เมฆา, 2551)

ตามมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) ได้มีการกล่าวถึงการกำหนดเจตจำนงอิสระโดยมีใจความสำคัญว่า ชนเผ่าพื้นเมืองนั้นมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตน โดยสิทธินี้ชนพื้นเมืองสามารถ

กำหนดสถานภาพทางการเมือง พัฒนาสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของตนเองได้อย่างอิสระ มีสิทธิในการปกครองตนเองในประเด็นที่สอดคล้องกับกิจการภายใน และท้องถิ่นของตน รวมทั้งวิถีและแนวทางสำหรับสนับสนุนทางการเงิน แก่การปฏิบัติงานอันเป็นอิสระของชนพื้นเมือง และกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ยังได้ให้การยอมรับถึงการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยการบัญญัติถึงการกำหนดเจตจำนงของประชาชนไว้ในมาตรา 1(2) ในการพัฒนาสัมพันธไมตรีระหว่างประชาชาติทั้งปวง จะต้องอยู่บนพื้นฐานเคารพหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเองแก่ประชาชน และจะได้ดำเนินมาตรการอันเหมาะสมอย่างอื่น ๆ เพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล และมาตรา 55 ซึ่งเป็นความเกี่ยวข้องในเรื่องของความสัมพันธ์ในการร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสังคม ให้มีความมั่นคงและความเป็นอยู่ที่ดีบนพื้นฐานการเคารพในหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกันและการตัดสินใจด้วยตนเองของประชาชน โดยที่สหประชาชาติจะมีการส่งเสริมให้มาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น การจ้างงานเต็มที่ และสภาพความก้าวหน้าและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และปัญหาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและการศึกษาระหว่างประเทศ ตลอดจนการเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของทุกคนโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

นอกจากนี้ได้มีการรับรองถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองเป็นสิทธิตามกฎหมายไว้ในมาตรา 1 ของกติกาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งสองฉบับคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right : ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญว่าสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองนั้นเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน (Musgrave, 1997) มีใจความว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนเองได้โดยอย่างเสรี และพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนเองอย่างเสรี และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของคovenants นั้นประชาชนทั้งปวง อาจจัดการปกครองและทรัพยากรธรรมชาติของตนเองได้อย่างเสรีโดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางดำรงชีวิตของตนไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม อันเป็นการรับประกันว่าประชาชนนั้นจะไม่ถูกลิดรอนสิทธิในวิถีการดำรงชีวิต ซึ่งการกีดกันหรือลดทอนวิถีทางดำรงชีวิตของประชาชนนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมบางประการ (Summers, 2019) อีกทั้งอนุสัญญาชนเผ่าพื้นเมืองและชนเผ่า ค.ศ. 1989 (ฉบับที่ 169) (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989(No.169)) ข้อ 7(1) ได้กล่าวว่า ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะตัดสินใจลำดับความสำคัญของตนเองสำหรับกระบวนการพัฒนาเนื่องจากมีผลต่อชีวิตความเชื่อสถาบันและความเป็นอยู่ทางจิตวิญญาณและดินแดนที่พวกเขาครอบครองหรือใช้เป็นอย่างอื่นและใช้อำนาจการควบคุม

ให้มากที่สุดมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนเอง นอกจากนี้พวกเขาก็มีส่วนร่วมในการกำหนดการดำเนินการและการประเมินแผนและโปรแกรมสำหรับการพัฒนาระดับชาติและระดับภูมิภาคซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพวกเขาโดยตรง นั่นคือประชาชนที่เกี่ยวข้องนั้นมีสิทธิที่จะกำหนดเจตจำนงของตนเองในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา มีสิทธิที่จะกำหนดสถาบันการปกครองของตนเอง การพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจในเรื่องของทรัพยากรในดินแดนของพวกเขา ตลอดจนการกำหนดวิถีชีวิตให้เหมาะสมกับอัตลักษณ์ของตน

หลักการกำหนดเจตจำนงตนเองนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกลุ่มชนพื้นเมืองในการรักษาวิถีชีวิต อัตลักษณ์ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี ระบบการปกครอง รักษาดินแดนอันเป็นของบรรพบุรุษที่จะสืบทอดไปยังรุ่นต่อไปในอนาคต สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้การมีตัวตนของชนพื้นเมืองนั้นยังคงดำรงอยู่ต่อไป อีกทั้งเป็นการให้ชนพื้นเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ ในนโยบาย หรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ ชุมชน ทรัพยากรต่าง ๆ วิถีชีวิต ผลประโยชน์ หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมืองอย่างเสรี โดยปราศจากการแทรกแซงของทางภาครัฐหรือบุคคลภายนอกอันเป็นการแสดงเจตจำนงโดยอิสระของชนพื้นเมือง

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง

2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองในต่างประเทศ

2.1.1 เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

สิทธิในที่ดินและทรัพยากรของชนพื้นเมืองในออสเตรเลียนั้นมีกฎหมายอยู่ 2 ประเภทที่อนุญาตให้มีการรับรองแก่ชนพื้นเมือง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินของออสเตรเลีย และ Native Title กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินของออสเตรเลีย

กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐและเขตแดนในออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็นรัฐเซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) นิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) ควีนส์แลนด์ (Queensland) และนอร์ทเทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดิน และแม้ว่าจะมีข้อแตกต่างบางประการ แต่ก็มีลักษณะทั่วไปที่ตรงกันหลายประการ นั่นคือ กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินใช้เฉพาะกับที่ดินที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น ("Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) (ALRA) ") ในที่นี้จะยกตัวอย่างศึกษาเพียง 1 มลรัฐคือนอร์ทเทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory)

ชาวอะบอริจินในนอร์ทเทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) นั้นได้รับที่ดินคืนหรือได้รับการรับรองสิทธิในที่ดิน จากการดำเนินงานของรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นการยอมรับระบบการถือครองที่ดินของชาวอะบอริจินซึ่งเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมอย่างถูกกฎหมาย ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสิทธิในที่ดินของชาวอะบอริจิน (Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976)”*

* The Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 122 แห่งรัฐธรรมนูญ

ซึ่งทำให้ชาวอะบอริจินนั้นสามารถรักษาอัตลักษณ์ วัฒนธรรมของพวกเขาไว้ได้ ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ กำหนดผู้ที่สามารถเรียกร้องและกำหนดการเป็นเจ้าของดั้งเดิมสำหรับพื้นที่ได้ ผู้ที่เป็นเจ้าของดั้งเดิมนั้นเป็น กลุ่มเชื้อสายท้องถิ่นที่มีความผูกพันทางจิตวิญญาณกับแผ่นดินและมีสิทธิที่จะหาอาหารเหนือแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ใน section 3 (ALRA) กฎหมายว่าด้วยสิทธิในที่ดินให้สิทธิแก่ชนพื้นเมืองในที่ดิน แต่ก็จะมี เงื่อนไขหรือข้อห้ามบางประการกำหนดเอาไว้ด้วย ในนอร์เทิร์นเทร์ริทอรีจะไม่สามารถขายที่ดินเพื่อสิทธิ ในที่ดิน แต่จะสามารถให้เช่าที่ดินตามทิศทางขององค์กรตัวแทนที่เกี่ยวข้องเท่านั้นตามที่กำหนดไว้ใน section 19 และ 20 ("ALRA ") และในบางกรณีก็จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีรัฐบาลเท่านั้น นั่นคือ ในนอร์เทิร์นเทร์ริทอรีชนพื้นเมืองได้รับการรับรองสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองสิทธิแต่สิทธินี้ไม่สามารถ ที่จะนำไปขาย หรือนำไปจำนองได้และรัฐบาลไม่สามารถที่จะบังคับซื้อที่ดินของชาวอะบอริจินได้ แต่ยัง สามารถที่จะให้เช่าได้ เป็นการนำแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่โอนย้ายไม่ได้มาใช้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสิทธิในที่ดินกำหนดวิธีการสำรวจ และการทำเหมืองบนดินแดนอะบอริจิน บริษัทเหมืองแร่ ต้องระบุรายละเอียดของแผน โครงการ และสภาพที่ดินต้องปรึกษากับเจ้าของที่ดินดั้งเดิมเกี่ยวกับแผน โครงการที่จะสำรวจในที่ดินของตน (Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) (ALRA), 1976)

Native title กรรมสิทธิ์หรือสิทธิของชนพื้นเมือง

Native title คือ สิทธิและผลประโยชน์ของชุมชนหรือกลุ่มบุคคลและผลประโยชน์ของชาว อะบอริจินและชาวเกาะช่องแคบเทอร์เรส ที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินและน่านน้ำ ที่ได้ครอบครองภายใต้กฎหมาย และประเพณีดั้งเดิมโดยที่บุคคลเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ซึ่งเป็นที่ยอมรับภายใต้กฎหมายออสเตรเลีย (NTA มาตรา 223) เป็นสิ่งที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของชาวอะบอริจินในออสเตรเลียซึ่งเป็นการรับรอง โดยกฎหมายของออสเตรเลียว่า ชนพื้นเมืองของออสเตรเลียก็คือชาวอะบอริจินหรือชาวเกาะช่องแคบเทอร์เรสนั้น มีสิทธิและผลประโยชน์ในที่ดินอันเป็นของตน ซึ่งมีกฎหมายมารองรับคือ Native Title Act 1993 ซึ่งเป็นการยอมรับในทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์ของชาวอะบอริจินหรือชาวเกาะช่องแคบเทอร์เรสที่มีอยู่ก่อนแล้วตามกฎหมายและประเพณีดั้งเดิมของพวกเขา และเป็นการยอมรับ Native title หรือ กรรมสิทธิ์ชนพื้นเมืองด้วย (OHCHR, 2020)

2.1.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines)

ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้นสิทธิต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองซึ่งรวมไปถึงสิทธิในที่ดินและ ทรัพยากรของชนพื้นเมืองมีกฎหมายอยู่สองประเภทหลักที่อนุญาตให้มีการรับรองแก่ชนพื้นเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (The Constitution of the Republic of the Philippines 1987) และ The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (IPRA) หรือ Republic Act No. 8371 ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (The Constitution of the Republic of the Philippines 1987)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์^{*}ได้มีการยอมรับถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดยกำหนดให้รัฐยอมรับ กลุ่มครองและส่งเสริมสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมืองภายใต้กรอบของความ เป็นเอกภาพและการพัฒนาของชาติ* ซึ่งถือว่าการยอมรับการมีอยู่ของชนพื้นเมืองในฟิลิปปินส์รวมถึง การยอมรับการมีอยู่แห่งสิทธิของชนพื้นเมือง นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังกำหนดถึงสิทธิในการกำหนด เจตจำนงตนเอง (Self-Determination)

2) The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (IPRA) หรือ Republic Act No. 8371

สิทธิในที่ดินและทรัพยากรของชนพื้นเมืองในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้นได้รับการคุ้มครอง โดย The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (IPRA) หรือ Republic Act No. 8371 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมืองหรือชนพื้นเมือง รับรองสิทธิของชนพื้นเมือง ในการจัดการ ดินแดนบรรพบุรุษของพวกเขา ซึ่งดินแดนบรรพบุรุษของชนพื้นเมืองจะได้รับการยอมรับ ผ่านพระราชบัญญัติสิทธิชนพื้นเมือง (IPRA) โดยใบรับรองของสิทธิในดินแดนบรรพบุรุษ (CADTs) ออกให้เพื่อรับรองสิทธิในการครอบครองและความเป็นเจ้าของอย่างเป็นทางการของชุมชนวัฒนธรรม พื้นเมือง/ชนพื้นเมือง เหนือดินแดนหรืออาณาเขตบรรพบุรุษของชนพื้นเมืองตามที่ระบุและอธิบายไว้ในตาม กฎหมายนี้ ในขณะที่หนังสือรับรองโฉนดที่ดินของบรรพบุรุษ (CALTs) รับรองสิทธิของ ชุมชนวัฒนธรรม พื้นเมือง/ชนพื้นเมือง เหนือดินแดนบรรพบุรุษอย่างเป็นทางการ (NCIP, 2022) เป็นกฎหมายที่สะท้อนถึง ความก้าวหน้าของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกิดจากการตระหนักถึง การปกป้องและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและยังต้องปฏิบัติการรับรองและ ส่งเสริมสิทธิทั้งหมดของชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมือง/ชนพื้นเมืองตามที่ระบุไว้ในกรอบของรัฐธรรมนูญ

2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดสิทธิในที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองใน ประเทศไทยอย่างชัดเจนและเป็นการเฉพาะ อีกทั้งประเทศไทยได้รับอิทธิพลการจัดการอนุรักษ์ไม้โดยมี แนวคิดที่ว่า “ป่าต้องปลอดภัย” ทำให้ชาวบ้านที่เป็นชนพื้นเมืองที่ได้ทำกินอยู่ในเขตป่าเขา หรือเขตอุทยาน แห่งชาติหรือในเขตพื้นที่อนุรักษ์คุ้มครอง ได้รับความเดือดร้อน ขาดความมั่นคง เนื่องจากยังขาดสิทธิใน ที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยที่ยังคงเป็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของสิทธิในที่ดิน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองในประเทศไทยมีดังนี้

2.2.1 นโยบายป่าไม้

เนื่องจากประเทศไทยประสบกับปัญหาพื้นที่ป่าไม้มีอัตราลดลงอย่างต่อเนื่อง มีการใช้ ประโยชน์จากป่าไม้บางแห่งอย่างไม่เหมาะสม หรือในบางแห่งมีการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากป่าไม้

* The Constitution of the Republic of the Philippines 1987, ARTICLE II, SECTION 22

“The State recognizes and promotes the rights of indigenous cultural communities within the framework of national unity and development.”

อย่างไม่เป็นธรรม จึงได้มีการจัดทำและประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติดังกล่าวนี้เป็นกรอบการดำเนินงานในการบริหารงานทางด้านป่าไม้ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมถึงทางด้านการจัดการป่าไม้ ด้านการใช้ประโยชน์ผลิตผลและการบริการจากป่าไม้และอุตสาหกรรมป่าไม้ และสุดท้ายด้านการพัฒนาระบบบริหารและองค์กรเกี่ยวกับการป่าไม้รวมทั้งข้อมูลประกอบข้อเสนอแนะนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับนี้ มี 4 ประการ คือ (คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, 2563)

ประการแรก เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสมกับความสมดุลของระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์ อย่างยั่งยืน

ประการที่สอง เพื่อหยุดยั้งและป้องกันการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม เพื่อให้มีการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้สัตว์ป่า และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างเหมาะสม ยั่งยืน เป็นธรรม และเป็นฐานการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยคำนึงถึง คุณภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

ประการสุดท้าย เพื่อให้ระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานองค์ความรู้และนวัตกรรม รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

จากการที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดให้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ทำให้เกิดนโยบายการทวงคืนผืนป่าเกิดขึ้นและเป็นสาเหตุแห่งการเกิดคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในคำสั่งที่ 64/2557 และ 66/2557 ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการละเมิดสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชน ต้องมีการจัดการให้บุคคลเหล่านี้ออกจากพื้นที่ มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จและกรอบเวลาในการหยุดยั้ง ป้องกันการทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติ ป่าไม้ อันเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนด ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดการเร่งมือการปฏิบัติหน้าที่โดยในบางครั้งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่เกินสมควรแก่เหตุอันเป็นเหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลดังกล่าว และยังสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลเหล่านี้ที่อาศัยทำกินอยู่ในป่ากับภาครัฐ

2.2.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของประชาชนหรือชุมชนนั้นในพระราชบัญญัติอุทยานฉบับนี้ได้บัญญัติให้สิทธิในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ไว้ ได้แก่ “มาตรา 64 และมาตรา 65 ดังนี้” (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, 2562)

ในมาตรา 64 กำหนดในเรื่องของที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ อันเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อาศัยทำกินอยู่ในเขตอุทยาน เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการบุกรุกครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ชุมชนที่อาศัยทำกินในเขตอุทยาน

แห่งชาตินั้นจะไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น แต่สามารถอยู่อาศัยทำกินได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน วันเวลาหรือสาเหตุการสิ้นสุดการอนุญาตซึ่งจะอยู่ภายใต้มาตรการในการกำกับดูแลการติดตามและการประเมินผลว่าต้องไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพหรือทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เงื่อนไขที่เป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของประชาชนหรือชุมชนหากจะทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น จะต้องอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อนที่จะมีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ก่อนที่จะมีการประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นส่วนใหญ่ มักจะไม่มีเอกสารสิทธิ์อันเป็นหลักฐานที่จะแสดงต่อเจ้าหน้าที่หรือภาครัฐเพื่อยืนยันถึงการอยู่มาก่อนนั้น

ในมาตรา 65 ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปเก็บหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อุทยานได้ แต่จะต้องเป็นเขตพื้นที่ที่ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสามารถเกิดใหม่ และทดแทนได้ตามฤดูกาลและไม่ส่งผลกระทบ ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาต เก็บตามชนิดตามประเภท ตามบริเวณและเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เก็บ และต้องเก็บเพื่อการดำรงชีพอย่างปกติ หรือเป็นไปตามกรอบเงื่อนไขที่กำหนด

ซึ่งในกรณีนี้ทางภาครัฐหรือผู้ตรากฎหมายหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้นอาจจะมองว่าเป็นการแก้ปัญหาเป็นการผ่อนปรนให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ แต่ในการแก้ปัญหานี้อาจจะลืมนำถึงวิถีชีวิต จารีตประเพณี วัฒนธรรมดั้งเดิม อัตลักษณ์ความเป็นตัวตนของชุมชนที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งแน่นอนว่าหากปัญหาในเรื่องการยืนยันสิทธิในที่ดินทำกินว่าชุมชนหรือประชาชนเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชุมชนต่าง ๆ ก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขที่ดีที่สุด ปัญหานี้ก็ยังคงเป็นปัญหาที่รอวันรับการแก้ไข

2.2.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ก็ได้ให้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้ จะเห็นได้ว่า ในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ หากแม้ว่าจะเป็นชุมชนหรือประชาชนที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิแน่นอนแล้วว่าได้เข้าไปอยู่อาศัยทำกิน ก่อนที่จะได้มีการประกาศพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตสงวน หวงห้ามพื้นที่ป่าไม้แล้วก็ตาม สิทธิในการเข้าอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินี้ชุมชนหรือประชาชนดังกล่าวจะต้องเช่าที่ดินที่เข้าไปใช้สิทธินั้น เท่ากับว่าเป็นการเช่าที่ของตนเองซึ่งอยู่มาตั้งแต่ดั้งเดิมหรือครั้งบรรพบุรุษ

2.2.4 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีแนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติ คือการสำรวจการถือครองที่ดินที่จะต้องเป็นที่ดินที่ได้ทำกินอย่างต่อเนื่องกันซึ่งนับจากวันที่ได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อมาได้ยกเลิกและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติขึ้นแทน หากชุมชนอยู่มาก่อนก็ให้รับรองสิทธิตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการเข้าพื้นที่ตนเองอยู่อาศัยทำกิน ประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สิทธิหรือไม่มีพยานหลักฐานไปยืนยัน ก็อาจยังคงอยู่ในพื้นที่ป่าอย่างผิดกฎหมาย หรือไม่มีที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยมั่นคง และไม่มีหลักประกันความมั่นคงทั้งในด้านสิทธิที่ดินทำกิน ความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ การที่ประชาชนถูกดำเนินการตามกฎหมายป่าไม้ ซึ่งใช้ที่ดุลยพินิจในการพิจารณาเรื่องใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างไรกรณีนี้ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

2.2.5 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่อง แนวนโยบายการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงเป็นมติที่มาจัดการในการแก้ไขปัญหาด้านวิถีการดำรงชีวิตของชนพื้นเมือง อัตลักษณ์ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ตลอดจนถึงปัญหาทางด้านการจัดการทรัพยากรของกลุ่มชนพื้นเมือง ให้มีการยุติการจับกุม และให้ความคุ้มครองกับกลุ่มชุมชนพื้นเมืองกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกิน ในพื้นที่ดั้งเดิม และจัดตั้งกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน ที่อยู่อาศัยและการดำเนินชีวิตตามวัฒนธรรม แต่ในปัจจุบันนั้นทางภาครัฐไม่ได้ทำตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งยังคงมีการจับกุม ดำเนินคดี ไล่ที่ชาวบ้านชนพื้นเมืองซึ่งทำให้ปัญหาในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินยังคงไม่ได้รับการแก้ไขหรือผ่อนปรนซ้ำยังเป็นการเพิ่มปัญหาจากการไล่ที่ การจับกุม และการดำเนินคดีให้แก่กลุ่มชนพื้นเมืองเพิ่มขึ้นอีก

2.2.6 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.... (เสนอโดย นายสุริยันต์ ทองหนูเอียด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 14,954 คน (กลุ่มเครือข่ายฟื้นฟู))

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้เชิญชวน ซึ่งผ่านการรับฟังตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2565 ถึงวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2565 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญที่บัญญัติกำหนดว่าด้วยเรื่องขอบเขตสิทธิของชุมชนชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งประกอบด้วย ดังนี้

1) ว่าด้วยสิทธิทางวัฒนธรรมและการศึกษา คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมหรือทำลายวัฒนธรรมของตน ซึ่งรัฐจะต้องจัดหากลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามาสำหรับการกระทำที่มีเป้าหมายหรือมีผลให้ต้องพากลุ่มชาติ

พันธุ์จากบรรณภาพแห่งตนหรือจากคุณค่าทางวัฒนธรรม หรืออัตลักษณ์ของตน รวมทั้งการกระทำใด ๆ ที่เป็นการบังคับให้มีการผสมกลมกลืนหรือร่วมพวกทางวัฒนธรรม มีสิทธิในการธำรงรักษา อนุรักษ์ คຸ້ມครอง แสดงออก ปฏิบัติฟื้นฟู และพัฒนาวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีมรดกทางวัฒนธรรมองค์ความรู้ พื้นบ้าน ทรัพย์สินทางปัญญา ประวัติศาสตร์ภาษา ธรรมเนียมปฏิบัติ มุขปาฐะ ประเพณี ระบบตัวเขียน และวรรณกรรมของตน รวมทั้งการแสดงออกทางวัฒนธรรม พิธีกรรมทางจิตวิญญาณ ตามความเชื่อดั้งเดิมและความเชื่อทางศาสนา มีสิทธิที่จะจัดตั้งและควบคุมระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาของตนในการให้การศึกษาด้วยภาษาของตนเองและลักษณะที่เหมาะสมกับวิถีทางวัฒนธรรมของการสอนและการเรียนรู้ของตนเอง ร่วมกับการศึกษาของรัฐทุกรูปแบบ

2) สิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิเป็นเจ้าของ ใช้ พัฒนาและควบคุมที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งพวกเขาได้มาตามประเพณี หรือจากการที่เคยได้ใช้ประโยชน์หรือจากการครอบครองหรือการใช้ตามประเพณีอื่น ๆ รวมทั้งกรณีการได้มาซึ่งสิ่งเหล่านั้นโดยวิธีอื่นในทำนองเดียวกัน อันรวมถึงพื้นที่ที่ตกทอดจากบรรพบุรุษ ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองนี้มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง ปกป้องและแก้ไขปัญหาลำบากสำหรับการกระทำใด ๆ ที่มีเป้าหมายหรือมีผลให้พวกเขาหลุดพ้นจากความเป็นเจ้าของที่ดินเขตแดนหรือทรัพยากรของตน และกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งถูกพรากจากวิถีการยังชีพและการพัฒนาของตนต้องมิสิทธิได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรมและเหมาะสม มีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และปกป้องสภาพแวดล้อมและศักยภาพในการผลิตในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนรวมไปถึงทรัพยากรมนุษย์และพันธุกรรมอื่น ๆ เมล็ดพันธุ์เวชภัณฑ์ยา ภูมิปัญญาในด้านคุณสมบัติของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง และยังมีสิทธิที่จะรักษาควบคุมคุ้มครองและพัฒนาทรัพย์สินทางปัญญาต่อมรดกวัฒนธรรมความรู้พื้นบ้านและการแสดงออกทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมือง ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่กลุ่มชาติพันธุ์หรือชนเผ่าพื้นเมืองดำรงชีวิตอยู่อยู่นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ ปลอดภัยและวัตถุอันตรายใด ๆ ตลอดจนรวมถึงเรื่องสิทธิในการดำรงวิถีชีวิตทางการเกษตรกรรม ตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม การล่าสัตว์การเก็บของป่าการจับปลาตามวิถีดั้งเดิมที่สืบทอดมาตามภูมิปัญญาของบรรพบุรุษ อันเป็นมรดกทางวัฒนธรรม โดยไม่เกิดการทำให้เสียสมดุลหรือเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติ ทั้งนี้สิทธิต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดหาปกป้อง หรือมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเหล่านี้ให้เกิดขึ้นและคงอยู่แก่กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

3) สิทธิในการกำหนดตนเอง คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการกำหนดตนเอง โดยเหตุแห่งสิทธินั้น กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีอิสระที่จะกำหนดวิถีการดำรงชีวิตและดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนได้อย่างอิสระ ตลอดจนรวมถึงการธำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอันมีลักษณะเฉพาะของ

ตนในขณะที่ยังคงรักษาสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในชีวิตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศ ตลอดจนมีสิทธิในการดำรงชีวิต บุรณภาพทางด้านจิตใจและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล และมีสิทธิร่วมกันที่จะมีชีวิตอยู่อย่างเสรี สันติและมั่นคงในฐานะที่เป็นกลุ่มชนเฉพาะและต้องไม่ตกอยู่ภายใต้การกระทำอันเป็นความรุนแรง อีกทั้งมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติไทยและมีสิทธิที่จะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนพื้นเมืองหรือชนชาติไทย อันเป็นไปตามขนบธรรมเนียมและประเพณีของชุมชนหรือชาติไทยที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

4) สิทธิในความเสมอภาคและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และบุคคลที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มคนและบุคคลอื่นๆ และมีสิทธิที่จะใช้สิทธิของเขาโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ

5) สิทธิในการมีส่วนร่วม คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ โดยผ่านผู้แทนที่ได้เลือกเองตามกระบวนการของตนเอง ตลอดจนได้รับการยอมรับ เคารพ และบังคับใช้สนธิสัญญา ข้อตกลงและการจัดการเชิงสร้างสรรค์อื่น ๆ ที่ได้สรุปร่วมกันไว้กับรัฐหรือผู้รับช่วงต่อในการปกครอง ในการนี้รัฐจะต้องให้ความนับถือและเคารพ ต่อสนธิสัญญาข้อตกลงและการจัดการเชิงสร้างสรรค์อื่น ๆ ดังกล่าว ซึ่งรัฐจะต้องปรึกษาและร่วมมืออย่างสุจริตใจกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

6) สิทธิในบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ คือ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่ได้รับบริการและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างเสมอภาค เท่าเทียม ทัวถึง เพียงพอและเป็นธรรมเพื่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

ในส่วนอื่น ๆ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นได้มีการบัญญัติกำหนดให้มี การจัดตั้ง คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งในจำนวน คณะกรรมการนี้ จะต้องมี ผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองจำนวนเจ็ดคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยการสรรหาของสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติและกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการเพื่อการดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง รวมไปถึงการ กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง อีกทั้งยังกำหนดให้ต้องมีการจัดทำข้อมูล วิถีชีวิตและประวัติศาสตร์กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิต กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามกฎหมายใน การรับรองสถานะบุคคล เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการประกาศพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมือง และเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการประกาศและเพิกถอนเขตพื้นที่ที่มีกฎหมายกำหนด เพื่อการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการดำเนิน

กิจการอื่นของรัฐที่กระทบต่อวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ในร่างกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ประกาศ พื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองวิถีชีวิตและวัฒนธรรม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ค้ำประกันเศรษฐกิจเชิงวัฒนธรรม และการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนตามภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง คณะกรรมการจะมีอำนาจกำหนดพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งประชาชนและชุมชนที่มีสิทธิอาศัยและใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามที่กำหนดในธรรมนูญของพื้นที่คุ้มครอง วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมืองนั้น จะไม่สามารถจำหน่ายโอนสิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลใด ๆ เว้นแต่การสืบทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตลอดจนถึงการกำหนด สิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรทางธรรมชาติตามธรรมนูญของพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

การให้ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดเจตจำนงของตนเองของชนพื้นเมืองในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิในเรื่องของสิทธิชุมชน ซึ่งมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของ มีสิทธิใช้ พัฒนาและควบคุมที่ดินไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์ พื้นฟูที่ดิน หรือทรัพยากรต่าง ๆ ของชุมชนตลอดจนไปถึงการดำรงวิถีชีวิตทางการเกษตร หรืออื่น ๆ ตามประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมที่สืบทอดกันมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษ

ร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้กลุ่มชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศได้รับการยอมรับ การรับรองและคุ้มครองการมีสถานะตัวตนของชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ การรับรองและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศให้มีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศ จัดการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดจากอคติทางเชื้อชาติ วัฒนธรรมประเพณีหรือสิ่งอื่นใด และเป็นขั้นแรกของการแก้ปัญหาใด ๆ ที่เกิดกับชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ซึ่งปัญหาในเรื่องสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองนั้น ในการที่จะทำให้ชนพื้นเมืองได้รับการรับรอง คุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกิน ชนพื้นเมืองจะต้องได้รับการยอมรับหรือรับรองสถานะทางกฎหมายอย่างเป็นทางการก่อน นั่นคือการออกกฎหมายที่ให้การรับรอง คุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย เมื่อชนพื้นเมืองได้รับการรับรองถึงการมีสถานะตัวตนแล้ว การได้รับการคุ้มครองสิทธิ การได้รับสิทธิและเสรีต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับได้อย่างเท่าเทียมกับประชาชนอื่น ๆ ในประเทศอันรวมไปถึงการได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของชนพื้นเมือง การมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทรัพยากรในที่ดินอย่างรู้คุณค่าให้เกิดประโยชน์สูงสุดและพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน การดำรงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม จารีต ขนบธรรมเนียม ประเพณีต่าง ๆ อันเป็นอัตลักษณ์ของชนพื้นเมือง ตลอดจนสิทธิในการมีส่วนร่วมและการแสดงเจตจำนงของตนเองอย่างอิสระและเสรีในเรื่องที่กระทบถึงสิทธิต่าง ๆ ของตน

สรุปและอภิปรายผล

ในการจัดการแก้ไขปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ที่ลดลง ทางภาครัฐจึงได้ดำเนินการ ออกแนวนโยบาย หรือออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาการทำลายป่าไม้ เป็นการอนุรักษ์ คุ้มครอง ป่าไม้พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ป่า ที่มุ่งเน้นเพิ่มจำนวนพื้นที่ป่าไม้ภายในประเทศ โดยที่มิได้คำนึงถึงการมีอยู่ ของชุมชนพื้นเมืองทำให้กลุ่มชนพื้นเมืองได้รับความเดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย แม้ทางภาครัฐจะได้มีการออกนโยบายหรือออกกฎหมายต่าง ๆ หรือมีมติต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน แต่ภาครัฐยังไม่ได้คำนึงถึงวิถีชีวิตจารีตประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิม อัตลักษณ์ ความเป็นตัวตนของชุมชนที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชนพื้นเมือง ซึ่งปัญหาในเรื่องการยืนยันสิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงยังไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงในเรื่องของสิทธิในที่ดินทำกินของกลุ่มชนพื้นเมือง

ประการแรก กลุ่มชนพื้นเมืองไม่มีเอกสารสิทธิหรือพยานหลักฐานที่จะไปยืนยันสิทธิได้ หรือหากมีก็ไม่เข้าตามเกณฑ์ที่ทางภาครัฐกำหนดไว้ในกฎหมาย จึงยังคงเป็นปัญหาในเรื่องการแสดงสิทธิในการเข้าทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่อนุรักษ์ คุ้มครอง สงวน หวงห้ามอันเป็นถิ่นทำกินที่อยู่อาศัยของตนมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษดั้งเดิม

ประการที่สอง ในการเข้าไปทำกินอยู่อาศัยในที่ดินนั้นกลุ่มชนพื้นเมืองในพื้นที่ป่าซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์คุ้มครองหรือสงวนหวงห้าม นั้นเป็นเพียงการได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์มิได้ให้สิทธิใด ๆ ในที่ดินแก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น นั่นคือกลุ่มชนพื้นเมืองที่เข้าไปใช้ประโยชน์ทำกินอยู่อาศัย ยังคงไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินอันเป็นดินแดนดั้งเดิมที่ตนได้ทำกินอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์มาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษของตน

ประการที่สาม กลุ่มชนพื้นเมืองที่ได้เข้ามาทำกิน อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร เนื่องจากการเข้าไปใช้ประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในการทำกินอยู่อาศัยในที่ดินผืนป่าอันเป็นพื้นที่อนุรักษ์ คุ้มครอง สงวน หวงห้ามนั้น จะต้องเป็นไปตามที่รัฐหรือกฎหมายกำหนด ทำให้กลุ่มชนพื้นเมืองไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด จัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ให้เหมาะสม เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของชุมชน โดยการดำเนินการในการจัดสรรทรัพยากร หรือการกำหนดการเข้าไปใช้ประโยชน์ของที่ดินผืนป่าในเขตพื้นที่อนุรักษ์ คุ้มครอง สงวน หวงห้ามนั้นตามวิถีชีวิตของชุมชน

ประการสุดท้าย ในการแก้ปัญหาเรื่องวิธีการดำรงชีวิตของชนพื้นเมืองนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2553 เห็นชอบเรื่องแนวนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นมติที่มีการส่งเสริมในการอยู่ร่วมกันแบบพหุวัฒนธรรมเข้าใจและสนับสนุนชนพื้นเมืองชาวกะเหรี่ยงในเรื่องอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และวัฒนธรรม ในส่วนของการจัดการทางด้านทรัพยากรนั้นให้มีการยุติการจับกุม และให้ความคุ้มครองกับกลุ่มชุมชนพื้นเมืองกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่อง

ที่ดินทำกิน ในพื้นที่ดั้งเดิม และจัดตั้งกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน ที่อยู่อาศัยและการดำเนินชีวิตตามวัฒนธรรม แต่ในปัจจุบันนั้นทางภาครัฐไม่ได้ทำตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งยังคงมีการจับกุม ไล่ที่ชาวบ้านซึ่งเป็นชนพื้นเมืองอันเป็นการสร้างปัญหาด้านความมั่นคงในการดำรงชีวิตของกลุ่มชนพื้นเมืองและ ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีนี้จะเป็มติที่มีความผ่อนปรน และพยายามยุติข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในเรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่ก็ยังไม่ใช้ทางออกของปัญหาในเรื่องของการให้สิทธิในที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนชนพื้นเมือง

แนวนโยบาย กฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐได้ออกมานั้นยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองได้ รัฐต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องการอนุรักษ์และการอยู่ร่วมกันของคนกับป่าซึ่งคนที่เข้าไปอาศัยทำกินมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษผู้มีจิตวิญญาณ จารีตขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณีอยู่กับผืนป่ารวมกันเป็นอัตลักษณ์เฉพาะของชนพื้นเมืองย่อมมีความหวงแหนในผืนป่าในถิ่นที่อยู่อาศัยทำกินย่อมนำมาซึ่งการอนุรักษ์ ผืนฟูทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งการที่ชนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรนั้นจะสร้างความตระหนักรู้ เห็นคุณค่า ความสำคัญของที่ดิน ทรัพยากร ผืนป่า อีกทั้งยังก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่าชนพื้นเมืองมีที่ทำกินที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งมั่นคง มีความเป็นอยู่ที่ดี เป็นการขจัดความหิวโหย ความยากจน มีการร่วมมือพัฒนาทรัพยากรและชุมชน มีชุมชนที่มั่นคงและยั่งยืนซึ่งเป็นการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทางด้านกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย: ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจาน ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นผู้เขียนมีแนวความคิดในการเสนอวิธีการและมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ควรให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้มีการกำหนดการปกครองภายในชุมชนของตนเอง และได้เข้าร่วมไปเป็นตัวแทนสมาชิกในระดับประเทศ
2. ควรให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องี่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของชนพื้นเมือง
3. ควรให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมือง
4. ควรให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองได้มีการกำหนดการจัดการทรัพยากรในชุมชนของตนเอง และได้มีการกำหนดวิถีชีวิตของคนชนบธรรมเนียมจารีตประเพณีเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของชนพื้นเมือง
5. เห็นควรให้รัฐมีการปักปันเขตแดนของชนพื้นเมืองออกจากพื้นที่ของรัฐที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกให้ชัดเจน

6. ควรให้มีการจัดพื้นที่ในรูปแบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร หรือ ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ชนพื้นเมืองโดยที่สิทธิในที่ดินนี้จะไม่สามารถจำหน่ายโอนไปยังบุคคลอื่นได้ แต่ยังสามารถที่จะตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมได้ โดยความร่วมมือของกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. การนำหลักการกำหนดเจตจำนงตนเอง (The Principle of Self-Determination) มาใช้ในการแก้ไขปัญหาพื้นเมืองจะต้องประกอบไปด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบไม่ว่าจะเป็นทางที่เป็นประโยชน์หรือส่งผลกระทบต่อประชาชนได้อย่างอิสระและเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงจากทั้งทางภาครัฐและบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นการผนวกรวมระหว่างหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation theory) และหลักเสรีนิยม (Liberalism) เข้าเป็นส่วนประกอบด้วยกัน

2. การให้คนอยู่ร่วมกับป่านั้น จะทำให้เกิดการร่วมกันดูแล อนุรักษ์ ป่าพื้นที่ทรัพยากรต่าง ๆ ในผืนป่า เนื่องจากชาวบ้านชนพื้นเมืองเหล่านี้ย่อมมีความผูกพัน ห่วงเห่นในถิ่นที่ทำกินที่อยู่อาศัย หากไม่ดูแล อนุรักษ์ ป่าพื้นที่ทรัพยากรที่ใช้ดำรงวิถีชีวิตและอัตลักษณ์จะหมดและสูญหายไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ. (2563). *นโยบายป่าไม้*. กรุงเทพฯ: สำนักแผนงานและสารสนเทศ. ฌรัฐกฤษดา เมฆา. (2551). *ปัญหาและสู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม*.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทิพย์วิมล สินุพงศ์. (2562). *ใจแผ่นดิน แผ่นดินกลางใจกะเหรี่ยงแก่งกระจาน*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562. (2562, 29 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอน 71 ก. หน้า 145-165.

ภัทรมน สาทรักษ์, & คณะ. (2560). ข้อเสนอแนะบางประการต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559. *คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 10(19), 89-94.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 27. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน 40ก. หน้า 1-90.

รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์. (2554). *การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ*. นครปฐม: บริษัทมิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) จำกัด.

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. (2564). *กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (ปกากะญอ)*. วันที่ค้นข้อมูล 12 มกราคม 2567, from <https://www.sac.or.th/databases/ethnic-groups/ethnicGroups/79>

ภาษาอังกฤษ

Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) (ALRA) § 11, 12.

Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) (ALRA), § 40, 41, 41A, 42 (1976).

ALRA § 3.

Musgrave, T. D. (1997). *Self-determination and National Minorities*, Great Clarendon Street, Oxford ox2 6DP: Oxford MonoGraphs in International.

NCIP. (2022). *National Commission on Indigenous Peoples*. Retrieved February 28, 2022, from <https://ncip.gov.ph/programs/>

OHCHR. (2020). *Australia Government Submission to the UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP) study on efforts to achieve the ends of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Retrieved January 20, 2022, from https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/StudyRRR/Australia_submission_EMRIP_RRR.pdf

Quane, H. (2011). *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Stephen Allen & Alexandra Xanthaki Eds.)*. Oxford, Oxfordshire, UK: Hart Publishing Ltd.

Summers, J. (2019). The Right of Peoples to Self-Determination in article 1 of the Human Rights Covenants as a Claimable Right. *New England Journal of Public Policy*, 31, 6.

The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). (2022). *The Indigenous World 2022* (Dwayne Mamo Ed.). Denmark: Eks-Skolens Grafisk Design & Tryk.

สมรรถนะและทักษะความสามารถของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุ อุปกรณ์ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตกรุงเทพมหานคร

Competencies and Skills of Service Technicians for Installation and Maintenance of Fuel Station Equipment in Bangkok Metropolitan Area

จิระพงษ์ ดำรงพล (Jirapong Somruangphon)¹

อาภรณ์ คุระเอียด (Arphorn Kuraeiad)²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท, ²ดร., หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการองค์การยุคใหม่
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

¹Master's Degree Student, ²Dr., Master of Art Program in Modern Organizational Management Faculty of
Liberal Arts, Krirk University
E-mail: ar_phorn@hotmail.com

Received: 22 March 2024

Revised: 8 July 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นรูปแบบงานวิจัยเชิงปริมาณ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร 2) เพื่อศึกษาระดับความสัมพันธ์ของสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานกับคุณภาพการบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร และ 3) เพื่อศึกษาสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร ในกลุ่มตัวอย่างผู้ค้าสถานีค้าน้ำมันจำหน่ายให้ลูกค้า และผู้ใช้ในจังหวัดกรุงเทพฯ จำนวน 354 คน โดยใช้เครื่องมือเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงอนุมาน Pearson correlation, t-test ผลการวิจัยพบว่า ส่วนใหญ่ เพศชาย ร้อยละ 59.60 อายุต่ำกว่า 40 ปี ร้อยละ 51.12 ระดับการศึกษาปริญญาตรี ร้อยละ 51.41 และความถี่การรับบริการจากพนักงานฯ ปีละ 6 ครั้ง ร้อยละ 59.60 และพบว่าทักษะด้านดิจิทัล ทักษะด้านเครื่องจักรกล ทักษะด้านไฟฟ้า ทักษะด้านอารมณ์และสังคม มีความสัมพันธ์

ทางบวกกับคุณภาพบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ $p\text{-value} < .05$ และพบว่าภาพรวมของความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงกับสมรรถนะทักษะของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ $p\text{-value} < 0.5$

คำสำคัญ: สมรรถนะพนักงานบริการ, ความพึงพอใจรับบริการติดตั้งและซ่อมบำรุงน้ำมันเชื้อเพลิง

Abstract

This research is a quantitative research format. have a purpose 1) To study the competency level, skills and abilities of service personnel, installation and maintenance of materials and equipment, fuel service stations, fuel service stations. in Bangkok 2) to study the relationship between the competencies, skills and abilities of employees with the quality of service, installation and maintenance of materials and equipment at fuel service stations and the satisfaction of operators of fuel service stations, fuel service stations in Bangkok and 3) to study the competencies, skills, and abilities of service personnel that affect the satisfaction of operators of fuel service stations, fuel service stations In Bangkok In the sample group, traders at petrol stations sell to customers. and 354 users in Bangkok province using a questionnaire data collection tool. Data were analyzed using descriptive and inferential statistics, Pearson correlation, t-test.

The results of the research found that the majority were male, 59.60 percent, under 40 years old, 51.12 percent, had a bachelor's degree level, 51.41 percent, and the frequency of receiving service from employees was 6 times a year, 59.60 percent. And it was found that digital skills Mechanical skills electrical skills Social and emotional skills There is a positive relationship with the quality of service, installation and maintenance of materials and equipment at fuel stations. and satisfaction of fuel service station operators with statistical significance, $p\text{-value} < .05$, and it was found that the overall picture of satisfaction of fuel service station operators with the skill competency of installation service personnel and maintenance of materials and equipment at fuel service stations are significantly different, $p\text{-value} < 0.5$

Key words: Competencies, Skills of Service Technicians for Installation, Maintenance of Fuel Station

บทนำ

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงบัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้ง แผนผัง รูปแบบ และลักษณะของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง และลักษณะของถังหรือภาชนะที่ใช้ในการบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิง วิธีปฏิบัติงาน การจัดให้มีและบำรุงรักษาอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดภายในสถานที่ดังกล่าว รวมทั้งการควบคุมอื่นใดอันจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ความเสียหาย หรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง (กฎกระทรวงสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง, 2552, หน้า 51)

จากการศึกษา การบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์ โดยงานบริหารการผลิตหรือการบริการ มักจะหลีกเลี่ยงงานเพิ่มเติมที่สำคัญงานหนึ่งคือ การซ่อมและบำรุงรักษาไปไม่ได้ ถึงแม้ว่างานซ่อมและบำรุงรักษาไม่ใช่งานผลิตโดยตรง แต่งานซ่อมและบำรุงรักษาก็มีบทบาทช่วยให้การผลิตและการบริการขององค์กรนั้นเป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกปัจจุบันที่การผลิตและการบริการจำเป็นที่จะต้องอาศัยอุปกรณ์และเครื่องจักรมากขึ้น การที่เครื่องจักรเกิดขัดข้องขึ้นมากะทันหันหรือไม่สามารถใช้งานได้ จะทำให้มีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพการผลิตและการบริการนั้น ๆ การที่จะได้มาซึ่งเครื่องจักรที่มีคุณภาพนั้น ต้องประกอบด้วย 1) มีการออกแบบที่ดีและตรงตามความประสงค์ต่อการใช้งานมีความเที่ยงตรงแม่นยำ รวมทั้ง สามารถทำงานได้เต็มกำลังความสามารถที่ออกแบบไว้ 2) มีการผลิตหรือสร้าง ที่ให้ความแข็งแรงทนทานสามารถทำงานได้นานที่สุด และ ตลอดเวลา 3) มีการติดตั้งในสถานที่ที่เหมาะสมและสะดวกต่อการใช้งาน 4) มีการใช้เป็นไปตามคุณสมบัติและสมรรถนะของเครื่อง และ 5) มีระบบการบำรุงรักษาที่ดีเนื่องจากเครื่องมือเครื่องใช้เมื่อถูกใช้งานไปนาน ๆ ก็ต้องมีการเสื่อมสภาพชำรุดเสียหายขัดข้อง ดังนั้นเพื่อให้อายุการใช้งานเครื่องมือเครื่องใช้ยืนยาว สามารถใช้งานได้ตามความต้องการของผู้ใช้ไม่ชำรุดหรือเสียบ่อย ๆ ต้องมีการบำรุงรักษาเครื่องจักรเครื่องมือเครื่องใช้ในระบบการดำเนินงานด้วยจึงจะสามารถควบคุมการทำงานของเครื่องมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้เครื่องมือใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ให้เครื่องมือเครื่องใช้มีสมรรถนะการทำงานสูง(Performance) ให้เครื่องมือเครื่องใช้มีความเที่ยงตรงน่าเชื่อถือ (Reliability) มีความปลอดภัย (Safety) ให้ลดมลภาวะของสิ่งแวดล้อม ให้ประหยัดพลังงาน (ศูนย์บริการวิชาการทางวิศวกรรม, 2567)

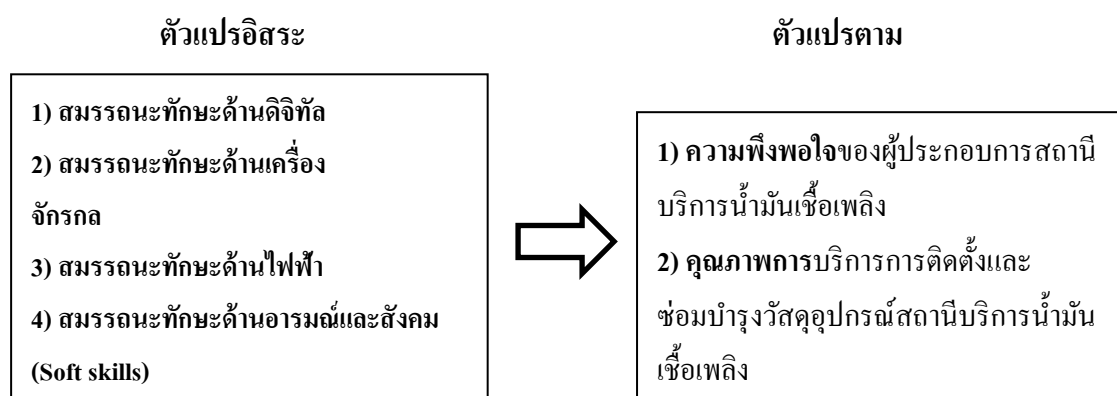
การพัฒนาสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงาน มีความสำคัญต่อการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร สมรรถนะประกอบด้วย ทักษะ (Skill) คือ สิ่งที่พนักงานได้รับการฝึกปฏิบัติและทำได้จนชำนาญ ความรู้ (Knowledge) คือ ความรู้เฉพาะด้านของพนักงานแต่ละบุคคล ทักษะคิด คือ ความคิดความเชื่อมั่นของตนเองที่มีต่อการทำงาน องค์กร หรือแม้กระทั่งเพื่อนร่วมงาน บุคลิกนิสัย คือ สิ่งที่อยู่ติดตัวตนของพนักงาน หรือสิ่งอธิบายสิ่งที่พนักงานเป็น และแรงจูงใจในการทำงาน คือ เป้าหมายที่มีต่อการทำงาน of พนักงาน โดยการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานในองค์กร เป็นการพัฒนาสมรรถนะของ

พนักงานภายในองค์กร โดยต้องเริ่มจากฝ่ายทรัพยากรบุคคลต้องมีการตรวจสอบประวัติส่วนบุคคล เพื่อข้อมูลต่าง ๆ ของพนักงาน อาทิ การศึกษา ความสามารถ เป็นต้น ก่อนที่จะประเมินจากการปฏิบัติงานจริง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถของพนักงานในองค์กรให้มากขึ้น ประกอบด้วย แผนพัฒนารายบุคคล (Individual Development Plan) การฝึกอบรม (Training) การเสนอแนะแบบรอบทิศ 360 องศา การให้ข้อมูลย้อนกลับแบบ 360 องศา เป็นการให้ข้อเสนอแนะในการทำงาน โดยการฟังความคิดเห็นจากคนรอบทิศตั้งแต่ผู้บริหาร หัวหน้างาน รวมไปถึงลูกน้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นหลากหลายมิติ การมอบงานที่ท้าทายมากขึ้น การมอบหมายงานที่ท้าทายมากขึ้นเป็นอีกหนึ่งในวิธีการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร โดยลองเริ่มต้นจากการมอบหมายงานที่ยาก และท้าทายให้พนักงาน จะช่วยให้สามารถประเมินศักยภาพของพนักงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดการขยายโอกาสทางธุรกิจโดยสามารถพัฒนาบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับพนักงานที่ตรงกับความต้องการขององค์กร (เน็กซ์สเกิล, 2023) คำถามการวิจัย ปัจจัยสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง มีอะไรบ้าง และปัจจัยสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานส่งผลความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาระดับความสัมพันธ์ของสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานกับคุณภาพการบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตกรุงเทพมหานคร

กรอบแนวคิดการทำวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐาน 1 ทักษะพนักงานด้านดิจิทัล ทักษะพนักงานด้านเครื่องจักรกล ทักษะพนักงานด้านไฟฟ้า และทักษะพนักงานด้านอารมณ์และสังคมมีความสัมพันธ์กับคุณภาพบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

สมมติฐาน 2 สมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่แตกต่างกันมีผลต่อความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่แตกต่างกัน

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดสมรรถนะ (competency)

1. สมรรถนะ (Competency) เป็นปัจจัยในการทำงานที่เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่องค์กร โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพราะสมรรถนะเป็นปัจจัยช่วยให้พัฒนาศักยภาพของบุคลากรเพื่อให้ส่งผลไปสู่การพัฒนาองค์กร

องค์กรต่าง ๆ จึงพยายามเอาสมรรถนะมาใช้เป็นปัจจัยในการบริหารองค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนางานบริการ หรือการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหาร เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้มองเห็นกรอบความคิด และแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับสมรรถนะจึงจะกล่าวถึงความเป็นมา และความหมายของคำประกอบประเภทของสมรรถนะ การกำหนดสมรรถนะ การวัดสมรรถนะ และการประยุกต์ใช้สมรรถนะ (เทือน ทองแก้ว, 2545)

2. ความเป็นมาและความหมายของสมรรถนะ แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะเริ่มจากการนำเสนอบทความทางวิชาการของเดวิด แมคเคลแลนด์ (David C. McClelland) นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เมื่อปี ค.ศ. 1960 ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะที่ดีของบุคคล (excellent performer) ในองค์กรกับระดับทักษะความรู้ ความสามารถ โดยกล่าวว่า การวัด IQ และการทดสอบบุคลิกภาพ ยังไม่เหมาะสมในการทำนายความสามารถ หรือสมรรถนะของบุคคลได้ เพราะไม่ได้สะท้อนความสามารถที่แท้จริงออกมาได้

ปี ค.ศ. 1970 US State Department ได้ติดต่อบริษัท McBer ซึ่งแมคเคลแลนด์เป็นผู้บริหารขณะนั้น ทดสอบค้นคว้าหาเครื่องมือชนิดใหม่ที่สามารถทำนายผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้อย่างแม่นยำแทนแบบทดสอบเก่าซึ่งไม่สัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานเนื่องจากคนได้คะแนนดีแต่ปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จจึงต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ โดยแมคเคลแลนด์ได้เขียนบทความ “Testing for competence rather than for intelligence” ในวารสาร American Psychologist เพื่อเผยแพร่แนวคิดและสร้างแบบประเมินแบบใหม่ที่เรียกว่า Behavioral Event Interview (BEI) เป็นเครื่องมือประเมินที่ค้นหาผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีซึ่งแมคเคลแลนด์ เรียกว่า สมรรถนะ (Competency)

ปี ค.ศ. 1982 ริชาร์ด โบยอตซิส (Richard Boyatzis) ได้เขียนหนังสือชื่อ The Competency Manager: A Model of Effective Performance และได้นิยามคำว่า Competency เป็นความสามารถในงานหรือเป็นคุณลักษณะที่อยู่ภายในบุคคลที่นำไปสู่การปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ

ปี ค.ศ. 1994 แกรีแฮมเมลและซีเค.พราฮาลาด (Gary Hamel และ C.K. Prahalad) ได้เขียนหนังสือชื่อ Competing for The Future ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดที่สำคัญ คือ Core Competencies เป็นความสามารถหลักของธุรกิจ ซึ่งถือว่าในการประกอบธุรกิจนั้นจะต้องมีเนื้อหาสาระหลัก เช่น พื้นฐานความรู้ ทักษะ และความสามารถในการทำงานอะไรได้บ้างและอยู่ในระดับใด จึงทำงานได้มีประสิทธิภาพสูงสุดตรงตามความต้องการขององค์กรและในปัจจุบันองค์กรของเอกชนชั้นนำได้นำแนวคิดสมรรถนะไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานมากขึ้น และยอมรับว่าเป็นเครื่องมือสมัยใหม่ที่องค์กรต้องได้รับความพึงพอใจอยู่ในระดับต้นๆ มีการสำรวจพบว่ามี 708 บริษัททั่วโลก นำ Core Competency เป็น 1 ใน 25 เครื่องมือที่ได้รับการนิยมนำเป็นอันดับ 3 รองจาก Corporate Code of Ethics และ Strategic Planning (พสุ เดชะรินทร์, 2546) แสดงว่า Core competency จะมีบทบาทสำคัญที่จะเข้าไปช่วยให้งานบริหารประสบความสำเร็จ โดย นำมาใช้ เช่น มีนักวิชาการได้ให้ความหมาย ดังนี้

สก๊อต บี พาร์รี (Scott B. Parry) นิยามคำว่า สมรรถนะ คือ กลุ่มของความรู้ (knowledge) ทักษะ (skills) และคุณลักษณะ (attributes) ที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งมีผลกระทบต่องานหลักของตำแหน่งงานหนึ่ง ๆ โดยกลุ่มความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะสัมพันธ์กับผลงานของตำแหน่งงานนั้น ๆ สามารถวัดผลเทียบกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ และเป็นสิ่งที่สามารถเสริมสร้างขึ้นได้ โดยผ่านการฝึกอบรมและการพัฒนา (สุกัญญา รัชมิธรรมโชติ, 2004)

แมคเคิลแลนด์ ได้ให้ความหมาย สมรรถนะ คือ บุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายในปัจเจกบุคคล ซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้น สร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีหรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ

แนวคิดสถานีน้ำมันเชื้อเพลิง

แนวคิดสถานีน้ำมันเชื้อเพลิง สถานีน้ำมันเชื้อเพลิง แบ่งเป็น 6 ประเภท ดังนี้ (1) ประเภท ก ได้แก่ สถานีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบกซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ติดเขตทางหลวงถนนสาธารณะหรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งมีขนาดความกว้างตามที่กรมธุรกิจพลังงานประกาศกำหนด และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดินเป็นสถานีน้ำมันมาตรฐานติดถนนใหญ่ (2) ประเภท ข ได้แก่ สถานีน้ำมันเชื้อเพลิงให้บริการแก่ยานพาหนะทางบก ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ติดเขตถนนสาธารณะหรือถนนส่วนบุคคลที่มีความกว้างตามที่กรมธุรกิจพลังงานประกาศกำหนดและเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดินเป็นสถานีน้ำมันมาตรฐานติดถนนขอย (3) ประเภท ค มี 2 ลักษณะดังนี้ (3.1) ลักษณะที่หนึ่ง ได้แก่ สถานีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบกที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ปริมาณไม่เกิน 10,000 ลิตร ไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดินและจะเก็บ

น้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก ชนิดไวไฟปานกลาง หรือชนิดไวไฟน้อย ไว้ในถังน้ำมันเชื้อเพลิงรวมกันไม่เกิน 2 ถัง อีกด้วยก็ได้ (สถานบริการถังลอยริมถนนขนาดเล็ก) (3.2) ลักษณะที่สอง ได้แก่ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบกที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงมีปริมาณเกิน 10,000 ลิตรขึ้นไป ไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดินและจะเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก ชนิดไวไฟปานกลาง หรือชนิดไวไฟน้อยมีปริมาณไม่เกิน 5,000 ลิตร ไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดิน อีกด้วยก็ได้ (สถานบริการถังลอยริมถนนขนาดใหญ่) การเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดินของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ก ให้เก็บได้เฉพาะน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลาง หรือชนิดไวไฟน้อยเท่านั้น (4) ประเภท ง ได้แก่ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก ชนิดไวไฟปานกลาง หรือชนิดไวไฟน้อย ไว้ในถังน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั๊มหลอดแก้วมือหมุนหรือตู้หยอดเหรียญ) การเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังน้ำมันเชื้อเพลิงของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง ให้เก็บได้ไม่เกินชนิดละ 2 ถัง (5) ประเภท จ มี 2 ลักษณะ ดังนี้ (5.1) ลักษณะที่ 1 ได้แก่ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่เรือที่มีปริมาณการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อย มีปริมาณไม่เกิน 10,000 ลิตร และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดิน หรือถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ติดตั้งภายในโป๊ะเหล็ก (สถานบริการทางน้ำขนาดเล็ก) (5.2) ลักษณะที่ 2 ได้แก่ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่เรือที่มีปริมาณการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อยมีปริมาณเกิน 10,000 ลิตรขึ้นไป และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดินหรือถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ติดตั้งภายในโป๊ะเหล็ก หรือเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก ชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อยไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดิน เป็นสถานบริการทางน้ำขนาดใหญ่ และ (6) ประเภท ฉ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่อากาศยาน (ศูนย์ช่วยเหลือให้ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม, 2567)

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ มีรูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative study) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากร ได้แก่ ผู้ประกอบการสถานีค้าน้ำมันจำหน่ายให้ลูกค้าและผู้ใช้ในจังหวัดกรุงเทพฯ จำนวน 4,218 แห่ง (กรมธุรกิจบริการ, 2566, หน้า 1) กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ประกอบการสถานีค้าน้ำมันจำหน่ายให้ลูกค้าและผู้ใช้ในจังหวัดกรุงเทพฯ การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายให้ลูกค้าและผู้ใช้ในจังหวัดกรุงเทพฯ จำนวนขนาดกลุ่มตัวอย่าง สูตรเครซีและมอร์แกน (Krejci and Morgan, (1970, pp. 607-610) กลุ่มตัวอย่าง ผู้ประกอบการสถานีค้าน้ำมันจำหน่ายให้ลูกค้าและผู้ใช้ในจังหวัดกรุงเทพฯ จำนวน 354 คน

เครื่องมือการวิจัย แบบสอบถาม ประกอบด้วย 4 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ส่วนที่ 2 สมรรถนะด้านทักษะของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ สมรรถนะด้านทักษะด้านดิจิทัล สมรรถนะด้านทักษะด้านเครื่องจักรกล

สมรรถนะด้านทักษะด้านไฟฟ้า และสมรรถนะด้านทักษะด้านอารมณ์และสังคม (Soft skills) (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2567) ส่วนที่ 3 คุณภาพบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และส่วนที่ 4 ความพึงพอใจของผู้ค้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีต่อบริการของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้วิจัยกำหนดระดับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง รูปแบบมาตราประมาณค่า (Rating scale) 5 ระดับ (Likert, Rensis, 1961) ระดับ 1 เห็นด้วยน้อยที่สุด ถึง 5 เห็นด้วยมากที่สุด แล้วผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์ค่าเฉลี่ยของแบบสอบถามความพึงพอใจ (บุญชม ศรีสะอาด, 2545, หน้า 103) และกำหนดเกณฑ์ S.D. (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2567) มากกว่า > 1.75 เท่ากับ มีความแตกต่างมาก, $1.25 - 1.75$ เท่ากับ มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก, น้อยกว่า ความหมาย มีความแตกต่างน้อย หรือใกล้เคียงกัน

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ ผู้วิจัยดำเนินการตรวจสอบด้วย ค่า IOC เกณฑ์ มากกว่า 0.50 แล้ว ผู้วิจัยนำแบบสอบถามไปทดสอบนำร่อง (Try out) กำหนดเกณฑ์ $\alpha > 0.70$ ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง ผู้ประกอบการสถานีค้าน้ำมันจำหน่ายให้ลูกค้าและผู้ใช้ในจังหวัดกรุงเทพฯ โดยผู้วิจัยดำเนินการขอรับหนังสือจากมหาวิทยาลัย เรื่อง ขอความร่วมมือให้ข้อมูลการวิจัย กำหนดเก็บข้อมูลการวิจัย ระยะเวลา 1 เดือน และการตรวจสอบจำนวน และความครบถ้วนของแบบสอบถาม

การวิเคราะห์ข้อมูล โดยผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลด้วย โปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลสำเร็จรูป โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอนุมาน ด้วยสถิติสัมพันธ์สหสัมพันธ์ Pearson correlation และสถิติ One sample t-test

ผลการวิจัย

ผู้ประกอบการสถานีค้าน้ำมันจำหน่ายให้ลูกค้าและผู้ใช้ในจังหวัดกรุงเทพฯ พบว่า ส่วนใหญ่ เพศชาย ร้อยละ 59.60 อายุต่ำกว่า 40 ปี ร้อยละ 51.12 ระดับการศึกษาปริญญาตรี ร้อยละ 51.41 และความถี่การรับบริการจากพนักงานฯ ปีละ 6 ครั้ง ร้อยละ 59.60

สมรรถนะด้านทักษะด้านดิจิทัลของพนักงานบริการ ระดับมาก $\bar{X} = 3.68$, S.D. = 1.23 พบว่า ทักษะความรู้เท่าทันในการนำประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้ในการพัฒนาองค์กร (Digital skill Literacy) $\bar{X} = 4.48$, S.D. = 1.22

สมรรถนะด้านด้านเครื่องจักรกลของพนักงานบริการ ระดับมากที่สุด $\bar{X} = 4.76$, S.D. = 1.23 พบว่า การจัดเก็บรักษาเครื่องจักรกลประจำสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง $\bar{X} = 4.92$, S.D. = 1.24

สมรรถนะทักษะด้านไฟฟ้าของพนักงานบริการ ระดับมากที่สุด $\bar{X} = 4.57$, S.D. = 1.08 พบว่า การจัดเก็บรักษาเครื่องมือ อุปกรณ์ไฟฟ้าประจำสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง $\bar{X} = 4.94$, S.D. = 1.08

สมรรถนะทักษะด้านอารมณ์และสังคม (Soft skills) ของพนักงานบริการ ระดับมาก $\bar{X} = 4.32$, S.D. = 1.02 พบว่า การควบคุมอารมณ์ (Emotional Intelligence) $\bar{X} = 4.47$, S.D. = 1.04

คุณภาพบริการของพนักงานบริการ ระดับมาก $\bar{X} = 4.76$, S.D. = 1.18 พบว่า การรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้รับบริการประจำสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง $\bar{X} = 4.94$, S.D. = 1.22

ความพึงพอใจการบริการของพนักงานบริการ ระดับมาก $\bar{X} = 4.33$, S.D. = 1.07 พบว่า ความพึงพอใจที่มีต่อการบริการด้วยความปลอดภัยของข้อมูลส่วนตัวของผู้รับบริการประจำสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง $\bar{X} = 4.88$, S.D. = 1.18

ตารางที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ทักษะด้านจิตพิสัย ทักษะด้านเครื่องจักรกล ทักษะด้านไฟฟ้า และทักษะด้านอารมณ์และสังคม มีความสัมพันธ์กับคุณภาพบริการการติดตั้ง และซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (n = 354)

ตัวแปร	$\bar{X}$	S.D.	S ₁	S ₂	S ₃	S ₄	Q	O
S ₁	3.68,	1.23	1					
S ₂	4.76	1.18	0.72*	1				
S ₃	4.57	1.08	0.68*	0.74*	1			
S ₄	4.32	1.02	0.73*	0.82*	0.76*	1		
Q	4.76	1.18	0.88*	0.66*	0.74*	0.89*	1	
O	4.33	1.07	0.64*	0.62*	0.66*	0.86*	0.89*	1

p-value < .05

จากตารางที่ 1 ทักษะด้านจิตพิสัย ทักษะด้านเครื่องจักรกล ทักษะด้านไฟฟ้า ทักษะด้านอารมณ์และสังคม มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

p-value < .05

ตารางที่ 2 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสถิติที่ใช้ในการทดสอบสมมุติฐานการเปรียบเทียบความแตกต่างของสมรรถนะทักษะความสามารถพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่แตกต่างกันมีผลต่อความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่แตกต่างกัน(n=354)

สมรรถนะทักษะของพนักงานบริการ	ความพึงพอใจ		t-test	p-value
	$\bar{X}$	S.D.		
ทักษะด้านจิตพิสัย	4.17	1.23	2.24	0.01*
ทักษะด้านเครื่องจักรกล	4.76	1.23	2.81	0.02*
ทักษะด้านไฟฟ้า	4.57	1.08	2.36	0.02*
ทักษะด้านอารมณ์และสังคม (Soft skills)	4.32	1.02	3.04	0.03*
รวม	4.45	1.14	2.61	0.02*

p - value < .05*

ตารางที่ 2 พบว่า ภาพรวมของความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงกับสมรรถนะทักษะของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ p-value < 0.5

และรายทักษะ พบว่า ทักษะด้านจิตพิสัย ทักษะด้านเครื่องจักรกล ทักษะด้านไฟฟ้า และทักษะด้านอารมณ์และสังคมกับความพึงพอใจของผู้ประกอบการสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ p < 0.5

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

ทักษะด้านจิตพิสัย ทักษะด้านเครื่องจักรกล ทักษะด้านไฟฟ้า ทักษะด้านอารมณ์และสังคม (Soft skills) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และความพึงพอใจของผู้ประกอบการที่มีต่อการบริการของพนักงานบริการ

สอดคล้องกับ ปกรณ์ โปรยรุ่งโรจน์ (2564, บทคัดย่อ) พบว่า 1) ปัจจัยด้านเน้นทักษะซอฟท์สกีล (Soft Skills) ของพนักงานบริษัทเอกชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยภาพรวมมีทักษะอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่าการทำงานเป็นทีมมีค่าเฉลี่ยมากที่สุดซึ่งอยู่ในระดับมากที่สุด 2) ปัจจัยด้านความสำเร็จในการปฏิบัติงานของพนักงานบริษัทเอกชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า การบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดระดับมาก 3) ทักษะด้านซอฟท์สกีล (Soft Skills) โดยรวมส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานของพนักงานบริษัทเอกชนอย่างมีนัยสำคัญ และผู้วิจัยวิเคราะห์รายทักษะมีจำนวน 5 ด้าน ได้แก่ ความฉลาดทาง

อารมณ์ การสื่อสารที่ดี ความเป็นผู้นำ การแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน และการบริหารเวลาที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานโดยรวมอย่างมีนัยสำคัญซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพในด้านซอฟต์แวร์สกิล (Soft Skills) ของตัวพนักงานเอง หรือผู้บริหาร และฝ่ายทรัพยากรบุคคลมาช่วยวางแผนการฝึกอบรมและการโค้ชภายในบริษัทได้เพื่อเป็นปัจจัยส่งเสริมให้พนักงานมีความสำเร็จในการปฏิบัติงานและทำให้บริษัทบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ และสอดคล้องกับ วิรัช อยู่ชา, สุรเชษฐ สิทธิกิจ และ ทานตะวันธรรม เต็กชี่น (2554) พบว่า ห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรม ความสามารถทางเทคโนโลยีมีวิกฤติที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขโดยเร่งด่วนทุกด้าน สมรรถนะกำลังคนมีคุณลักษณะ ความรู้และทักษะที่จำเป็นตามตำแหน่งงานที่ต้องปรับปรุงแก้ไขโดยเร่งด่วนในทุกตำแหน่งงาน มีการกำหนดมาตรการผลักดันจากภาครัฐ เอกชน และภาคการศึกษาไว้เป็นจำนวนมาก ปัจจัยที่จะทำให้เกิดความสำเร็จของอุตสาหกรรมได้จะต้องพัฒนาระดับคุณภาพและเทคโนโลยีของเครื่องจักรอุตสาหกรรมแปรรูป อย่างต่อเนื่องเท่าเทียมประเทศผู้นำอุตสาหกรรมฯ เช่น ประเทศอิตาลี และได้หวั่น พัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะสูงในด้านการออกแบบ ผลิต บริการ ความเป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมสนับสนุน สอดคล้องกับ จรรยวรรณ ตัณฑ์เจริญรัตน์ วุฒิจำนงค์, มาลัยพร วงศ์แก้ว, สุกฤดา ปรีชาว่อง และ ขวัญฤทัย รอนบุญ (2022) พบว่า ประเด็นท้าทายและปัญหาที่กลุ่มตัวอย่างพบในการทำงานในภาคอุตสาหกรรมนั้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากช่องว่างของสมรรถนะของการทำงานและองค์ความรู้ใหม่ที่ต้องอัปเดตอยู่เสมอโดยสมรรถนะที่สำคัญต่อการทำงานหลังจบการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความรู้ ประกอบด้วย ความรู้ด้านกฎหมายอาหาร ความรู้ด้านเครื่องจักร ความรู้เกี่ยวกับห่วงโซ่อุปทาน ความรู้เกี่ยวกับการใช้ดิจิทัล 2) ด้านทักษะ ประกอบด้วย ทักษะการเอื้ออำนวย ทักษะการแก้ไขปัญหาและทักษะการตัดสินใจ ทักษะการสื่อสาร ทักษะการวางแผน ทักษะความเป็นผู้นำ ทักษะการคิดเชิงระบบ ทักษะการจัดการอารมณ์ 3) ด้านทัศนคติ ประกอบด้วย จริยธรรมในการทำงานและความอดทนอดกลั้น โดยผลจากการวิจัยนี้สามารถนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนเพื่อปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรเพื่อให้ตอบโจทย์ภาคอุตสาหกรรมในอนาคต และสอดคล้องกับพรนารี โสภานุตร (2555) 1) สมรรถนะในปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลางทุกด้านเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านค่านิยม ด้านความรู้และด้านทักษะ 2) ความต้องการสมรรถนะเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีความต้องการสมรรถนะในระดับสูงทุกด้านเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านความรู้ ด้านค่านิยม และด้านทักษะ ทั้งนี้ช่องว่างสมรรถนะสูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ทักษะภาษาต่างประเทศ หลักการตลาด การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์การบูรณาการวิธีการทางวิศวกรรมอุตสาหกรรม เศรษฐศาสตร์และการเงิน และการจัดการความเสี่ยง 3) แนวทางการพัฒนาสมรรถนะตามองค์ประกอบของกระบวนการการเรียนรู้ในผู้ใหญ่ ได้แก่ การเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนาสมรรถนะควรเริ่มต้นที่การอบรมให้ความรู้ในแนวทางการปฏิบัติงานทั้งเชิงเทคนิค และเชิงการบริหาร เพื่อให้บุคลากรเข้าใจตนเองและพัฒนาตนเองตามความต้องการ สิ่งที่เป็นแรงจูงใจให้เกิดความพร้อมจะเกิดจากแรงจูงใจทั้งเป็นตัวเงินและความพอใจในงาน บรรยาภาสควรเป็น

บรรยากาศการทำงานจริง การวางแผน ควรเน้นการแลกเปลี่ยนกับผู้ที่มีประสบการณ์การวินิจฉัย ควรเน้นเปิดโอกาสให้ได้มีส่วนร่วมในการวินิจฉัย การกำหนดวัตถุประสงค์ควรให้สอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายส่วนบุคคลและเป้าหมายองค์กร การออกแบบแผนการเรียนรู้ควรเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการออกแบบกิจกรรมการพัฒนาใช้ทั้งการฝึกอบรมในงาน การมอบหมายงานจริงให้ปฏิบัติการประเมินผลควรประเมินทั้งผลลัพธ์เปรียบเทียบกับเป้าหมาย และประเมินพฤติกรรมระหว่างการพัฒนา

ความพึงพอใจของผู้ประกอบการที่มีต่อพนักงานบริการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงกับสมรรถนะทักษะของพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ $p\text{-value} < 0.5$

สอดคล้องกับ สิทธิศักดิ์ สวัสดิ์ผล, ธัญนันท์ บุญอยู่ และสุมาลี รามัญญ (2565) พบว่า 1) พนักงานในอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องจักรกล จังหวัดระยอง มีระดับของสมรรถนะ สภาพแวดล้อมในการทำงาน ความพึงพอใจของพนักงานและความจงรักภักดีของพนักงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.94, 3.85, 3.85 และ 3.82 ตามลำดับ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.570, 0.650, 0.664 และ 0.812 ตามลำดับ 2) ความพึงพอใจของพนักงานในฐานะตัวแปรต้นกลางที่เชื่อมโยงสมรรถนะสู่ความจงรักภักดีของพนักงานโดยมีค่าสัมประสิทธิ์ขอบเขตล่างเท่ากับ 0.570 และขอบเขตบนเท่ากับ 0.907 และ 3) ความพึงพอใจของพนักงานในฐานะตัวแปรต้นกลางที่เชื่อมโยงสภาพแวดล้อมในการทำงานสู่ความจงรักภักดีของพนักงานโดยมีค่าสัมประสิทธิ์ขอบเขตล่างเท่ากับ 0.582 และขอบเขตบนเท่ากับ 0.912 ซึ่งจากผลการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า สมรรถนะส่งผลให้เกิดความพึงพอใจของพนักงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงานก็ส่งผลต่อความพึงพอใจของพนักงาน ส่วนความพึงพอใจของพนักงานเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อความจงรักภักดีของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญ

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาเชิงคุณภาพ ในประเด็นการพัฒนาสมรรถนะมีความจำเป็นต่อองค์กร ในลักษณะการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory research study) ในหน่วยงานรัฐและเอกชน ได้แก่ สถาบันการศึกษา กลุ่มธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิงและธุรกิจค้าปลีก และข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์จากการวิจัย 1) นำผลการวิจัยไปนำเสนอให้หน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม องค์กรที่เกี่ยวข้องกับสถานีน้ำมัน เช่น องค์กรปิโตรเลียม สถานีน้ำมันบางจาก เป็นต้น 2) นำผลการวิจัยไปเผยแพร่ในรูปแบบบทความวิจัยให้เกิดประโยชน์กับนักวิชาการและนักวิจัย สภาวิศวกรและหน่วยงานภาครัฐ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. การส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงและพลังงานสะอาด โดยมุ่งเน้นการเพิ่มพูนสมรรถนะพนักงานบริการสมรรถนะความรู้ทักษะความสามารถพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

2. การระดมทุนจากสถานประกอบการน้ำมันเชื้อเพลิงและพลังงานสะอาดจากในประเทศเป็น กองทุนส่งเสริมการศึกษาคู่ขนานกับการเปิดสถาบันการศึกษาหลักสูตรพัฒนาสมรรถนะพนักงานบริการ สมรรถนะความรู้ทักษะความสามารถพนักงานบริการการติดตั้งและซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์สถานบริการ น้ำมันเชื้อเพลิง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎกระทรวงสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2552. (2553, 25 มกราคม). เล่ม 127 ตอนที่ 6 ก.

ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 51.

กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2567). สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง แบ่งเป็น 6 ประเภท. วันที่ค้นข้อมูล 6

มกราคม 2567, เข้าถึงได้จาก http://cac.pcd.go.th/index.php/ourservices/knowledgebased-law/2017-08-08-03-31-35/244-2535-21#s5_scrolltotop.Pdf

กรมธุรกิจบริการ. (2566). ข้อมูลทรัพยากรปริมาณการจำหน่ายรายจังหวัดน้ำมันสาขาสถานีบริการ.

วันที่ค้นข้อมูล 5 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://data.go.th/dataset/ulg-station.pdf>

จรรยาบรรณ คณิตจักริณรัตน์ วุฒิจำนงค์, มาลัยพร วงศ์แก้ว, สุกฤตา ปรีชาว่อง และขวัญฤทัย รอนบุญ.

(2022). การศึกษาปัญหาและสมรรถนะที่จำเป็นต่อการทำงานในภาคอุตสาหกรรม

กรณีศึกษาสาขาวิชาการผลิตและนวัตกรรมการอาหาร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา.

การประชุมหาข้อสรุปวิชาการระดับชาติและนานาชาติครั้งที่ 13. หน้า 1588-1601.

เทือน ทองแก้ว. (2545). ภาวะผู้นำ: สมรรถนะหลักของผู้บริหารในยุคปฏิรูป. วารสารวิชาการ, 5(9). 35-43.

เน็กซ์สกีล. (2023). การพัฒนาสมรรถนะ (Competency) ของพนักงานหนึ่งในงานที่ HR

ต้องให้ความสำคัญ. จาก <https://nextskill.co/>. pdf. จำนวน 4 หน้า

บุญชม ศรีสะอาด. (2545). การวิจัยเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.

ปกรณ์ โปรยรุ่งโรจน์ (2564) ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยด้านจรรยาบรรณ (SOFT SKILL) ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพ

การปฏิบัติงานของพนักงานกลุ่มเจนเนอเรชันวายในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์หลักสูตร

บริหารธุรกิจมหาบัณฑิตคณะ, คณะบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรังสิต.

พสุ เดชะรินทร์. (2546). กลยุทธ์ใหม่ในการจัดการ. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.

พรนารี โสภานุตร (2555) แนวทางพัฒนาสมรรถนะผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมสาขาอุตสาหกรรมระดับภาคี

วิศวกร เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. วิทยานิพนธ์หลักสูตรวิทยา

ศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการพัฒนาศักยภาพมนุษย์และองค์การ, คณะพัฒนาศักยภาพ

มนุษย์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2567). *t-test (การทดสอบที)*. วันที่ค้นข้อมูล 11 มกราคม 2567, เข้าถึงได้จาก <http://vph.vet.ku.ac.th/vphvetku/images/education/Biostat57/tTestText57.pdf>
- มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2567). *บทที่ 4 สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลในการประเมินโครงการ*. วันที่ค้นข้อมูล 13 มกราคม 2567, เข้าถึงได้จาก <http://old-book.ru.ac.th/e-book/m/MR654/chapter4.pdf>
- วิรัช อยู่ชา, สุรเชษฐ สิทธิกิจ และทนายธรรม เต็กชื่อน (2554) การศึกษาการพัฒนาเทคโนโลยีและกำลังคนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทย (เครื่องจักรกล). *วารสารวิชาการพระจอมเกล้าพระนครเหนือ*, 21(2), 396-405.
- ศูนย์บริการวิชาการทางวิศวกรรม. (ม.ป.ป.). *หลักการการบำรุงรักษา*. วันที่ค้นข้อมูล 11 มกราคม 2567, เข้าถึงได้จาก <http://www.acaser.eng.psu.ac.th/klangduen/Domino/Maintenance/maintenance%201.htm>. pdf.
- ศูนย์ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2560). *สถานีนํ้ามัน 6 ประเภท*. วันที่ค้นข้อมูล 5 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <http://cac.pcd.go.th/index.php/ourservices/knowledgebased-law/2017-08-08-03-31-35/244-2535-21>. pdf
- สุรพงษ์ คงสัตย์ และธีรชาติ ธรรมวงศ์. (2558). *การหาค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม (IOC)*. วันที่ค้นข้อมูล 13 มกราคม 2567, เข้าถึงได้จาก http://oldweb.mcu.ac.th/site/articlecontent.php?articlegroup_id=146&flag=th
- สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ. (2004). Competency: เครื่องมือการบริหารที่ปฏิเสธไม่ได้. *Productivity*, 9(53), 44-48.

ภาษาอังกฤษ

- Boyatzis, R. E. (1982). *The Competent Manager*. New York: John Wiley & Sons.
- Department of State (the United State of America). (1970). *Outline of the U.S. Legal System*. Washington D.C.: Bureau of International Programs.
- Hamel, G., & Prahalad, C.K. (1994). *Competing for the Future*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Krejci, R. V., & Morgan, D. W. (1970). "Determining Sample Size for Research Activities". *Educational and Psychological Measurement*, 30(3), 607-610.
- Likert, R. (1961). *New Pattern of Management*. New York: McGraw – Hill.
- McClelland, D. C. (1960). *The Achieving Society*. Princeton. New Jersey: Van Nostrand.
- McClelland, D. C. (1961). *Human Motivation*. New York: Cambridge University.Press.
- Parry, S. B. (1998). *Evaluation the impact of Training Alexandria*. VA: American Society for training and Development.

ความชอบด้วยกฎหมายของการทำสัญญาทางปกครอง
ผ่านช่องทางดิจิทัลในกฎหมายปกครอง
Exploring the Legality of Administrative
Contracts through Digital Channels in Administrative Law

อิสระพันธ์ สมักรคดี (Issaraphun Samakkadee)¹

ณรงค์ เกียรติคุณวงศ์ (Narong Kiettikunwong)²

¹นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Master's degree students of Public Administration in Digital Governance, College of Local

Administration, Khon Kaen University

²รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยขอนแก่น

Associate Professor, Lecturer of College of Local Administration, Khon Kaen University

E-mail: issara6558@gmail.com

Received: 5 March 2024

Revised: 21 October 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

การนำแนวคิดของรัฐบาลดิจิทัลมาใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐสามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะปรับเครื่องมือของภาครัฐให้สอดคล้องกับการให้บริการสาธารณะ การวิจัยนี้มุ่งเน้นการหาคำตอบว่าสัญญาทางปกครองที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยใช้วิธีการวิจัยทางกฎหมายทั้งการวิเคราะห์และตีความหลักการกฎหมายที่มีอยู่แล้ว (Doctrinal Research) และที่ไม่พึ่งผูกมัดกับการวิเคราะห์หลักการและข้อมูลกฎหมายเท่านั้น (Non-Doctrinal Research) เพื่อทำความเข้าใจและนำไปสู่กฎหมายและหลักความคิดทางกฎหมาย อีกทั้งใช้การตีความกฎหมาย (Statutory interpretation) ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship) เพื่อเข้าใจความสมบูรณ์ของสัญญาทางปกครองดิจิทัล ผลการศึกษาพบว่าไม่มีความแตกต่างมีนัยสำคัญระหว่างสัญญาทางปกครองแบบปกติและสัญญาทางปกครองดิจิทัล ทั้งสองมีองค์ประกอบทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งทำให้เกิดนิยามที่ถือเป็นสัญญาทางปกครองที่ถูกต้องตาม

กฎหมาย นอกจากนี้ แม้ว่าการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรวมสัญญาทางปกครองดิจิทัลให้ชัดเจน จะช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชนในการทำสัญญาทางปกครองดิจิทัลเป็นไปตามหลักความชอบของกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญเชื่อว่ารัฐมีอำนาจที่จะทำสัญญาทางปกครองดิจิทัลอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ใหม่ จึงสรุปได้ว่ารัฐสามารถใช้สัญญาทางปกครองดิจิทัลได้ตามกฎหมายที่มีอยู่ และเจ้าหน้าที่รัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเมื่อทำสัญญาทางปกครองดิจิทัล

คำสำคัญ: รัฐบาลดิจิทัล, การบริการสาธารณะ, เครื่องมือรัฐบาล, สัญญาทางแพ่ง, สัญญาทางปกครอง, สัญญาทางปกครองดิจิทัล

Abstract

The incorporation of digital government concepts in public sector operations has the potential to enhance efficiency in public service delivery. Thus, it becomes imperative to align the tools of the public sector with the provision of public services. This research focuses on investigating whether administrative contracts conducted through digital channels are legally binding. The study employs both Doctrinal Research, which involves the analysis and interpretation of existing legal principles and doctrines, and Non-Doctrinal Research, which goes beyond legal analysis to consider societal interpretations and practical applications. Additionally, the research utilizes statutory interpretation, alongside Connoisseurship (expert seminars), to comprehend the completeness of digital administrative contracts. The study explores the legal nature of administrative contracts conducted through digital channels, examining their legal validity. The findings indicate no significant differences between traditional administrative contracts and digital administrative contracts, as both share similar legal components, rendering them legally valid. Despite the potential benefits of legal refinements within the current legal framework to explicitly encompass digital administrative contracts, experts assert that the government presently possesses the authority to engage in such contracts without necessitating new laws or regulations. In summary, the government can legally leverage digital administrative contracts within existing laws, providing legal protection to government officials when entering into such agreements.

Keywords: Digital Government, Public Service, Government Tools, Civil Contract, Administrative Contracts, Digital Administrative Contracts

บทนำ

รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะตามที่ให้สัญญาไว้กับประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ (นันท์วัฒน์ บรมานันท์, 2557) ซึ่งการบริหารราชการแนวใหม่นั้น ได้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานของราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และลดขั้นตอน ระยะเวลาการรอคอยของประชาชน ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการของไทย ซึ่งสัญญาทางปกครอง คือ สัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยลักษณะของสัญญาทางปกครองที่มีการเข้าร่วมของภาคเอกชนต้องมีการทำสัญญาระหว่างกัน ตัวอย่างเช่น การเข้าร่วมประมูลงานจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นสัญญาที่ถือเป็นสัญญาทางปกครองตามคำวินิจฉัยของศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 95/2552) ในปัจจุบันเทคโนโลยีทำให้การทำสัญญาสามารถดำเนินการผ่านช่องทางดิจิทัลได้โดยไม่จำเป็นต้องที่คู่สัญญาต้องเดินทางมาเพื่อตกลงและลงลายมือชื่อกันตรงหน้าเช่นในอดีต การทำสัญญาทางแพ่งผ่านช่องทางดิจิทัลได้รับความคุ้มครองให้สามารถนำมาฟ้องร้องคดีกันได้ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่งหรือคู่สัญญาต้องใช้สิทธิทางศาล

อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายปกครองหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อไม่มีกฎหมาย ย่อมไม่มีอำนาจ ซึ่งสัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะแปรเปลี่ยนการทำงานของรัฐบาลสู่ยุคดิจิทัลได้ แต่เมื่อหลักปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดิจิทัลยังไม่มีบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ชัดเจน การตีความและการใช้กฎหมายจึงต้องศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและหลักกฎหมายทั่วไปรวมถึงนโยบาย มติคณะรัฐมนตรี แนวปฏิบัติหรือหนังสือเวียนของหน่วยงานทางปกครอง อีกทั้งยังไม่ปรากฏแนวทางคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ชี้ชัดว่า สัญญาทางปกครองที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลเป็นสัญญาที่ฝ่ายบริหารหรือที่ในกฎหมายปกครองเรียกว่า ฝ่ายปกครอง มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principles of Legality) ในทางกฎหมายปกครองการกระทำการใดโดยฝ่าฝืนหลักดังกล่าวคือการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือทำโดยไม่มีหน้าที่ ผลเสียร้ายแรงประการหนึ่งของการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ คือการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จากการกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นหรือต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดเป็นการส่วนตัว ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (พ.ร.บ.ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6)

ในด้านการละเมิดกฎหมายมีกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นและได้รับการตัดสินแล้ว กรณีแรก คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่รักษาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย ทำละเมิดส่วนตัวโดยชอบด้วยกฎหมายใช้รถยนต์ของ

วิทยาลัยนาฏศิลป์และเจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานต่างจังหวัดเมื่อดูงานเสร็จไม่ได้เดินทางกลับทันที แต่แวะไปงานศพมารดาของครูวิทยาลัยเดียวกัน ระหว่างเดินทางกลับรถยนต์เกิดอุบัติเหตุได้รับความเสียหาย ศาลวินิจฉัยเป็นแนวปฏิบัติว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการขออนุญาตใช้รถยนต์มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริง คือ ต้องการใช้รถยนต์เพื่อไปงานศพ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 15/2555) กรณีที่สอง การที่ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตร ได้เอียงกับประชาชนผู้มาใช้บริการที่นำเอกสารมาไม่ครบ ปลัดอำเภอหยิบเอกสารของผู้ฟ้องคดีและพูดต่อหน้าประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้นว่าผู้ฟ้องคดีจะใช้อิทธิพลเหนือผู้อื่น ย่อมทำให้ผู้นั้นอับอาย เป็นความผิดในการดูหมิ่นผู้อื่นต่อหน้าธารกำนัลตามประมวลกฎหมายอาญา การกระทำความผิดจึงมิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นการกระทำในทางส่วนตัว ไม่เป็นการกระทำทางปกครอง ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 187/2550) และกรณีที่สาม การที่เจ้าหน้าที่ในฐานะรองนายกเทศมนตรี ได้ไปรับเป็นทนายความให้บุคคลอื่น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่นั้นมิได้กระทำในฐานะรองนายกเทศมนตรี มิใช่การกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและมิได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี เป็นการกระทำส่วนตัว เกิดความเสียหาย หน่วยงานรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องเข้าไปรับผิดชอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 401/2560) และกรณีที่สี่ การที่เจ้าหน้าที่ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีเบิกเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นการส่วนตัว จะอ้างว่าทำตามหน้าที่ไม่ได้ (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 850/2542)

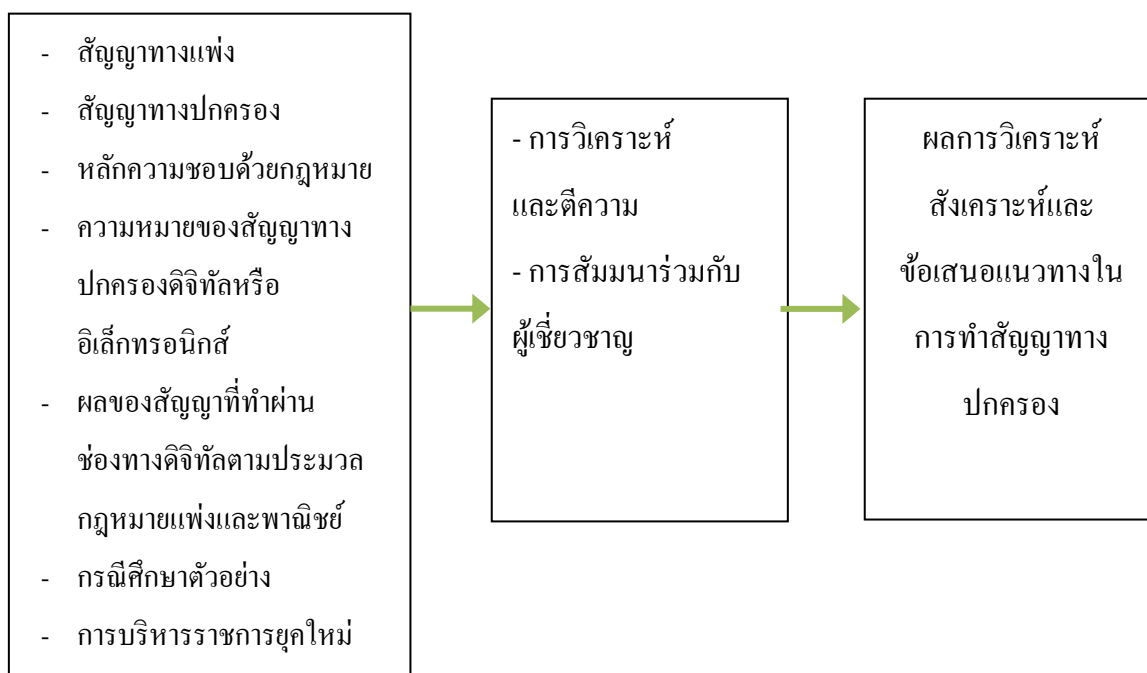
กรณีศึกษาทั้งสี่กรณีที่กำลังกล่าวมาข้างต้น ถือว่า เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ อาจเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ดังนี้ เมื่อไม่เป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัลได้หรือไม่ การแปรเปลี่ยนการทำงานของรัฐบาลสู่ยุคดิจิทัลตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2566 เรื่องแนวทางวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2565 มาตรา 19 ก็ไม่สามารถทำได้ (วันชัย สุขตาม, จิรายุ ทรัพย์สิน และสุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2564)

จากความสำคัญที่กำลังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการหาคำตอบว่าการทำสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองของไทยผ่านช่องทางดิจิทัลมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และรัฐมีความจำเป็นต้องปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาทางปกครองเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจทำสัญญาดิจิทัลโดยชัดเจนหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งผลจากการวิจัยนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกิดความเชื่อมั่นว่า จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในการทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัล และศาลปกครองสามารถนำไปใช้ในการอ้างอิงเพื่อการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ และสามารถทำให้รัฐบาลตามแนวคิดรัฐบาลดิจิทัล (digital government) เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการทำสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองของไทยผ่านช่องทางดิจิทัลว่ามีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
2. เพื่อเสนอแนวทางในการทำสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองของไทยผ่านช่องทางดิจิทัลที่ชอบด้วยกฎหมาย

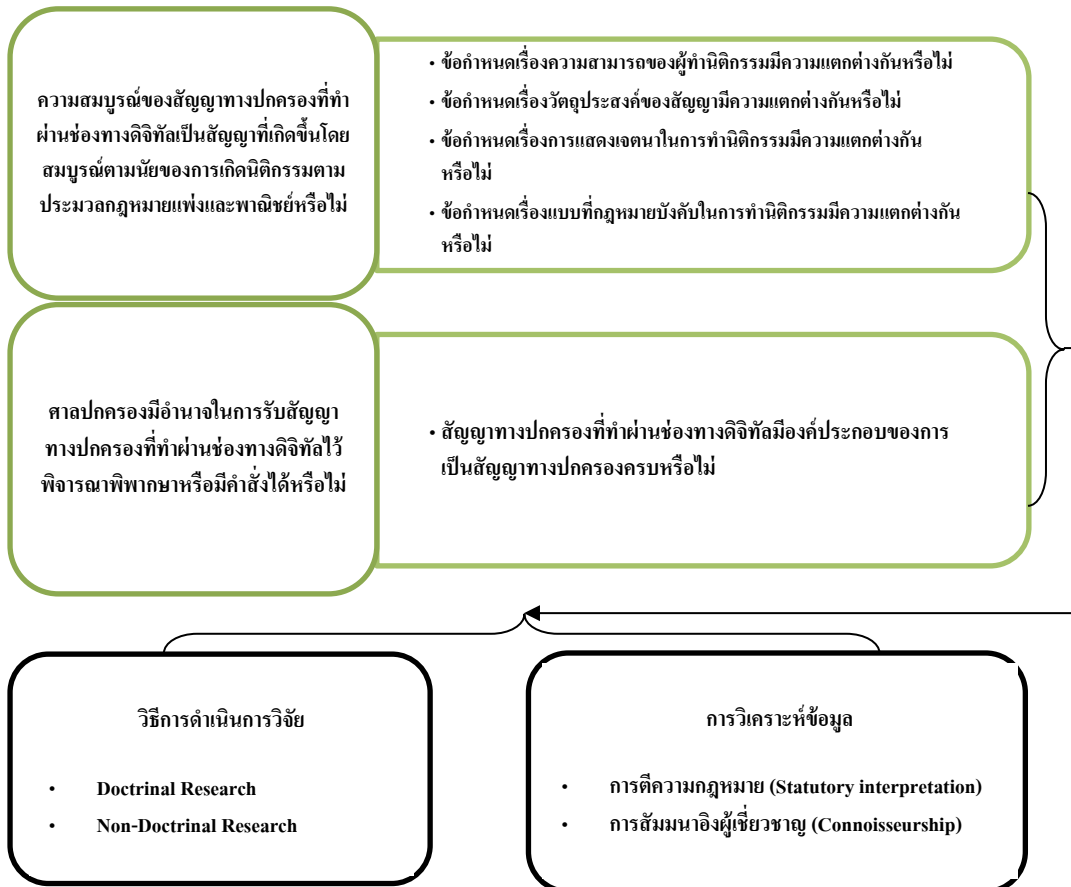
กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้มีการสังเคราะห์ถ้อยคำภาษากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายรองร่วมกับการวิเคราะห์กรณีตัวอย่างคดีความที่ได้มีการวินิจฉัยและศาลพิพากษาคัดสินแล้ว นอกจากนี้ เพื่อให้การศึกษาเกิดความน่าเชื่อถือและเป็นแหล่งอ้างอิงตลอดจนการสามารถนำไปใช้ในการบริหารราชการอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง ผลการวิเคราะห์ถูกนำไปตรวจสอบแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะด้วยการสัมมนาร่วมกับผู้เชี่ยวชาญโดยลำดับการแสดงผลและวิธีการหาคำตอบสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

อิสระพันธะ สมัยคดี และแรงค์ เกียรติคุณวงศ์



ภาพที่ 2 ลำดับการแสดงผลและวิธีการหาคำตอบ

การทบทวนวรรณกรรม

สัญญาทางแพ่ง (Civil Contract)

ไชยยศ เหมะรัชตะ (2561) สรุปว่า สัญญาทางแพ่ง ส่วนใหญ่เกิดจากการแสดงเจตนาโดยสมัครใจของบุคคลที่จะผูกนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิเรียกว่า นิติกรรม ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นอิสระทางแพ่งที่เมื่อฝ่ายหนึ่งมีคำเสนอและอีกฝ่ายมีคำสนองรับที่ถูกต้องตรงกันแล้ว ทั้งสองฝ่าย (คู่สัญญา) ย่อมต้องผูกพันตามคำเสนอและคำสนอนั้นเท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจหรือสิทธิพิเศษเหนือกว่ากัน และคู่สัญญาก็ต้องคำนึงถึงความสมบูรณ์ของนิติกรรมสัญญาไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสามารถของบุคคล วัตถุประสงค์ของสัญญา เจตนาในการทำสัญญาและแบบการทำสัญญาให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย (ถ้ามี) ทั้งนี้ นิติกรรมและสัญญาที่ดำเนินการโดยถูกต้องตามขั้นตอนและแบบแล้ว จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ทำให้นิติกรรมหรือสัญญานั้นมีผลบังคับกันได้ระหว่างคู่นิติกรรมหรือสัญญา เกิดสิทธิเรียกร้องให้แต่ละฝ่ายสามารถบังคับให้อีกฝ่ายทำตามข้อตกลงได้หากฝ่ายใด

ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นไปตามหลักการทำนิติกรรมและการก่อเกิดสัญญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 149-153 และมาตรา 354-358

สัญญาทางปกครอง (Administrative Contract)

สัญญาทางปกครอง หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยลักษณะของสัญญาทางปกครองจึงเป็นสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองควบคุมดูแลหรือบังคับให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา ให้อำนาจแก้ไขข้อกำหนดของสัญญาได้ฝ่ายเดียว อำนาจในการเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เอกสิทธิ์บางประการของรัฐดังกล่าวเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วงได้ สัญญาทางปกครองจึงถือเป็นการกระทำทางปกครองและเป็นนิติกรรมสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่คู่สัญญาต้องมีการแสดงเจตนายอมรับผูกพันตนตามสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาตามหลักว่าด้วยการทำสัญญาทางแพ่ง (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2565) เพียงแต่สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษกว่าสัญญาทางแพ่ง นอกจากสัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา 3 ดังกล่าวซึ่งเป็นนิยามความหมายรวมถึงซึ่งเป็นแบบสัญญาทางปกครองที่กำหนดโดยกฎหมายชัดเจน (ฤทัย หงส์ศิริ, 2566)

สัญญาทางปกครองที่เป็นสัญญาทางปกครองตามคำวินิจฉัยของศาลโดยพิจารณาตามสภาพของเนื้อหาในสัญญาโดยยึดหลักสำคัญคือการบริการสาธารณะบรรลุผล หรืออาจเรียกว่า สัญญาทางปกครองโดยสภาพ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2544 และแนวคำวินิจฉัยของศาลเป็นบรรทัดฐานตามสภาพของเนื้อหาเป็นกรณี ๆ ไป โดยอยู่ในกรอบหลักเกณฑ์ ดังนี้ (1) คู่สัญญา ต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยหนึ่งฝ่ายเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ (2) วัตถุประสงค์ สัญญา ต้องเป็นสัญญาที่ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง และ (3) ข้อกำหนดของสัญญา ต้องเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญามีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ดังนั้น นอกจากลักษณะของสัญญาทางปกครองที่กำหนดตามคานียามความหมายคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, 2542) ยังจำเป็นต้องอาศัยคำวินิจฉัยของศาลเพื่อชี้ขาดลักษณะของสัญญาที่จัดทำโดยคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่มีใช่เป็นแบบสัญญาทางปกครองที่กำหนดโดยกฎหมายชัดเจนต่อไป

ความเหมือนและต่างระหว่างสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง

ความเหมือนกันระหว่างสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง คือ เหมือนกันที่หลักการในการทำสัญญาและอยู่บนพื้นฐานของหลักการก่อเกิดนิติกรรมเช่นเดียวกัน โดยคู่สัญญาสมัครใจที่จะผูกนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายเพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือ ระงับซึ่งสิทธิ ต้องมีความสมบูรณ์ของสัญญาทั้งเรื่องความสามารถของบุคคลในทางแพ่งและความสามารถของบุคคลในทางปกครอง (บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจฝ่ายหนึ่ง) เจตนาทำสัญญาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในทางแพ่งและวัตถุประสงค์ในทางปกครอง แบบการทำสัญญาที่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และคู่สัญญาทั้งสองยอมรับผูกพันตนตามสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา

ความแตกต่างกันระหว่างสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง คือ สัญญาทางปกครองอย่างน้อยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการกิจให้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ มีสถานะของคู่สัญญาที่ฝ่ายปกครองจะอยู่ในสถานะของรัฐ (มหาชน) ไม่ใช่หลักเสมอภาคเช่นสัญญาทางแพ่ง มีวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ทำให้มีอำนาจพิเศษเหนือกว่าเอกชนหรือให้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เอกสิทธิ์ที่มาจากรัฐประสงค์ที่ฝ่ายปกครองต้องจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ สัญญาทางปกครองจึงเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษกว่าสัญญาทางแพ่ง ดังนั้น ผลของความไม่สมบูรณ์ของสัญญาทางปกครอง จึงอาจแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง (บรรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2545)

หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality)

ตามหลักนิติรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองนั้น จะต้องทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องที่จะกระทำนั้น ๆ คือ ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ (นันท์วัฒน์ บรรมานันท์, 2557) ซึ่งการทำตามข้อกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกใช้บังคับโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ถือว่า มาจากอำนาจของตัวแทนปวงชนชาวไทยในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (ความยินยอมร่วมกัน) ซึ่งได้แบ่งแยกอำนาจสามฝ่าย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2564) อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ กฎหมายที่ออกใช้บังคับโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายนั้นรวมถึงข้อกำหนดลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยฝ่ายบริหารตามลำดับศักดิ์ด้วย เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หนังสือเวียนภายในหน่วยงานนั้น ๆ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นแม่บทที่วางรูปแบบและหลักการบริหารราชการแผ่นดิน และตามแนวปฏิบัติที่ได้จากคำพิพากษาบรรทัดฐานซึ่งเป็นองค์การควบคุมการใช้อำนาจรัฐฝ่ายตุลาการ

สัญญาทางปกครองดิจิทัลหรืออิเล็กทรอนิกส์

ปัจจุบันสัญญาทางปกครองที่จัดทำขึ้นผ่านช่องทางดิจิทัลหรือสัญญาทางปกครองอิเล็กทรอนิกส์ของไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดความชัดเจนไว้ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่าการทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัลหรือสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ของฝ่ายปกครองอาจเป็นการขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจ เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งและไม่ได้กำหนดให้มีทางเลือกดังกล่าว และยังไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลที่สามารถใช้เป็นบรรทัดฐาน ตลอดจนยังไม่มีการศึกษาวิจัยที่ตอบได้อย่างชัดเจนว่าการจัดทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัลหรือสัญญาทางปกครองอิเล็กทรอนิกส์เป็นสัญญาทางปกครองและเป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ในอนาคต เช่น การพิจารณาเขตอำนาจของศาลเกี่ยวกับสัญญาที่ได้จัดทำขึ้นในรูปแบบสัญญาทางปกครองดิจิทัลที่ไม่มีสัญญาในรูปแบบเอกสารเป็นกระดาษ การเสนอคำฟ้องต่อศาลและกำหนดอายุความในการฟ้องคดีจะเริ่มนับระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดอย่างไร จะยุติข้อพิพาทและบังคับทางปกครองอย่างไร โดยเฉพาะการทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัลจะเกิดได้ก็โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทำสัญญา จึงเกิดประเด็นความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ถ้าปรากฏผลในภายหลังว่าการจัดทำสัญญาทางปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย อันเป็นผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้รับผิดชอบและรัฐจะยุติข้อพิพาทและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอย่างไร

ผลของสัญญาที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ความสมบูรณ์ของนิติกรรมสัญญาทางแพ่งภายใต้หลักอิสระในทางแพ่ง (Private Autonomy) และหลักเสรีภาพในการทำนิติกรรมให้อำนาจเอกชนในการกำหนดขอบเขตทางกฎหมายของตนเองในทางส่วนตัวและทรัพย์สิน โดยไม่กระทบสิทธิเสรีภาพบุคคลอื่นหรือของประชาชนส่วนรวม (สนันท์ภรณ์ โสคติพันธ์, 2565) นิติกรรมสัญญาต้องเกิดจากการกระทำใด ๆ ที่มีเป้าหมายมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ทางกฎหมาย เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ตามนัยมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ภายในกรอบของกฎหมายซึ่งรับรองผลให้สิทธิที่เกิดจากการผูกสัมพันธ์ของบุคคลนั้นเป็นนิติกรรมสัญญาที่สมบูรณ์สามารถบังคับกันได้ไม่เป็นโมฆะหรือโมฆียะ มีรายละเอียดดังนี้

1. ต้องมีความสามารถของบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมาย

ความสามารถของบุคคลทำให้เกิดสิทธิและการใช้สิทธิสองลักษณะ คือ (1) บุคคลธรรมดามีความสมบูรณ์ในการใช้สิทธิได้เมื่อบรรลุนิติภาวะโดยอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์หรือโดยการสมรส เป็นสามารถของบุคคลธรรมดาในด้านความรู้สำนึกในสิ่งที่จะทำ ให้ความรอบคอบระมัดระวังต่อผลประโยชน์ได้เสียของตนเองได้ และ (2) นิติบุคคล ความสมบูรณ์ในการใช้สิทธิเมื่อก่อตั้งขึ้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแล้วย่อมมีความสามารถในการมีสิทธิและใช้สิทธิในกรอบของวัตถุประสงค์อาจเป็นตราสารหรือข้อบังคับ

จัดตั้ง หนังสือบริคณห์สนธิ โดยผู้แทนนิติบุคคลซึ่งกระทำการเสมือนเป็นนิติบุคคลนั่นเอง (ป.พ.พ. มาตรา 171)

2. ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้กฎหมายจะรับรองความเป็นอิสระหรือความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาที่เอกชนแสดงออกมา แต่เจตนาที่แสดงออกมาก็ต้องไม่กระทบความสงบสุขและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงแห่งชาติ เศรษฐกิจและสังคม โดยนิติกรรมสัญญา นั้นจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ไม่เป็นการฝ่าฝืนหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งถ้านิติกรรมสัญญามีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังกล่าวย่อมต้องตกเป็นโมฆะ เว้นแต่การกระทำนั้นแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (ป.พ.พ. มาตรา 150,151)

3. ต้องมีเจตนาที่ชอบด้วยกฎหมาย

เจตนาอันเกิดจากกระบวนการทางความคิดโดยการริเริ่มคิดไปสู่การตัดสินใจและการแสดงออกมาภายนอกให้อีกฝ่ายรับรู้ร่วมกันเกิดเป็นนิติกรรมสัญญาจากความสมัครใจและมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา ซึ่งทำให้นิติกรรมสัญญานั้นไม่เป็นโมฆะหรือโมฆียะ “ความสมบูรณ์ของการแสดงเจตนา”

ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการวิจัยทางกฎหมาย (Legal research) เชิงคุณภาพ (Qualitative research) เครื่องมือและวิธีการศึกษาที่เหมาะสมคือการวิเคราะห์กฎหมาย (Legal analysis) ทั้งในลักษณะวิธีการศึกษา Doctrinal Research คือ การวิจัยเชิงทฤษฎีจากแหล่งข้อมูลทางกฎหมายทั่วไปอันเป็นแหล่งที่มาของการวิจัยเชิงหลักคำสอน การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแหล่งปฐมภูมิ ประกอบด้วย กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ คำพิพากษา รายงานของคณะกรรมการ ประวัติศาสตร์กฎหมาย ข้อเท็จจริงที่ออกโดยสภานิติบัญญัติและรัฐสภา และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิประกอบด้วย ตำรา งานวิจัย บทความ เอกสารสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตหรือเว็บไซต์ รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจและนำไปสู่กฎหมายและหลักความคิดทางกฎหมาย และมุ่งเน้นการรวบรวมและอธิบายหลักการกฎหมายจากคำพิพากษาและข้อมูลทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่ในวรรณกรรมกฎหมาย และลักษณะวิธีการศึกษา Non-Doctrinal Research คือ วิธีการทางกฎหมายที่ไม่พึ่งผูกมัดกับการวิเคราะห์หลักการและข้อมูลกฎหมายเท่านั้น แต่เน้นไปที่การศึกษาและวิเคราะห์ตัวแปรทางสังคม การวิจัยที่มีลักษณะนี้สามารถใช้วิธีการทางสังคมวิทยา การสำรวจที่มีคุณลักษณะความคิดของบุคคล การศึกษาเศรษฐศาสตร์ หรือวิธีการทางปรัชญา เพื่อให้ได้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายในสังคม หรือเพื่อวัดผลที่เกิดขึ้นจริงในสังคม เช่น ผลกระทบทางสังคมหรือการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในทางปฏิบัติ พยายามแสวงหาข้อค้นพบผ่านข้อมูล

เชิงประจักษ์ว่ากฎหมายและสถาบันกฎหมายส่งผลต่อทัศนคติของมนุษย์อย่างไร และส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างไรเพื่อให้เข้าใจถึงแบบแผนของความหมาย (Meaning Pattern) เพราะการเข้าถึงแบบแผนของความหมายของกฎหมายจะนำไปสู่การตีความกฎหมาย

ในการสัมมนาอิงผู้เชี่ยวชาญ แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มวิชาชีพที่เป็นตุลาการศาลปกครอง พนักงานอัยการคดีปกครองและทนายความ ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยนี้ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมายของร่างผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ จากนั้นนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้มาปรับปรุงและจัดทำเป็นการสรุปผลการวิเคราะห์และข้อเสนอที่สมบูรณ์ของงานวิจัย การสัมมนาอิงผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งทางคดีของตุลาการ การว่าต่างหรือแก้ต่างคดีปกครองของพนักงานอัยการหรือทนายความเอกชน เป็นเหตุผลทางวิชาการที่ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบข้อมูลเชิงวิชาการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะส่วนตัวที่เป็นอิสระโดยคุณสมบัติเฉพาะของตำแหน่ง ความรู้ทางวิชาการและประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบให้ความเห็นและข้อเสนอแนะถ่วงดุลกัน ประกอบด้วย (1) ฝ่ายตุลาการศาลปกครอง ผู้ใช้อำนาจชี้ขาดคดีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่อันเกิดจากสัญญาทางปกครอง (2) พนักงานอัยการสำนักงานคดีปกครอง ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ว่าต่างหรือแก้ต่างคดีในการดำเนินคดีปกครองแทนรัฐ และ (3) ทนายความผู้รับทำหน้าที่เป็นทนายความภาคเอกชนที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผลการวิจัย

ในการวิเคราะห์การทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัล จึงจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า การทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัลเป็นสัญญาทางแพ่งหรือไม่ โดยผลที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วเห็นได้ว่า สัญญาทางแพ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครอง แต่การนำหลักทางแพ่งมาใช้ในทางปกครองโดยนิติวิธีจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการบริการสาธารณะ และถ้าโดยสถานะของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง และโดยเนื้อหาของสัญญามีวัตถุประสงค์เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การทำสัญญาลักษณะดังกล่าวผ่านช่องทางดิจิทัลจะเป็นสัญญาทางปกครองได้หรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

การทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัลเป็นสัญญาทางแพ่งหรือไม่

หลักการก่อเกิดสัญญาโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง สัญญาเกิดขึ้นได้โดยคู่สัญญาสมัครใจที่จะผูกนิติสัมพันธ์เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือ ระงับซึ่งสิทธิ โดยการผูกนิติสัมพันธ์มีความสมบูรณ์ทั้งในเรื่องสภาพบุคคล เจตนาทำสัญญาและรูปแบบสัญญาที่ต้องถูกต้อง (ถ้ามีกำหนดแบบไว้) และคู่สัญญายอมรับผูกพันตนตามสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา ซึ่งเป็นการก่อเกิดสัญญาแบบดั้งเดิมที่คู่สัญญาต้องมาแสดงตน สองฝ่ายทำข้อตกลงและลงลายมือชื่อผูกพันสัญญาอยู่ต่อหน้ากันจริง ๆ ดังนั้น ถ้าสัญญาทางแพ่งเกิดขึ้นและมีความสมบูรณ์ดังกล่าวแล้ว เพียงแต่คู่สัญญาสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายไม่ได้มาแสดงตนทำข้อตกลงและลงลายมือชื่อผูกพันสัญญาอยู่ต่อหน้ากันจริง ๆ สองฝ่ายหรือ

หลายฝ่ายจัดทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัลหรืออิเล็กทรอนิกส์และเก็บรักษาสัญญาอยู่ในรูปแบบดิจิทัลหรืออิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่มีสัญญาอยู่ในรูปแบบเอกสารกระดาษ และเป็นสัญญาที่เกิดจากการแสดงเจตนาถูกต้องตามหลักการแสดงเจตนาที่ถือว่าได้กระทำต่อบุคคลซึ่งอยู่เฉพาะหน้าและหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 168 และ มาตรา 169 ตามหลักความเป็นอิสระทางแพ่งและหลักความเสมอภาคของเอกชนเท่าที่ไม่ขัดกับหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญาทางแพ่งที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัล ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการก่อเกิดสัญญาที่มีความสมบูรณ์และถือได้ว่ามีข้อความที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ใช้บังคับได้โดยเป็นการทำสัญญาเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือตามหลักในทางแพ่งประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 7 และ มาตรา 8 แล้ว เป็นสัญญาทางแพ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

การทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัลเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

เมื่อสัญญาทางแพ่งที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลเป็นการก่อเกิดสัญญาที่มีความสมบูรณ์และถือได้ว่ามีข้อความที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นสัญญาทางแพ่งที่ชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับได้ ดังนั้น สัญญาทางปกครองซึ่งมีหลักการก่อเกิดสัญญาเช่นเดียวกันกับสัญญาทางแพ่งหรืออาจกล่าวได้ว่าสัญญาทางแพ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครอง เพียงแต่สัญญาทางปกครองได้เพิ่มสถานะของคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่อยู่ในฐานะของรัฐ (มหาชน) ที่มีอำนาจพิเศษเหนือกว่าเอกชนหรือให้อำนาจของรัฐเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจากวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ฝ่ายปกครองมีบทบาทหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สัญญาทางปกครองจึงมีความพิเศษกว่าสัญญาทางแพ่งที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องยอมรับเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าของรัฐบางประการ

พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 มาตรา 3 บัญญัติหลักการไว้ให้การปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยเป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหมวด 4 ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ และตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดหลักการตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 ให้ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ที่มีใช้หน่วยงานของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอัยการ แต่เมื่อจะใช้แก่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่ย่อมเข้าใจได้ว่าเมื่อถึงเวลาที่ต้องใช้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการใด ๆ โดยหน่วยงานของรัฐในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ต้องทำตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและดุลพินิจในทางปกครอง โดยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามหลักการดังกล่าว มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 วางกรอบไว้ และตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 9 กำหนดแบบการทำสัญญาเป็นหนังสือไว้ตามนัยมาตรา 93 ถึงมาตรา 99 โดยมีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 วางหลักการดำเนินการทำสัญญาเป็นหนังสือโดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ทำผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง รวมถึงการประชุมของคณะกรรมการให้ทำผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อกำหนด รูปแบบ ขั้นตอน เงื่อนไขและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการจัดทำสัญญาเป็นหนังสือ เพียงแต่มีได้มีข้อบัญญัติให้ชัดเจนว่าให้สามารถจัดทำสัญญารูปแบบดิจิทัลหรืออิเล็กทรอนิกส์ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักความชอบด้วยกฎหมายในการทำสัญญาทางแพ่งดิจิทัลและสัญญาทางปกครองดิจิทัลที่ไม่แตกต่างกันในเรื่องหลักความสมบูรณ์ของนิติกรรม ประกอบกับได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.761/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อ.676/2554 หน้า 21 วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า “...แม้ในระบบกฎหมายไทยจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะ แต่แนวความคิดกับหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่างอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งมุ่งเน้นกำหนดภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน...และเมื่อสัญญาทางปกครองถูกจัดว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว การปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจึงอยู่ภายใต้หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ 3 ประการ อันได้แก่ ...หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้การบริการสาธารณะเหมาะสมกับเหตุการณ์และสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน...” ดังนั้น ไม่ว่ารูปแบบสัญญาจะเป็นหนังสือหรือเป็นดิจิทัล ถือเป็นสัญญาทางปกครองตามสถานะและเนื้อหาไม่ใช่ตามรูปแบบ

กรณีหน่วยงานของรัฐในฝ่ายตุลาการศาลปกครอง การพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ได้มีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2562 ใช้บังคับโดยให้นิยามความหมายของคำว่า ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หมายความว่า ข้อมูลที่ได้สร้าง ส่ง รับ เก็บรักษา หรือประมวลผลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น วิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ไปรษณีย์ อิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อดิจิทัลอื่นใด และตามนัยข้อ 9 และ ข้อ 10 ของระเบียบเดียวกันได้วางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการแสดงพยานหลักฐาน ถ้ากฎหมายกำหนดให้การใดต้องทำเป็นหนังสือ มีหลักฐานเป็นหนังสือ มีเอกสารมาแสดงหรือแสดงพยานหลักฐานที่เป็นหนังสือ ถ้าได้มีการจัดทำข้อความขึ้นเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเข้าถึงและนำกลับมาใช้ได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง ให้ถือว่าข้อความนั้นได้ทำเป็นหนังสือ มีหลักฐานเป็นหนังสือ มีเอกสารมาแสดงหรือแสดงพยานหลักฐานที่เป็นหนังสือแล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า หากหน่วยงานทางปกครองได้จัดทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัลเป็นสัญญาที่มีความสมบูรณ์และเก็บรักษาอยู่ในรูปดิจิทัลหรืออิเล็กทรอนิกส์โดยไม่มีสัญญาอยู่ในรูปกระดาษ ซึ่งสามารถเข้าถึงและนำกลับมาใช้ได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง และการแสดงเจตนาสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ทำสัญญาดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาตามหลักที่ถือว่าได้กระทำต่อบุคคลซึ่งอยู่

เฉพาะหน้าและการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 168 และ มาตรา 169 โดยไม่ได้มาแสดงตนทำสัญญาและลงลายมือชื่อผูกพันตามสัญญาอยู่ต่อหน้ากันจริง ๆ ทั้งสัญญาดังกล่าวเป็นไปตามข้อกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน เงื่อนไขและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการจัดทำสัญญาของหน่วยงานทางปกครองและเป็นสัญญาทางปกครองทั้งโดยสถานะและเนื้อหาแล้ว ทำให้การทำสัญญานี้ถือได้ว่ามีข้อความที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ใช้บังคับได้ โดยปรากฏเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือในทางปกครองด้วยและเป็นสัญญาทางปกครองที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลที่ชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้ว เพียงแต่ว่า สัญญาทางปกครองที่จัดทำผ่านช่องทางดิจิทัลนั้นยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้ทำได้โดยชัดแจ้ง ทั้งยังไม่ปรากฏแนวทางคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ชี้ชัดว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัลได้ ดังนั้น การทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัลจึงอาจมีผลเสียประการหนึ่งของการกระทำการโดยมีอำนาจไม่ชัดแจ้ง คือ อาจเป็นความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวได้ ถ้าเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในภายหลังจากการทำสัญญาที่กฎหมายให้อำนาจไม่ชัดแจ้ง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่จะผลักดันระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นรัฐบาลดิจิทัลอาจเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลดิจิทัล ไม่กล้าที่จะลงมือปฏิบัติในการทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัล อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่จะรับรองได้ว่า เมื่อได้ลงมือทำสัญญาทางปกครองดิจิทัลมีความชอบด้วยกฎหมาย จะไม่ต้องมีความรับผิดชอบการส่วนตัวในอนาคต

ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลการศึกษาพร้อมคำถามในการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลการศึกษาและได้นำข้อความคิดและการแสดงความคิดเห็นต่อคำถามและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ประกอบด้วย (1) ฝ่ายตุลาการศาลปกครอง ผู้ใช้อำนาจชี้ขาดคดีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่อันเกิดจากสัญญาทางปกครอง (2) พนักงานอัยการคดีปกครอง ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ว่าต่างหรือแก้ต่างคดีในการดำเนินคดีแทนรัฐ และ (3) ทนายความผู้รับทำหน้าที่เป็นทนายความภาคเอกชนที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกับรัฐ โดยทั้งสามฝ่ายที่กล่าวมาได้แสดงทรรศนะและข้อคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าระหว่างรัฐกับประชาชนรวมถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและหน่วยงานรัฐด้วยกันในการจัดการปกครองในการทำให้มีบริการสาธารณะ สัญญาทางปกครองไม่ว่ารูปแบบใดถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือของฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ในการบริหารกิจการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาทางปกครองไม่ว่าจะเป็นรูปแบบกระดาษหรือรูปแบบดิจิทัล (อิเล็กทรอนิกส์) จะเป็นสัญญาทางปกครอง

หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของสัญญาไม่ใช่รูปแบบของสัญญา และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่สามารถที่จะทำสัญญาหรือเป็นคู่สัญญาได้โดยตรง และการกระทำของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำสัญญาทางปกครองจึงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งและมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เข้าทำสัญญาและเป็นคู่สัญญาแทนหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นั่นเอง เพียงแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพียงใดนั้น จำต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี เนื่องจากตามกฎหมายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทุกกรณี หากปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายแม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่หากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีเช่นนี้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

ประเด็นที่สอง ด้านวิธีการจัดทำสัญญาเพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปได้โดยสะดวก การจัดทำสัญญาทางปกครองในรูปแบบของสัญญาดิจิทัลหรืออิเล็กทรอนิกส์ เป็นพัฒนาการของเทคโนโลยีและยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องนำเทคโนโลยีมาใช้และช่วยในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัว ซึ่งการปฏิบัติในการทำสัญญาในรูปแบบดังกล่าวให้บรรลุผลรัฐจึงจำเป็นต้องมีระเบียบกฎหมายรองรับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือเอกชนที่จะเข้าทำสัญญากับรัฐสามารถที่จะปฏิบัติได้ โดยรัฐมีความจำเป็นต้องมีอำนาจเหนือเอกชนคู่สัญญาที่เรียกว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเอกสิทธิ์ที่ว่านี้ไม่สามารถพบเห็นได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป แต่เอกสิทธิ์ที่ว่านั้นถ้าเพิ่มภาระให้เอกชน หน่วยงานรัฐอาจต้องจ่ายเงินเพิ่มตามภาระนั้น และไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองต่างก็เป็นนิติกรรมเช่นเดียวกัน ดังนั้น หลักการทั่วไปที่เป็นพื้นฐานของนิติกรรมจึงสามารถนำมาใช้ร่วมกันได้ในบางส่วน แต่อาจจะแตกต่างกันในบางเรื่อง เพราะวัตถุประสงค์ของสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองมีความแตกต่างกัน หากสัญญาใดไม่ใช่สัญญาทางปกครอง ตามคำนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 สัญญานั้นเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น สัญญาที่ได้จัดทำในรูปแบบดิจิทัลหรืออิเล็กทรอนิกส์ (สัญญาออนไลน์ ไม่มีสัญญากระดาษ และด้วยวิธีการออนไลน์ตลอดทั้งกระบวนการ) หากเป็นสัญญาที่เข้าลักษณะตามคำนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 สัญญานั้นย่อม เป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (ศาลปกครองคือศาลแพ่งแยกประเภทสัญญาใช้กฎหมายในทางแพ่งตัดสินคดีทั้งหมดยกเว้นเอกสิทธิ์ที่

เหนือกว่าของรัฐ) โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีก เพียงแต่หากฝ่ายปกครองหรือฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้มีความชัดเจนหรือประสงค์ที่จะนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานให้มีความสะดวกและคล่องตัว อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องและเอกชนที่จะเข้าทำสัญญาทางปกครองกับรัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถที่จะปฏิบัติได้ ก็จำเป็นต้องมีระเบียบกฎหมายรองรับ ทั้งกำหนดมาตรการเสริมให้ยืนยันได้ว่าการทำสัญญาและเป็นสัญญาแท้จริงเชื่อถือสัญญาในทางปฏิบัติเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นได้

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้แยกประเด็นศึกษาสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง หลักความสมบูรณ์ของสัญญาซึ่งสัมพันธ์กันในหลักการก่อเกิดสัญญา เพื่อชี้ให้เห็นถึงความเหมือนและต่างระหว่างสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองที่ใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายต่างกัน โดยสัญญาทางแพ่งใช้หลักความเป็นอิสระทางแพ่งและหลักความเสมอภาคของเอกชน เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ย่อมสามารถทำได้เท่าที่ไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสัญญาทางปกครองยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักการใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่มีผลหรือเป็นเงื่อนไขของความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองซึ่งรวมถึงสัญญาทางปกครองด้วย เป็นการกระทำทางปกครองโดยหลักนิติรัฐ เมื่อไม่มีกฎหมาย ย่อมไม่มีอำนาจ กฎหมายจึงเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่และการจำกัดอำนาจหน้าที่ในคราวเดียวกัน สัญญาทางปกครองจึงเป็นเครื่องมือของบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีบริการสาธารณะให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สัญญาทางปกครองจึงมีความพิเศษกว่าสัญญาทางแพ่งและคู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องยอมรับเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าของรัฐ ไม่อาจใช้หลักความเป็นอิสระทางแพ่งและหลักความเสมอภาคของเอกชนเพื่อประโยชน์ส่วนตนมาใช้ได้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวอาจเกิดความเสียหายแก่เอกชนและอาจต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายส่วนตัว โดยยกกรณีสัญญาทางปกครองดิจิทัลตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักการใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกฎหมายไม่ชัดเจนในกรณีการจัดทำสัญญาดังกล่าวอาจทำให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารโดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ไม่กล้าจัดทำสัญญาทางปกครองดิจิทัลเพราะอาจต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและอาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวให้แก่เอกชน ต่อเนื่องถึงเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี วิธีการเสนอคำฟ้องและรับคำฟ้องไว้พิจารณา ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของสัญญา และการบังคับคดีตามผลของคำพิพากษา ซึ่งล้วนแต่เป็นกระบวนการและขั้นตอนที่มีอยู่ในปัจจุบันที่อาจเกิดปัญหาต่อเนื่องในเชิงนโยบายของรัฐบาลในการขับเคลื่อนให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนไปเป็นรัฐบาลดิจิทัลให้ได้ตามนโยบายและแผนพัฒนาประเทศ

จากความสำคัญข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า รัฐบาลจำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า นโยบายรัฐบาลดิจิทัลทำได้จริงและเป็นการลดภาระให้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ความสะดวก ความรวดเร็ว และสามารถลดขั้นตอนและภาระที่ไม่จำเป็นให้แก่ประชาชนได้จริง โดยได้ยกกรณีสัญญาที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งให้เห็นว่าการทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัลในทางแพ่งถือว่าเป็นสัญญาตามเจตนาของคู่สัญญาทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายในทางแพ่ง ในการวิเคราะห์ผลโดยผู้ศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้บริหารและเป็นผู้เชี่ยวชาญทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองจริง เพื่อตรวจสอบแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะโดยนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้มาปรับปรุงและจัดทำสรุปผลการวิเคราะห์และข้อเสนอที่สมบูรณ์ของงานการศึกษาและตอบคำถามว่า สัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองหรือไม่

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐตามนโยบายรัฐบาลดิจิทัลได้รับความคุ้มครองเมื่อเป็นสัญญาทางปกครองที่จัดทำผ่านช่องทางดิจิทัล ไม่ทำให้เกิดความเสียหายทั้งสองฝ่ายและทั้งสองฝ่ายได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดชอบการส่วนตัวที่อาจเกิดจากจัดทำสัญญาผ่านช่องทางดิจิทัล และหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองสามารถอ้างอิงวางแผนปฏิบัติในการจัดทำสัญญาทางปกครองผ่านช่องทางดิจิทัลได้โดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อไม่เกิดปัญหาว่า ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจทำสัญญา ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความเชื่อมั่นได้ว่า การทำสัญญาทางปกครองที่ทำผ่านช่องทางดิจิทัลได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย และเพื่อให้รัฐบาลตามแนวคิดรัฐบาลดิจิทัล เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอ ดังนี้

- 1) ควรปรับปรุงคำนิยามตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 “สัญญาทางปกครอง” ให้ชัดเจนครอบคลุมสัญญาทางปกครองแบบดิจิทัล
- 2) ควรปรับปรุงรูปแบบการทำสัญญาตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 9 กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐทำสัญญาแบบดิจิทัลให้ชัดเจน
- 3) ควรปรับปรุงกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการทำสัญญาแบบดิจิทัลและรูปแบบการดำเนินการว่าควรเป็นอย่างไรให้ชัดเจน ซึ่งหากมีการปรับปรุงกฎหมายทั้งสามดังกล่าวข้างต้น จะทำให้หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าการใช้สัญญาทางปกครองดิจิทัลเป็นเครื่องมือหนึ่งในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะให้บรรลุผลตามแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลได้รับความคุ้มครองโดยองค์กรฝ่ายตรวจสอบชัดเจน

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

การทำสัญญาทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาในรูปแบบกระดาษที่ทั้งสองฝ่ายมาแสดงตนทำสัญญาและลงลายมือชื่อผูกพันต่อหน้าหรือทำผ่านช่องทางดิจิทัลโดยข้อความที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ด้วยวิธีการออนไลน์ตลอดทั้งกระบวนการ จะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น พิจารณาได้โดยแบบคู่สัญญาและวัตถุประสงค์ของสัญญาซึ่งเป็นเนื้อหาของสัญญา ไม่ใช่รูปแบบกระดาษหรือรูปแบบดิจิทัล ดังนั้น สัญญาที่ได้จัดทำในรูปแบบดิจิทัล หากเป็นสัญญาที่เข้าลักษณะตามคำนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 สัญญานั้นย่อมถือเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อเป็นสัญญาทางปกครองข้อพิพาทที่เกิดขึ้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นสัญญาทางปกครองที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทำสัญญาทางปกครองแบบดิจิทัลได้โดยไม่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย และย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการอันเกิดจากการทำสัญญาทางปกครองแบบดิจิทัล กรณีนี้ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้

รายการอ้างอิง

- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2561). *หลักกฎหมายนิติกรรม-สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2564). *หลักกฎหมายมหาชน: หลักนิติธรรม ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ฤทัย หงส์ศิริ, กมลชัย รัตนสกาวงศ์, จิรนิติ หะวานนท์ และวรุฒิ ทวาทสิน (รวบรวมโดย จริญ ภักดีธนากุล). (2545). *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ.2549. (2550, 10 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอน 14 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2565. (2565, 12 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอน 63 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. 113 ตอน 60 ก. หน้า 25.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. 116 ตอน 94 ก. หน้า 1.

มานิตย์ วงศ์เสรี. (2565). *นิติวิธีว่าด้วยสัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 23

สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. 116 ตอน พิเศษ 210 ง. หน้า 5-8.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564.

(2564, 12 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. 138 ตอน พิเศษ 100 ง. หน้า 7.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์

พ.ศ. 2562. (2562, 5 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. 136 ตอน 26 ก. หน้า 8.

ฤทัย หงส์ศิริ. (2566). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ

บัณฑิตยสภา (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พิมพ์ครั้งที่ 12.

วันชัย สุขตาม จิรายุ ทรัพย์สิน และสุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2564). *รัฐศาสตร์: แนวคิดพื้นฐานสู่การปฏิบัติใน*

ยุคดิจิทัล. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.

ศนันท์กรณ์ โสคติพันธ์. (2565). *คำอธิบายวิชานิติกรรม-สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 25). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

การประยุกต์ใช้การตำรวจชุมชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19) ในประเทศไทย

Application of Community Policing to Control Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic in Thailand

ชิตพล กาญจนกิจ (Chitphol Kanchanakit)

พันตำรวจเอก ดร., อาจารย์ (สัญญาบัตร 5) กลุ่มงานอาจารย์ กองบัญชาการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

Police Colonel, Dr., Lecturer (Level 5), Faculty Division, Police Education Bureau, Royal Thai Police

E-mail: interpolck@yahoo.com

Received: 13 February 2024

Revised: 9 September 2024

Accepted: 17 December 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการประยุกต์ใช้การตำรวจชุมชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19) ในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัย แนวคิด วิธีการ และแนวทางปฏิบัติที่ส่งผลต่อการนำแนวคิดการตำรวจชุมชนมาประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2563 โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพในรูปแบบของการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม มีกลุ่มประชากรเป้าหมาย คือ เจ้าหน้าที่รัฐ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครตำรวจบ้าน และประชาชนในพื้นที่ 5 จังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สุราษฎร์ธานี นครราชสีมา และเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อมากที่สุด

ผลการศึกษาพบว่า สถานีตำรวจในพื้นที่เป้าหมายสามารถประยุกต์ใช้หลักการตำรวจชุมชนในการป้องกันและควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้เป็นอย่างดี โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนมีหน้าที่ประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและผู้นำชุมชนในการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการของรัฐบาลด้านสาธารณสุข ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประยุกต์ใช้แนวคิดตำรวจชุมชน คือ ภาวะผู้นำของหัวหน้าชุมชนและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นโยบาย มาตรการและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ภาวการณ์ช่วยเหลือในชุมชนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงควรนำแนวคิดการตำรวจชุมชนมาประยุกต์ใช้ใน

การป้องกันภัยสาธณะรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่อาชญากรรม อาทิ การแพร่ระบาดของ โรคโควิด19 โดยจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนที่ได้รับฝึกอบรมเป็นอย่างดีให้สามารถรับมือกับปัญหาภัยสาธณะรูปแบบต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

คำสำคัญ: การตำรวจชุมชน, โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19), เครือข่ายชุมชนท้องถิ่น

Abstract

The research of “Application of Community Policing to Control Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic in Thailand” aims to study the factors, approaches, practices and methods of community policing in controlling the COVID-19 pandemic in Thailand in 2020. The research was conducted by a qualitative method through documentary analysis, in-depth interviews and focus group. The target population are a chief of police stations, community police officials, district officials, health care volunteers, home guard volunteers and villagers in five provincial regions comprising Bangkok, Samutprakarn, Surat Thani, Nakhon Ratchasima and Chiangmai, where the pandemic was discovered.

The research found that police stations in the target areas applied the community policing concept to prevent and control the COVID-19 pandemic effectively. The community police team was delegated to work closely with district officials and community leaders to implement the policies and measures of Thai government so as to prevent and control the COVID-19 pandemic. The research also discovered that the factors affecting the success of application of community policing in the pandemic situation are the leadership of community leaders and chiefs of public agencies, the policies, measures and law enforcement in the pandemic time, the local community networks, and the public participation in local community. Royal Thai Police thus may apply the community policing approach to maintain public order in emergency situations such as controlling the Covid-19 pandemic by preparing well-trained community police teams to tackle the public security threats likely to be occurred at all times.

Keywords: Community Policing, Coronavirus 2019 (COVID-19), local community networks

บทนำ

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโควิด 19 (COVID-19) ส่งผลกระทบให้เกิดความเป็นปกติใหม่ (New Normal) ในทุกสังคม โดยในประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุขของไทยได้ประกาศให้เชื้อโควิด 19 เป็นโรคติดต่อที่ต้องเฝ้าระวังนับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2565 (กระทรวงสาธารณสุข, 2565) อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและจัดการของมนุษย์อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงควรถอดบทเรียนเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการรับมือกับภัยคุกคามเหล่านี้

โรคโควิด 19 ได้กลายเป็นภัยคุกคามใหม่ของโลกนับตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม 2562 โดยองค์การอนามัยโลกได้ประกาศให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาเป็นภาวะฉุกเฉินด้านการสาธารณสุขของโลก (World Health Organization, 2020) และประเทศไทยได้เริ่มตรวจพบผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2563 และได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นไปทั่วประเทศ รัฐบาลได้ศึกษาวิธีการรับมือการแพร่ระบาดของประเทศต่าง ๆ พบว่า มาตรการสำคัญที่หลายประเทศนำมาใช้ในการหยุดการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้แก่ มาตรการปิดเมืองหรือปิดประเทศ ห้ามเดินทางเป็นบางพื้นที่บางช่วงเวลา การกักตัวเองในบ้าน การทำงานที่บ้าน การเว้นระยะห่างทางสังคม การไม่รวมกลุ่มขนาดใหญ่ ความเข้มงวดในแต่ละประเทศมีระดับที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์และผลกระทบเริ่มจากปิดพื้นที่ทั้งประเทศปิดเฉพาะเมือง ปิดด่านชายแดน ปิดเส้นทางคมนาคมบางประเภท ทางน้ำ ทางอากาศ ทางบก อาทิ สาธารณรัฐประชาชนจีนออกข้อกำหนดห้ามเดินทางในพื้นที่ 16 เมือง สาธารณรัฐฮังการีออกคำสั่งปิดชายแดนทั้งหมด สาธารณรัฐอินเดียห้ามเครื่องบินจากประเทศอื่นบินเข้าประเทศ เป็นต้น

รัฐบาลไทยได้ประกาศให้โรคติดเชื้อโควิด 19 เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อฯ ลำดับที่ 14 เพื่อประโยชน์ในการเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคติดต่ออันตราย และได้ประกาศใช้มาตรการเพื่อควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 อย่างเป็นขั้นตอน เริ่มจากการรณรงค์มิให้ประชาชนมารวมตัวกันจำนวนมาก การป้องกันตนเองโดยใช้หน้ากากอนามัยปิดปาก การล้างมือให้สะอาด การเว้นระยะห่างทางสังคม และการทำงานที่บ้าน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ได้รุนแรงมากขึ้นจนทำให้สถิติผู้ติดเชื้อในประเทศไทยเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วทำให้รัฐบาลได้ตัดสินใจประกาศใช้มาตรการหลายด้านเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดฯ อาทิ การควบคุมการเข้าออกราชอาณาจักร การปิดเส้นทางการบิน การเว้นระยะห่างทางสังคม การปิดสถานที่ที่มีคนมารวมตัวกันจำนวนมากจนในที่สุดรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน และประกาศใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวด เช่น ห้ามมิให้บุคคลออกนอกเคหสถาน การงดหรือชะลอการเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัดโดยไม่มีเหตุจำเป็น การงดดำเนินกิจกรรมคนหมู่มาก การห้ามประชาชนเข้าไปในพื้นที่หรือสถานที่ซึ่งมีคนจำนวนมากมาทำกิจกรรมร่วมกันหรือเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ผลจากการดำเนินนโยบาย

อย่างเข้มงวด และการใช้มาตรการทางสังคมในการกระตุ้นเตือน การเฝ้าระวัง และการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่คนในชุมชน ทำให้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ดีขึ้น เป็นลำดับ

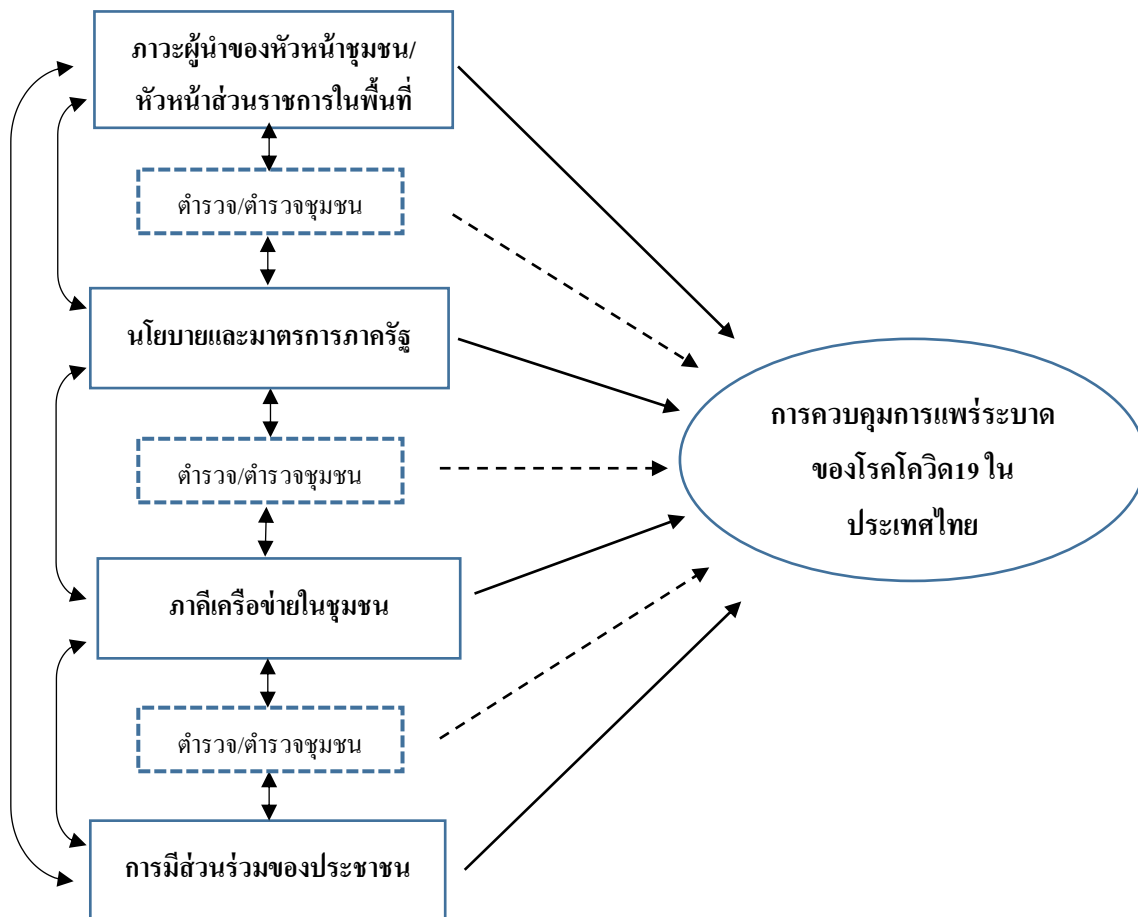
ในบรรดาหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบทบาททั้งในฐานะหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยสนับสนุนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดดังกล่าว อาทิ การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกำหนดการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 และการบูรณาการการทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่นในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการคัดกรองบุคคลที่น่าสงสัยว่าอาจติดเชื้อ ตลอดจนอำนวยความสะดวกและประสานงานกับเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความตระหนักรู้และเฝ้าระวังในชุมชนมิให้เกิดความเสี่ยงจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 จนทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นประเทศที่มีการฟื้นตัวจากสถานการณ์ของโรคโควิดเป็นอันดับ 1 จาก 184 ประเทศ (ในช่วงปี 2563) และจัดอยู่ในกลุ่มที่บรรเทาการระบาดของไวรัสดังกล่าวได้ก้าวหน้าที่สุดในโลก* ผู้วิจัยจึงความสนใจว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปรับใช้แนวคิดและกลไกตำรวจชุมชนเพื่อดำเนินการตามนโยบายและมาตรการของรัฐในการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและแนวปฏิบัติของงานตำรวจชุมชนในช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (2) เพื่อศึกษาวิธีการดำเนินงานของตำรวจชุมชนในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย และ (3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการประยุกต์ใช้แนวคิดตำรวจชุมชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย

* Global COVID -19 Index (GCI) ที่ใช้ในการวิเคราะห์อันดับประเทศต่าง ๆ ในการรับมือกับสถานการณ์โควิดเป็นการดูภาพรวมในมิติต่างๆ ในการฟื้นตัว (Global Recovery Index) และด้านความรุนแรงของการระบาด (Global Severity Index) โดยประเทศไทยได้รับการประเมินให้ได้คะแนนดีที่สุดในทั้งสองมิติจาก 184 ประเทศทั่วโลก

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประยุกต์ใช้แนวคิดตำรวจชุมชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย

ทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยนี้ได้นำแนวคิดตำรวจชุมชน แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดภาคีเครือข่าย แนวคิดความเป็นหุ้นส่วน และแนวคิดภาวะผู้นำในภาวะวิกฤติ มาใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์การประยุกต์ใช้แนวคิดการตำรวจชุมชนในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย ดังนี้

1. การตำรวจชุมชน

การตำรวจชุมชน หมายถึง หลักการทำงานของตำรวจรูปแบบใหม่ซึ่งส่งเสริมสนับสนุน แก้ไขปัญหาอาชญากรรมและความไม่เป็นระเบียบของชุมชนโดยใช้เทคนิคการแก้ไขปัญหาด้วยความร่วมมือ

ระหว่างตำรวจและชุมชน ตำรวจชุมชนมีการเรียกชื่อแตกต่างกันบ้าง อาทิ ตำรวจหมู่บ้าน (neighborhood-oriented Policing) ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (public relations policing) ตำรวจชุมชนที่เน้นแก้ไขปัญหา (problem-oriented policing) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) การตำรวจชุมชนเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจและสมาชิกในชุมชนเพื่อปกป้องคุ้มครอง และให้บริการสมาชิกในชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ การเป็นหุ้นส่วนกับชุมชนและการแก้ไขปัญหาในชุมชน โดยในการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนกับชุมชน ตำรวจต้องพัฒนาความสัมพันธ์ เชิงบวกกับชุมชนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจเพื่อให้ชุมชนให้ความร่วมมือกับตำรวจในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรม รวมถึงการระดมทรัพยากรร่วมกับชุมชนเพื่อจัดการปัญหาเร่งด่วนของสมาชิกในชุมชน ส่วนในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ตำรวจต้องเข้าไปจัดการกับปัญหาที่ได้รับการระบุชี้ชัดและแก้ไขเยียวยาปัญหานั้นอย่างเหมาะสม กลยุทธ์การป้องกันอาชญากรรมแบบตำรวจชุมชนจึงไม่ได้หมายความว่า ตำรวจไม่มีอำนาจหน้าที่อีกต่อไป หรือมองว่าหน้าที่หลักในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยถูกทำให้ลดน้อยลงแต่เป็นการที่ตำรวจปรับเปลี่ยนวิธีคิดโดยการเข้าหาชุมชนเพื่อหาแนวร่วมและระดมทรัพยากรร่วมกับชุมชนให้มากขึ้น ในลักษณะเป็นการแบ่งปันความรับผิดชอบเพื่อหาหนทางที่ดีที่สุดในการจัดการปัญหาเพื่อความปลอดภัยและความสงบสุขในชุมชน (Bureau of Justice Assistance, 1994)

งานวิจัยของ สัมมนา แก้วมาก และคณะ (2563) ซึ่งศึกษาวิเคราะห์บทบาทตำรวจมวลชนสัมพันธ์ในยุคโควิด 19 กรณีศึกษาชุมชนบ้านบางเตา พบว่า ในห้วงระยะเวลาของการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ตำรวจมวลชนสัมพันธ์มีบทบาทในการเข้าไปดูแลชุมชนให้ปลอดภัยจากโรคโควิด 19 โดยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคโควิด 19 แก่ชาวบ้านที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามให้ตระหนักถึงอันตรายของโรคโควิด 19 ให้มากขึ้น และเสนอแนะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจเข้าไปในพื้นที่ชุมชนเพื่อตรวจสอบประชาชนภายนอกที่เดินทางเข้ามาในชุมชนเพื่อป้องกันความเสี่ยงในการนำเชื้อเข้ามาแพร่ระบาดในชุมชน และการจัดชุดตำรวจมวลชนสัมพันธ์เข้าไปประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคโควิด 19 เพื่อให้คนในชุมชนตระหนักถึงอันตรายจากโรคติดเชื้อไวรัสดังกล่าวและหาทางป้องกันตนเองอย่างเหมาะสม

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองของมหาชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในชุมชน (เรณูมาศรักษาแก้ว, 2557)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2550) ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้และรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการติดตามและ ประเมินผลนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น

3. ภาวการณ์เครือข่าย

การสร้างภาวการณ์เครือข่าย หมายถึง การเชื่อมโยงของกลุ่มคนหรือกลุ่มองค์กรที่สมัครที่จะ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้วยความสมัครใจหรือทำกิจกรรมร่วมกันโดยมีการจัดระเบียบโครงสร้างของคน หรือองค์กรในเครือข่ายด้วยความเป็นอิสระเท่าเทียมกันภายใต้การเคารพสิทธิเสรีภาพ ใ่วางใจ เอื้ออาทร และเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การสร้างเครือข่ายในชุมชนจึงจำเป็นต้องสร้างศรัทธาในพลังของชุมชนโดยต้องมีความเชื่อว่าชุมชนสามารถพัฒนาจนถึงการพึ่งพาตนเองได้ และถ้าชุมชนมีเครือข่ายไม่ว่าจะเป็นคนหรือ องค์กรที่คิดคล้ายกัน มีเป้าหมายคล้ายกัน มีปัญหาและวิธีการแก้ไขที่คล้ายกัน ก็จะมีการเชื่อมโยงเครือข่าย เชื่อมโยงแนวคิด เพื่อมาลงมือทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมในการพัฒนา ปรับปรุง หรือ แก้ไขชุมชนให้ดีขึ้น (เกษม นครเขตต์, 2554; สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2556)

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า การสร้างภาวการณ์เครือข่ายมีความสำคัญในการแก้ไข หรือการพัฒนาสังคมอย่างมีนัยสำคัญ อาทิ งานวิจัยของ จีระศักดิ์ เจริญพันธ์ และสุนทร เดชชัย (2554) เรื่อง การพัฒนาเครือข่ายเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน พบว่า การพัฒนาเครือข่ายในรูปแบบของภาวการณ์เครือข่ายมะกอกสามัคคี สร้างสุข ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพแกนนำและประชาชน การวางแผนกลยุทธ์การพัฒนา หมู่บ้านต้นแบบ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนากลวิธีการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การส่งเสริมและ พัฒนาอาชีพ เสริมในชุมชน การพัฒนาแหล่งอาหารชุมชน การพัฒนาคุณธรรม และจริยธรรมของประชาชน จะส่งผลต่อการส่งเสริมความร่วมมือและสร้างความสามัคคีในชุมชนอันจะช่วยให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และงานวิจัยกรณีศึกษาของตะตือวัฒน์ สุวรรณศรี และคณะ (2563) เรื่อง การสร้างภาวการณ์เครือข่ายเพื่อการป้องกันอาชญากรรม พบว่า การสร้างภาวการณ์เครือข่ายระหว่างตำรวจกับ ประชาชนในชุมชนเพื่อป้องกันอาชญากรรมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือสมาชิกในชุมชนมีบทบาท ในการทำงานร่วมกับตำรวจเพื่อแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันอาชญากรรมภายในชุมชน เนื่องจากกำลังตำรวจอย่างเดียวยังไม่สามารถป้องกันอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหากประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมที่เป็นปัญหาของชุมชนแล้วจะทำให้พวกเขามีความรู้สึกเป็น เจ้าของชุมชนร่วมกันและพร้อมทุ่มเททรัพยากรเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนงานตำรวจอันจะทำให้เกิดความสงบ เรียบร้อยของสังคมอย่างแท้จริง

ดังนั้น การทำงานร่วมกันในลักษณะภาคีเครือข่ายจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคมอย่างยั่งยืนเนื่องจากสมาชิกของเครือข่ายมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายผ่านการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ทำให้เกิดการร่วมมือระหว่างกันและมีอำนาจต่อรองกับตัวแสดงทางสังคมต่าง ๆ ได้มากขึ้น การเชื่อมโยงกันในรูปแบบภาคีเครือข่ายจึงมิใช่เพียงการรวมกลุ่มของสมาชิกที่มีความสนใจร่วมกันในระดับเพียงแค่การพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือร่วมสังสรรค์กันเท่านั้น แต่เป็นการร่วมลงมือทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีเป้าหมายเดียวกัน (กระทรวงสาธารณสุข, กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, 2556)

4. ความเป็นหุ้นส่วน

ภาครัฐได้นำแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารการพัฒนาโดยใช้กลไกตลาดและการดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารท้องถิ่น เน้นการปรับรูปแบบและกระบวนการบริหาร และนำเอาหลักวิชาการมาใช้ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับในการบริหารท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลายประเทศซึ่งประโยชน์ของการทำงานร่วมภาคีคือการมีปฏิสัมพันธ์เป็นเครือข่ายได้แลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศและประสบการณ์ ได้มีรูปแบบการพัฒนาที่มีฐานทรัพยากรเพิ่มขึ้น การพัฒนางานก็มีความรวดเร็ว และเป็นการค้นพบวิธีใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาแนวคิดของการบริหารแบบภาคีหุ้นส่วน เป็นลักษณะของ การบริหารเน้นยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ กล่าวคือ มีการนำศักยภาพของพื้นที่และหน่วยงานในพื้นที่ มารับผิดชอบในการพัฒนาเขตพื้นที่เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนร่วมกัน แม้ว่าหน่วยงานภาคเอกชนมีกลุ่มเป้าหมายโดยอ้อมคือประชาชนซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายเดียวกับเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมหลักขององค์กรที่มุ่งกำไรสูงสุดก็ยังมีประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประชาชนได้ประโยชน์จาก เงินรายได้ คือเงินเดือน เพื่อใช้ในการครองชีพ อีกทั้งโครงการที่ภาครัฐกิจต้องทำเสริมคือโครงการตอบแทนคืนสู่ชุมชนซึ่งผู้รับผลประโยชน์คือประชาชน (ประสิทธิ์ ดาตินิจ และลำปาง แม่นมัตย์, 2556)

Li (2017) ได้สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์รูปแบบความร่วมมือในเชิงหุ้นส่วนในงานตำรวจ พบว่า ความเป็นหุ้นส่วนในงานตำรวจได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากในการจัดการปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัยในชุมชน ซึ่งสามารถทำได้ 3 รูปแบบ คือ ตำรวจคุมประพฤติ (police-probation) ตำรวจชุมชน (police-community) และหุ้นส่วนสหวิชาชีพ (multi-agency partnerships) โดยความร่วมมือในรูปแบบของตำรวจคุมประพฤติจะช่วยส่งเสริมการกำกับติดตามจับกุมผู้กระทำผิดที่หลบหนี ส่วนรูปแบบของตำรวจชุมชนถูกพบว่ามีประสิทธิภาพในการลดอัตราการเกิดอาชญากรรมในสังคมผ่านการแบ่งปันข้อมูลและรายงานเหตุอาชญากรรมในชุมชน ส่วนรูปแบบหุ้นส่วนสหวิชาชีพจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการแต่จำเป็นต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดเพื่อลดโอกาสของความขัดแย้งให้น้อยลง

เมื่อพิจารณาในความเป็นหุ้นส่วน ดำรวจชุมชนจึงมีความสำคัญต่อชุมชนโดยไม่จำกัดเพียง การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในชุมชนเท่านั้น แต่สามารถถูกนำไปใช้ในการให้บริการสาธารณะและ การรักษาความปลอดภัยรูปแบบอื่นด้วย สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่ส่งเสริมให้ หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและมุ่งเน้นการพัฒนาความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนมุมมองจากเดิมที่ประชาชนเป็นเพียงแค่เป็นผู้รับบริการและให้ความคิดเห็นต่อ นโยบายหรือโครงการของรัฐไปเป็นการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายและกำหนดแนวทางการบริหารงาน ของรัฐ

5. ภาวะผู้นำในสถานการณ์วิกฤติ

ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นการกระทำที่มีอิทธิพลจูงใจให้ผู้อื่นร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อให้งาน สำเร็จตามความมุ่งหมาย เป็นการใช้อิทธิพลที่ไม่ใช่การบังคับชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมาย ร่วมกัน เป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ องค์กร ซึ่งภาวะวิกฤติในระดับประเทศ เช่น ภัยพิบัติตามธรรมชาติ หรือการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 ที่เกิด ขึ้นมาตั้งแต่ต้นปี 2563 เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้โดยมีอาจคาดหมาย ผู้นำในแต่ละระดับจึงเปรียบเสมือนหัวเรือ สำคัญในการกำหนดทิศทางการตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อประคับประคองให้องค์กรหรือชุมชนที่อาศัยอยู่สามารถก้าว ข้ามและผ่านพ้นวิกฤติไปได้ ผู้นำจึงควรมีทักษะในการจัดการปัญหาวิกฤติ 5 ประการ ได้แก่ การสื่อสารใน ภาวะวิกฤติ การสร้างความร่วมมือกัน การคิดเชิงวิพากษ์และการตัดสินใจ ความคิดที่ยืดหยุ่น และการ จัดลำดับความสำคัญ (Adecco, 2563)

ตัวอย่างของภาวะผู้นำในสถานการณ์วิกฤติในกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่น่าสนใจ คือ การใช้มาตรการปิดประเทศของนาง Jacinda Ardern นายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ เพื่อมิให้เกิดการแพร่ ระบาดไปทั่วประเทศ Wilson (2020) ได้วิเคราะห์บทบาทการเป็นผู้นำของนาง Ardern โดยอ้างอิงตัวแบบ การสื่อสารของผู้นำจากงานวิจัยเรื่องการสื่อสารของผู้นำของศาสตราจารย์ Jacqueline Mayfield และ Milton Mayfield ไว้ที่น่าสนใจว่า การทำงานของ นายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์เป็นตัวอย่างของนักการเมืองที่ ทำงานภายใต้ภาวะวิกฤติได้ดีโดยใช้ทักษะการสื่อสารของความเป็นผู้นำได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3 ประการ ประกอบด้วย การให้ทิศทางหรือวิถีทางดำเนินชีวิต (direction giving) การสร้างความหมาย (meaning- making) และการแสดงความเห็นอกเห็นใจ (empathy) เพื่อเป็นพลังกระตุ้นให้ประชาชนปฏิบัติตาม ส่วนศาสตราจารย์ Keith Grint ได้ให้ความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของนาง Ardern ว่า ภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อ การชักจูงหรือโน้มน้าวให้ส่วนรวมรับผิดชอบปัญหาาร่วมกัน ตั้งแต่เกิดวิกฤติประชาชนได้ให้การยอมรับต่อ การตัดสินใจของ Ardern ในฐานะนายกรัฐมนตรีซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่ามีความมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก โดยประชาชนกว่าร้อยละ 80 พร้อมสนับสนุนต่อมาตรการของรัฐบาลในการต่อสู้กับโรคโควิด 19 (Wilson, 2020)

สำหรับการดำเนินนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของรัฐบาลไทยเพื่อป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด19 สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 มาตรการของรัฐเพื่อการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด 19)

ลำดับ	มาตรการของรัฐ	การดำเนินการ	หน่วยงาน รับผิดชอบหลัก	บทบาทสำรวจ ชุมชน
1. มาตรการระดับรัฐบาล				
1.1	มาตรการควบคุมพื้นที่เสี่ยง	- การห้ามเข้าพื้นที่เสี่ยง - การปิดสถานที่เสี่ยง - การปิดช่องทางเข้ามาในประเทศ - การปฏิบัติในการออกนอกประเทศ	หน่วยงานด้านความมั่นคง	- ตรวจสอบ - ดักเตือน - ให้ความรู้ความเข้าใจ
1.2	มาตรการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลบางประการ	- การห้ามกักตุนสินค้า - การห้ามชุมนุม - การห้ามเสนอข่าว - การห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด	บูรณาการทุกหน่วยงาน	- ตรวจสอบ - ดักเตือน - ให้ความรู้ความเข้าใจ - จับกุมดำเนินคดี
1.3	มาตรการดำเนินการต่อกลุ่มเสี่ยง	- การรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วย - การกักกันผู้ต้องสงสัยว่าจะติดเชื้อ - การปฏิบัติต่อบุคคลบางประเภท อาทิ ผู้สูงอายุ บุคคลที่มีโรคประจำตัว เด็กเล็ก	หน่วยงานทาง การแพทย์ และ สาธารณสุข	- ร่วมตรวจสอบ - สนับสนุนสายงานแพทย์พยาบาล - ให้ความรู้สร้างความเข้าใจ
1.4	มาตรการรักษาความสงบเรียบร้อย	- การจัดตั้งจุดตรวจและเวรยามเพื่อป้องกันเหตุและอาชญากรรม - การจัดระเบียบการเดินทาง การจราจร	หน่วยงานด้านความมั่นคง	- ดักเตือน - ให้ความรู้ - จับกุมดำเนินคดี
1.5	มาตรการทางสังคม	- การทำความสะอาดสถานที่ - การทำความสะอาดผิวสัมผัสของร่างกาย	บูรณาการทุกหน่วยงาน	- ให้ความรู้สร้างความเข้าใจ - แนะนำดักเตือน

ลำดับ	มาตรการของรัฐ	การดำเนินการ	หน่วยงาน รับชอบหลัก	บทบาทตำรวจ ชุมชน
		- การป้องกันทางร่างกายรูปแบบต่างๆ อาทิ การสวมหน้ากากอนามัย การล้างมือด้วยน้ำสบู่ การยืนห่างกันอย่างน้อย 1 เมตร - การใช้แอปพลิเคชันติดตามตัว - ลดเวลาทำกิจกรรม การจัดประชุมทางไกล - การให้บริการด้วยการสื่อสารแบบดิจิทัล		- ร่วมกับท้องถิ่นในการดำเนินการ - สนับสนุนการปฏิบัติของสายงานแพทย์และพยาบาล
1.6	มาตรการ แสวงหาความ ร่วมมือจาก ประชาชน	- รมรงค์ให้ประชาชนพึงคหรือชะลอการเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัด - ใช้วิธีป้องกันโรคในการจัดกิจกรรมหรือพิธีการทางสังคม	ทุกส่วน ราชการที่ เกี่ยวข้อง	- ให้ความรู้สร้างความเข้าใจ - ให้คำแนะนำ
2. มาตรการระดับท้องถิ่น				
2.1	มาตรการป้องกัน การแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อ เข้าสู่หมู่บ้าน/ ชุมชน	- คัดกรองผู้ที่มาจากพื้นที่เสี่ยง - กักตัวผู้ที่เข้าข่ายมาจากพื้นที่เสี่ยงเป็นเวลา 14 วัน	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อปท./ แพทย์ ตำบล/ อสม/ อป พร/ตำรวจ	- ร่วมตรวจสอบและดำเนินการ - บังคับใช้มาตรการ - สนับสนุนการปฏิบัติตามที่ท้องถิ่นร้องขอ
2.2	มาตรการเฝ้า ระวังโรคติดต่อ ภายในหมู่บ้าน/ ชุมชน	- แจ้งเตือนราษฎรในหมู่บ้าน - ดำเนินการต่อกลุ่มเสี่ยงและผู้ติดเชื้อโควิด - ป้องกันและเฝ้าระวังกลุ่มผู้สูงอายุ - ปิดกั้นการเข้า-ออกหมู่บ้าน/ชุมชน	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าพนักงาน ควบคุมโรค ฯ	- สนับสนุนการปฏิบัติตามที่ท้องถิ่นร้องขอ และ - บังคับใช้กฎหมายตามหน้าที่

ลำดับ	มาตรการของรัฐ	การดำเนินการ	หน่วยงาน รับชอบหลัก	บทบาทตำรวจ ชุมชน
2.3	มาตรการเฝ้า ระวังในโรงเรียน	- รมรณรงค์ให้ประชาชนป้องกันตนเอง อาทิ สวมหน้ากากอนามัย - ส่งเสริมให้ครูในสถานศึกษา ท้องถิ่นร่วมเป็นวิทยากรให้ความรู้ใน การป้องกันโรค - จัดเว้นการจัดกิจกรรมต่างๆ ใน โรงเรียน หรือการนำนักเรียนมา รวมกลุ่มกัน - ทำความสะอาดอาคารเรียนและ พื้นที่ของสถานศึกษา	ศธ.กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าพนักงาน ควบคุม โรคติดต่อ	- สนับสนุนการ ปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น - ประชาสัมพันธ์ให้ ความรู้แก่โรงเรียน ในพื้นที่รับผิดชอบ
2.4	มาตรการลด ความเสี่ยงการ แพร่ระบาดของ โรคโควิด19	- จัดให้มีจุดคัดกรองอุณหภูมิผู้ค้าและผู้ซื้อเพื่อตรวจวัดอุณหภูมิของร่างกาย - กำหนดทางเข้าออกตลาดให้ชัดเจน - กำหนดระยะห่างของผู้ค้าและผู้ซื้อ - กำหนดให้ผู้ค้าผู้ซื้อสวมใส่หน้ากาก อนามัย - จัดให้มีที่ล้างมือด้วยสบู่หรือเจล แอลกอฮอล์ การทำความสะอาด ห้องน้ำ	อสม.ศร. มท.ท้องถิ่น ตำรวจ	- สนับสนุนการ ปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น - ประชาสัมพันธ์ให้ ความรู้บริเวณตลาด และสถานที่ สาธารณะต่าง ๆ
2.5	มาตรการเคาะ ประตูบ้านด้าน โรคโควิด 19	- จัดโครงการ อสม.รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ ประชาชนและติดตามกลุ่มเสี่ยงใน ชุมชน - จัดโครงการสอนทำหน้ากากผ้าและ เจลแอลกอฮอล์ล้างมือ	เจ้าหน้าที่ อสม. ศร. และท้องถิ่น	ร่วมสนับสนุน ประชาสัมพันธ์และ ดูแลความสงบ เรียบร้อย
2.6	มาตรการบังคับ ใช้กฎหมาย	- วางกติกาการปฏิบัติตนของชุมชน ร่วมกัน	อสม. มท., ศร. และ ท้องถิ่น	ร่วมสนับสนุนการ ดำเนินกิจกรรมใน

ลำดับ	มาตรการของรัฐ	การดำเนินการ	หน่วยงาน รับชอบหลัก	บทบาทตำรวจ ชุมชน
	ชุมชนใน สถานการณ์โควิด	- มีผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการ ปฏิบัติตนและตักเตือนของชุมชน		ชุมชนและให้ความ ช่วยเหลือ
3. มาตรการระดับหน่วยงาน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ)				
3.1	มาตรการด้าน การรักษาความ สงบเรียบร้อย โดยสายตรวจ ร่วม	- การสุ่มตรวจสอบการกักกันสถานที่ ที่กำหนด - การเข้าตรวจสอบสถานที่ ร้านค้า สถาน ประกอบการที่ได้รับการผ่อนคลาย การบังคับใช้กฎหมาย - การเข้าไปตรวจสอบและจับกุมการ มั่วสุมรวมตัวกันที่อาจก่อให้เกิดการ แพร่ระบาด - การร่วมปฏิบัติหน้าที่ ณ จุดตรวจ เคอร์ฟิว	หน่วย ปฏิบัติทุก หน่วยใน สังกัด ตร.	- ร่วมปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ได้รับ มอบหมาย - สนับสนุนการ ปฏิบัติตามที่ ท้องถิ่นร้องขอ - บังคับใช้กฎหมาย ตามอำนาจหน้าที่
3.2	มาตรการด้าน การผ่านเข้าออก ราชอาณาจักร	เพิ่มความเข้มข้นของการตรวจสอบผู้ ลักลอบเดินทางเข้าประเทศผ่าน ช่องทางธรรมชาติ	- หน่วย ปฏิบัติใน สังกัด ตร. - ศุลกากร	สนับสนุนการ ปฏิบัติในระดับ พื้นที่
3.3	มาตรการด้าน การบังคับใช้ กฎหมายอย่าง เข้มงวด	- ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม - การเผยแพร่หรือส่งต่อข่าวปลอม - การฝ่าฝืนประกาศข้อกำหนดของ คณะกรรมการควบคุมโรคติดต่อ	- หน่วย ปฏิบัติใน สังกัด ตร. - เจ้าหน้าที่ ฝ่าย ปกครอง, สธ., ท้องถิ่น	ร่วมปฏิบัติกับ หน่วยปฏิบัติของ สถานีตำรวจและ ส่วนราชการที่ เกี่ยวข้อง

ลำดับ	มาตรการของรัฐ	การดำเนินการ	หน่วยงาน รับชอบหลัก	บทบาทตำรวจ ชุมชน
3.4	มาตรการด้าน ประชาสัมพันธ์ เชิงรุก	- ตรวจตราในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างการรับรู้เรื่องสุขอนามัย ตามที่รัฐบาลวางแนวทางไว้โดยใช้เครื่องขยายเสียงประชาสัมพันธ์ - แนะนำให้ความรู้ในการปฏิบัติตน ในการสวมใส่หน้ากากอนามัย - การห้ามออกนอกเคหสถานในเวลา ห้าม	ทุก หน่วยงาน ในสังกัด ตร.	ร่วมปฏิบัติกับ หน่วยปฏิบัติของ สถานีตำรวจและ ส่วนราชการที่ เกี่ยวข้อง

วิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่องการประยุกต์ใช้แนวคิดตำรวจชุมชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ 3 รูปแบบ กล่าวคือ 1) การวิเคราะห์เอกสารเน้นการรวบรวมข้อมูลสถิติ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง นโยบาย บันทึกข้อสั่งการของศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบเอกสารและเนื้อหาเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการและเอกชน 2) การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและบุคคลผู้เกี่ยวข้องในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยคัดเลือกจากตัวแทนของเจ้าหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หัวหน้าสถานีตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนของสถานีตำรวจที่ได้เข้าไปปฏิบัติงานในชุมชน และประชาชนในพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ และ 3) การสนทนากลุ่มบุคคล โดยเชิญบุคคลระดับแกนนำชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 มาให้ความคิดเห็นต่อมาตรการของรัฐในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 สำหรับพื้นที่เป้าหมาย ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจงแบบรายภาค จำนวน 5 จังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สุราษฎร์ธานี นครราชสีมา และเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดและมีผู้ติดเชื้อที่ต้องเฝ้าระวังอย่างเข้มงวด

ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ข้อสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

1. ด้านแนวคิดและแนวปฏิบัติของตำรวจชุมชนในห้วงเวลาที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ผลการศึกษพบว่า สถานีตำรวจในพื้นที่ที่ทำการศึกษามีโครงสร้างแผนกงานตำรวจชุมชนภายใต้ฝ่ายป้องกันปราบปรามของทุกสถานี เรียกว่า งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ โดยหัวหน้าสถานีตำรวจมอบหมายให้

เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับรองสารวัตรของแต่ละสถานีตำรวจเป็นหัวหน้าตำรวจชุมชนสัมพันธ์ และมีเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน จำนวน 4 นาย เป็นผู้ช่วย ภายใต้การกำกับดูแลของนายตำรวจระดับรองผู้กำกับการและสารวัตร มีหน้าที่หลักในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและแสวงหาความร่วมมือกับประชาชนในท้องที่ที่รับผิดชอบในด้านการป้องกันอาชญากรรม เช่น โครงการสมาชิกแจ้งข่าวอาชญากรรม โครงการอาสาสมัครตำรวจบ้าน เป็นต้น เพื่อคอยสอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชนแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจ การแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการป้องกันอาชญากรรมแก่ตำรวจ และกิจกรรมทางสังคมที่เป็นประโยชน์สาธารณะอื่น โดยในปัจจุบัน ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ได้ใช้เทคนิคการสร้างภาคีเครือข่ายในหลากหลายรูปแบบผ่านระบบคอมพิวเตอร์สมัยใหม่ที่เรียกว่า “แอปพลิเคชันไลน์ (LINE)” และประชาสัมพันธ์การทำงานผ่านโปรแกรม “เฟสบุ๊ก (Facebook)” ในรูปแบบของการส่งข้อความหรือการทำกิจกรรมในชุมชนแบบเวลาจริง อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดตำรวจชุมชนมาประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในพื้นที่ขึ้นอยู่กับนโยบายและจุดเน้นของหัวหน้าสถานีตำรวจที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านกำลังพลและทรัพยากรของสถานีตำรวจเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากสถานีตำรวจมีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงพอและ/หรือมีเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ทำงานในพื้นที่มานานกว่าจะมีโอกาสที่จะนำแนวคิดการตำรวจชุมชนมาประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดได้มากกว่าสถานีตำรวจที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่น้อยกว่า

ส่วนแนวปฏิบัติของตำรวจชุมชนในพื้นที่ที่ศึกษา พบว่ามี 2 รูปแบบ คือ 1) งานตำรวจชุมชนในรูปแบบของงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์แยกขาดจากภารกิจตำรวจสายตรวจ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ไม่มีหน้าที่ในการสืบสวนหาข่าวหรือจับกุมดำเนินคดีแต่มุ่งเน้นการเข้าหาและสร้างแนวร่วมเป็นมิตรที่ดีกับประชาชนในชุมชนเพื่อให้ได้มาซึ่งข่าวสารข้อมูลและรายงานผลให้กับผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อนำไปประกอบการวางแผนและกำหนดนโยบายในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม วิธีการดังกล่าวทำให้ตำรวจชุมชนต้องสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้านในชุมชนอย่างต่อเนื่องเพื่อรับรู้และเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงการเสริมสร้างความร่วมมือกับชุมชนเพื่อจัดการปัญหาภายในชุมชน 2) งานตำรวจชุมชนแยกไม่ขาดจากงานตำรวจสายตรวจโดยเจ้าหน้าที่สายตรวจในพื้นที่ทำหน้าที่เป็นตำรวจชุมชนสัมพันธ์ไปในตัว รวมถึงการออกตรวจตราพื้นที่จับกุมผู้กระทำความผิดและการเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้านในชุมชนอันเนื่องมาจากสถานีตำรวจมีกำลังพลน้อยไม่เพียงพอต่อการตรวจตราดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่รับผิดชอบ

2. ด้านเทคนิควิธีการดำเนินงานของตำรวจชุมชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ผลการศึกษาพบว่า สถานีตำรวจในพื้นที่เป้าหมายได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนสัมพันธ์มีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่นและชุมชนในการดำเนินการตามมาตรการของรัฐบาลในการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดในหลายรูปแบบตามนโยบายและคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าสถานีตำรวจ ตัวอย่างเช่น การเข้าร่วมปฏิบัติงานพร้อมกับ

บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขในการตรวจคัดกรอง การประเมินกลุ่มเสี่ยง และการกักกันผู้ติดเชื้อ หรือกลุ่มเสี่ยงติดเชื้อ การประชาสัมพันธ์การดูแลป้องกันตนเองให้ห่างไกลจากเชื้อโควิด 19 การตั้งด่านชุมชนและด่านตรวจค้นตามแผนปฏิบัติของจังหวัด การร่วมจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการเข้าร่วมโครงการตู้ปันสุขและแจกอาหารและของใช้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกล ผู้วิจัยพบว่า ตำรวจชุมชนสัมพันธ์สามารถเข้าหาผู้นำชุมชนและใช้แนวร่วมภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่สนิทสนมคุ้นเคยกันเป็นฐานมวลชนในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล อาทิ การจัดทำโครงการปันสุข กิจกรรมจิตอาสาในการผลิตหน้ากากอนามัยและเจลล้างมือเพื่อช่วยเหลือสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ การที่ตำรวจชุมชนได้รับความไว้วางใจจากผู้นำชุมชนและมีความคุ้นเคยผูกพันกันทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นและอาสาสมัครประจำชุมชนหากมีตำรวจชุมชนคอยเป็นที่ปรึกษาหรืออำนวยความสะดวกให้อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงควรส่งเสริมและเพิ่มบทบาทให้อาสาสมัครตำรวจชุมชนมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้มากขึ้น ส่วนเทคนิควิธีการดำเนินงานที่ตำรวจชุมชนนำมาใช้ ได้แก่ การสร้างภาคีเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ การสร้างความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การใช้ฐานข้อมูลท้องถิ่น การใช้ช่องทางการสื่อสารเชิงนวัตกรรม และการระดมทรัพยากรในพื้นที่รูปแบบต่าง ๆ

3. ด้านปัจจัยที่มีผลต่อการนำแนวคิดตำรวจชุมชนมาประยุกต์ใช้ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ผลการศึกษาพบว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลความสำเร็จในการประยุกต์ใช้แนวคิดตำรวจชุมชนเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกหน่วยงานหลักของรัฐในการควบคุมในการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วย 1) ภาวะผู้นำของหัวหน้าชุมชนและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีบทบาทในการชี้นำ กระตุ้น และระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนในการดูแลป้องกันตนเองตามนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการดำเนินนโยบายของหัวหน้าสถานีตำรวจที่ให้ความสำคัญต่อแนวคิดตำรวจชุมชนเพื่อให้ชุมชนรู้สึกไว้วางใจตำรวจและให้ความร่วมมือกับตำรวจในการปฏิบัติตามมาตรการของรัฐต่าง ๆ ที่ออกมาในช่วงสถานการณ์โควิด 19 2) นโยบาย มาตรการและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโควิดที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึงเพื่อควบคุมสถานการณ์โดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องอื่นต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด 3) ภาคีเครือข่ายของชุมชนท้องถิ่น ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่เข้ามามีส่วนร่วมประสานงานกันในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมและสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายที่เกิดจากโรคโควิด 19 รูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคีเครือข่ายในระดับสถานีตำรวจในรูปแบบของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจประจำสถานีตำรวจ (กต.ตร.สน./ กต.ตร.สภ.) ที่เป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานเชิงบูรณาการในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อดังกล่าว และ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนซึ่งนับว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการแสวงหาความร่วมมือของภาครัฐเนื่องจากการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดที่ดีที่สุด คือ การปฏิบัติตัวของประชาชนแต่ละคนแต่ละกลุ่ม

เนื่องจากคนเป็นพาหะแพร่กระจายเชื้อโรคที่สำคัญ ดังนั้น หากประชาชนให้ความร่วมมือกับภาครัฐตามแนวทางที่กำหนดขึ้นจะช่วยลดโอกาสของโรคติดเชื้อจากคนสู่คนได้อย่างชัดเจนดังจะเห็นได้จากความสำเร็จในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้ปรัชญาตำรวจชุมชนสามารถถูกนำมาใช้ในท้องถิ่นในลักษณะของกลไกขับเคลื่อนผลักดันให้นโยบายและมาตรการของรัฐบาลถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐบาลควรมีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนให้สำนักงานตำรวจแห่งชาตินำแนวคิดการตำรวจชุมชนไปใช้อย่างจริงจังในระดับท้องถิ่นโดยให้ถือว่าเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน
2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรกำหนดนโยบายให้ทุกสถานีตำรวจนำแนวคิดตำรวจชุมชนมาประยุกต์ใช้กับการกิจตำรวจในทุกสายงานโดยควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนแยกออกจากภารกิจอื่นเพื่อมุ่งเน้นการทำงานมวลชนอย่างแท้จริงเกิดความเป็นเอกภาพในการทำงานและสามารถร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐอื่นได้เมื่อได้รับการร้องขออย่างทันทั่วถึง
3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับโรคโควิด 19 รวมถึงไวรัสชนิดอื่น เพื่อให้เกิดทักษะการปฏิบัติงานในด้านการป้องกันและควบคุมโรคโควิด 19 สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. หัวหน้าสถานีตำรวจควรให้ความสำคัญกับงานตำรวจชุมชนมากขึ้นโดยอาจมีการถ่ายทอดแนวคิดตำรวจชุมชนที่ไม่เพียงเน้นการเข้าชุมชนเพื่อพบปะพักทายประชาชนเท่านั้น แต่ควรมุ่งเน้นให้ตำรวจในทุกสายงานปรับแนวความคิดให้ร่วมมือกับประชาชนในเชิงหุ้นส่วนมากขึ้น โดยอาจกำหนดให้มีแผนการเข้าพบปะประชาชนในชุมชนและรายงานข้อมูลที่ได้รับจากชุมชนเป็นประจำเพื่อนำมาใช้ในการป้องกันอาชญากรรมและการป้องกันภัยสาธารณะรูปแบบอื่น อาทิ โรคระบาด ภัยพิบัติ อันอาจเกิดขึ้นในอนาคต
2. สถาบันและหน่วยงานฝึกอบรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยและประเมินผลเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และแนวทางปฏิบัติที่ดีในการนำแนวคิดตำรวจชุมชนมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยให้มากขึ้นเพื่อให้นักเรียน นักศึกษา ข้าราชการ และผู้ที่สนใจสามารถเรียนรู้ทั้งในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติได้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น
3. นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน หรือผู้สนใจควรศึกษาเปรียบเทียบเทคนิควิธีการดำเนินงานของตำรวจชุมชนของประเทศไทยกับประเทศอื่นในการบริหารจัดการภาวะวิกฤติ

ของการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 เพื่อนำมาเป็นแนวทางการพัฒนา ปรับปรุง หรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การดำเนินงานด้านตำรวจชุมชนในประเทศไทยต่อไป หรือรับมือกับโรคระบาดลักษณะอื่นต่อไป

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ คือ การค้นพบว่าแนวคิดการตำรวจชุมชนไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการนำไปใช้เพื่อป้องกันอาชญากรรมเท่านั้น หากแต่สามารถประยุกต์ใช้เพื่อการบริการสาธารณะ และการป้องกันภัยคุกคามรูปแบบอื่นเช่นในกรณีของโรคติดเชื้อโควิด 19 เพื่อสร้างความปลอดภัยและความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอีกด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงสาธารณสุข, กรมควบคุมโรค. (2563). *โรคโควิด 19 (COVID-19)*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/faq_more.php
- กระทรวงสาธารณสุข, กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ. (2556). *การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของชุมชน*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2567, เข้าถึงได้จาก C:/Users/HP-PC/Downloads/080420151827433659_linkhed.pdf
- เกษม นครเขตต์. (2554). *เอกสารวิชาการ แนวคิดและทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงสาธารณสุขร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ (สสส.).
- จีระศักดิ์ เจริญพันธ์ และสุนทร เดชชัย. (2554). *การพัฒนาภาคีเครือข่ายการพัฒนาหมู่บ้านต้นแบบตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุข*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://cscd.kku.ac.th/uploads/proceeding/190811_154736.pdf
- ตะติยาวัฒน์ สุวรรณศรี, ธนพัฒน์ สีหะวงศ์, นันทธรรมรัตน์ สังประกุล, และปวีศ แพงปัสสา. (2563). *การสร้างภาคีเครือข่ายเพื่อป้องกันอาชญากรรม [เอกสารรายงานวิชาสัมมนาหมวดวิชาการตำรวจ หลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ 125]*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการตำรวจ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2550). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม = Participatory democracy*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ชื่อและอาการของโรคติดต่อที่ต้องเฝ้าระวัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565. (2565, 20 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 223 ง.

ประสิทธิ์ ตาตินิก และลำปาง แม่นม้าย. (2556). การสร้างภาคีหุ้นส่วนในการบริหารเทศบาลตำบล ท่าพระ
อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. *วารสารวิจัย มข. มส. (บศ.)*, 1(2), 73-84.

เรณูมาศ รักษาแก้ว (2557). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบัน
พระปกเกล้า. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2567, เข้าถึงได้จาก
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน>

สัมมนา แก้วมาก, สุทธิชัย เทียนโพธิ์, เสาวนีย์ ฤกษ์ชะโร, และ อรุณพร ขุนเดชสัมฤทธิ์. (2563). *สำรวจ
มวลชนสัมพันธ์ในยุคโควิด 19 กรณีศึกษาชุมชนบ้านบางเทา* [เอกสารรายงานวิชาสัมมนาหมวด
วิชาการสำรวจ หลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ 124]. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการตำรวจ.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2556). *คู่มือการบริหารงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรม พ.ศ. 2556*.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ตำรวจชุมชน. Academic Focus*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม
2567, เข้าถึงได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>

ภาษาอังกฤษ

Adecco. (2563). *5 ทักษะภาวะผู้นำที่ต้องมีในภาวะวิกฤติ*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2567, เข้าถึงได้จาก
<https://adecco.co.th/th/knowledge-center/detail/5-leadership-skills-in-crisis-management>

Bureau of Justice Assistance. (1994). *Understanding community policing: a framework for action*.
Bureau of Justice Assistance. Washington, D.C.: The Bureau.

Li, M. (2017). Collaborative Governance and Partnerships in Policing. *Open Journal of Social
Sciences*, 5, (pp.50-58). Retrived December 2, 2023, from
https://www.scirp.org/pdf/JSS_2017121115100474.pdf

Wilson, S. (2020, 6 April). Three reasons why Jacinda Ardern's coronavirus response has been a
masterclass in crisis leadership. *ABC News*. Retrived December 2, 2023, from
<https://www.abc.net.au/news/2020-04-06/coronavirus-jacinda-ardern-leadership/12124300>

World Health Organization. (2020). *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. Retrived December 2, 2023,
From <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>

การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย

The Introductory Study on the Use of Cannabis in Various Fields in Thailand

สุดารัตน์ มะกรุดอินทร์ (Sudarat Makrudin)¹

ณัฐกานต์ จตุรภัทร์ (Nattakarn Jaturapat)²

โชติศา ขาวสนิท (Shotisa Cousnit)³

^{1,2}นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Student of Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

³ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Lecturer of Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

E-mail: shotianne@gmail.com

Received: 12 February 2024

Revised: 27 June 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) ศึกษาประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาคุณลักษณะของข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ของการใช้กัญชา งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยผู้จัดทำได้เดินทางไปสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่สวนกัญชาบ้านไร่ชมเพลินและคลินิกแพทย์แผนไทย ณ แสนสุข และมีการสนทนากลุ่มผ่านสามารท์โฟน วิจัยเอกสาร และระบบสารสนเทศ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 คน ได้แก่ 1) นางสาวสุนันทา เอมดวง แพทย์แผนไทย 2) นางสาวกุลภัทร โกชนกุล อาจารย์ประจำสาขาวิชาการแพทย์แผนไทยประยุกต์ 3) นายสุทธิ เจริญไธสง เจ้าของผู้ประกอบการบ้านไร่ชมเพลิน ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1.1) รูปแบบในทางการแพทย์ โดยทางการแพทย์มีสองระบบย่อย ได้แก่ แพทย์แผนปัจจุบัน แพทย์แผนไทย และ 1.2) รูปแบบในเชิงมิติเศรษฐกิจ 2) คุณลักษณะข้อดีและข้อเสียของการใช้กัญชา ซึ่งการนำกัญชามาใช้ไม่ว่าจะในรูปแบบทางการแพทย์ และ เชิงเศรษฐกิจหรือทางนันทนาการ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกัญชาให้ภาคประชาชนทุกคน โดยทางด้านการสร้างประโยชน์ต่อการใช้กัญชาทั้งในทางการแพทย์

เป็นการส่งเสริมให้คุณภาพชีวิตของผู้ป่วยในการรักษาโรค และเมื่อหากในอนาคตประเทศไทยสามารถมีผลการวิจัยที่เป็นของประเทศไทยโดยเฉพาะทางการแพทย์อาจมีการยอมรับและนำกัญชามาประกอบในการรักษาเพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้ป่วยมากยิ่งขึ้น และยังเป็นทางเลือกการทดแทนสำหรับผู้ป่วยที่อยู่ในระยะสุดท้าย เป็นต้น ส่วนในทางเศรษฐกิจนั้นนับว่ากัญชาเป็นพืชเศรษฐกิจมายาวนาน และเป็นพืชที่สามารถให้ประโยชน์แก่ผู้ประกอบการหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการปลดล็อกกัญชาเสรี ดังนั้นรัฐควรมีการกำหนดวิธีการและแนวทางการป้องกันข้อผิดพลาดที่เกิดจากช่องโหว่ทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายกัญชาเสรีในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุม และ ไม่มีความชัดเจนมากพอจนอาจทำให้เกิดผลเสียตามมาได้หากมีเหตุการณ์ที่เสี่ยงต่อการสร้างผลกระทบให้กับภาคประชาชนทั่วไป ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ดีมากพอเพื่อที่การทำงานทั้งระบบจะสามารถดำเนินไปในทิศทางที่เกิดประโยชน์สูงสุดให้กับประเทศไทย โดยสรุปแล้วกัญชาถือว่าเป็นพืชสมุนไพรที่อยู่คู่มากับคนไทยและประเทศมายาวนานร้อยปี ในอดีตมีการนำกัญชาไปประกอบการรักษาผู้ป่วยแต่ต่อมาได้มีการจัดให้กัญชาเข้าสู่บัญชียาเสพติดจึงทำให้ประเทศไทยไม่สามารถนำกัญชามาใช้ทั้งในทางการแพทย์และเศรษฐกิจได้อีกนับ 40 ปี เมื่อประเทศขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์และโทษของกัญชาจึงเป็นการสร้างความหวาดระแวง วิตกกังวลต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการออกสื่อว่ากัญชามีแนวโน้มที่ผลกระทบจะไปในด้านลบมากกว่าด้านบวก รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนจึงจำเป็นต้องร่วมกันจัดแบบแผนการปฏิบัติระบบกัญชาทั้งทางการแพทย์โดยเอาประโยชน์ของผู้ป่วยเป็นที่ตั้ง และ ทางด้านเศรษฐกิจ ต้องมีการกำหนดขอบเขตการใช้กัญชาอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

คำสำคัญ: กัญชา, นโยบายกัญชา, กัญชาทางการแพทย์, กัญชาเพื่อเศรษฐกิจ, ประเทศไทย

Abstract

The objectives of this research were 1) to study the various uses of cannabis in Thailand and 2) to study the features and advantages and disadvantages of cannabis use. This research is a descriptive study using qualitative research methods with in-depth interviews in which the author traveled to interview relevant persons at Ban Rai Chom Ploen cannabis garden and Thai traditional medicine clinic at Saen Suk and had conversations via smartphones, researched documents and information systems.: 1) Ms. Sunanta Emtuang Thai Traditional Medicine 2) Ms. Kulpasorn Phochonkul Lecturer in Applied Thai Traditional Medicine 3) Mr. Sutthi Jiaoyeseng The owner of the farmhouse Chom Ploen The results of the research were as follows: 1) government policies regarding the use of the benefits of cannabis in various fields can be divided into 2 forms: 1.1) Medical form. Thai Traditional Medicine and 1.2) Economic Dimension 2) Study the advantages and disadvantages of cannabis of cannabis, whether in medical and economic or

recreational forms, has both benefits and harms. In terms of creating benefits for the use of cannabis both medically and promoting the quality of life of patients in medical treatment, and if in the future Thailand can have research results that belong to Thailand, especially for medicine, cannabis may be accepted and incorporated into the treatment as an alternative to more patients and also reduce torture for patients who are terminally ill, etc. Economically, cannabis has long been a cash crop and can benefit entrepreneurs or stakeholders in unlocking free cannabis. Therefore, the state should establish methods and guidelines to prevent errors caused by legal loopholes, which are not yet comprehensive and are not clear enough to cause negative consequences if there is an event that risks affecting the general public. Therefore, Thailand needs to have good enough laws. So that the whole system can be carried out in a direction that is most beneficial to Thailand. In summary, cannabis is considered a medicinal plant that has been with Thai people and countries for hundreds of years. In the past, cannabis was used to treat patients, but later it was added to the list of medicines as a result, Thailand has been unable to use cannabis for both medical and economic purposes. When the people in general lacks knowledge about the benefits and harms of cannabis, it creates a lot of paranoia and anxiety among the public because it has been released in the media that cannabis tends to have more negative effects than positive sides. Therefore, the state and all stakeholders need to jointly organize a medical cannabis system implementation plan with the benefit of patients as a location and economic. The scope of cannabis use must be carefully defined to maximize its benefits.

Keywords: Cannabis, Cannabis Policy, Medical Cannabis, Cannabis for Economy, Thai Society

บทนำ

กัญชาเป็นหนึ่งในพืชที่เก่าแก่และได้มีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งนี้ สารสำคัญของกัญชานั้นมีอยู่ 2 ชนิด ได้แก่ Tetrahydrocannabinoid (THC) และ Cannabidiol (CBD) ซึ่งจัดเป็นสาร Endocannabinoid ที่มีโครงสร้างเหมือนกับสารที่พบอยู่ในร่างกายมนุษย์ โดยทั้งสาร THC และ CBD ได้ถูกนำมาใช้ทางการแพทย์อย่างแพร่หลาย โดยสามารถลดอาการปวดจากอาการเจ็บป่วย ลดอาการคลื่นไส้ (nausea) ความวิตกกังวล (anxiety) เพิ่มความอยากอาหาร (appetite) และช่วยในการนอนหลับ เป็นต้น (สุนันทา เอมดวง, 2566, สัมภาษณ์) ซึ่งสารทั้งสองชนิดจะมีความแตกต่างกันทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยสาร THC จะมีผลต่อระบบประสาทของมนุษย์ ในขณะที่สาร CBD ไม่มีผลต่อระบบประสาท และยังช่วยลดผลกระทบที่เกิดจากสาร THC นอกจากการนำกัญชามาใช้ทางการแพทย์ กัญชายังสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น อาหาร เครื่องดื่ม และเครื่องสำอาง ส่งผลให้กัญชากลายเป็นพืชทางเศรษฐกิจที่มาแรงของประเทศไทย (สุทธิ เจียวไข่เอ็ง, 2566, สัมภาษณ์)

กัญชาตาม พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า กัญชาจัดเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ซึ่งในนิยามของกัญชานั้นจะรวมกัญชงเข้าไปด้วย แต่ต่อมาได้ออกกฎกระทรวงใหม่ มีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม 2561 ได้แยกกัญชงหรือที่มีชื่อว่า เฮมพ์ (Hemp) ออกจากกัญชา โดยจะไม่มีการใช้คำว่า กัญชง ในทางกฎหมายระบุว่า เฮมพ์ (Hemp) จะต้องมีสาร THC ไม่เกินร้อยละ 1 ต่อน้ำหนักแห้ง ดังนั้นกฎหมายประเทศไทยจึงไม่ได้มีนิยามกัญชงและกัญชา โดยอ้างอิงพื้นฐานอนุกรมวิธานทางพฤกษศาสตร์แต่นิยามโดยถือว่าปริมาณสารสำคัญชนิด THC ที่มีอยู่ในสายพันธุ์นั้น ๆ คือ Cannabis ซึ่งสายพันธุ์ใดที่มีสาร THC มากกว่า 1% ต่อน้ำหนักแห้ง ถือว่าเป็นกัญชาทั้งหมด ไม่ว่าผู้ประกอบการนำเข้าไปในชื่อสายพันธุ์ของกัญชงหรือไม่ก็ตาม และ Cannabis สายพันธุ์ใดที่มีสาร THC ต่ำกว่า 1% ต่อน้ำหนักแห้งให้จัดว่าเป็น เฮมพ์ (Hemp) (หนึ่ง เดียวอาร์ง และคณะ, 2564, หน้า 15)

การทำความเข้าใจประโยชน์ของกัญชาในทางการแพทย์และกัญชาพืชเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับการกำหนดว่าส่วนของกัญชาและกัญชงที่ถือเป็นยาเสพติด กล่าวคือ ส่วนที่ยังจัดว่าเป็นยาเสพติดของกัญชามี 2 ส่วน คือ ดอกตัวเมีย และ เมล็ด สำหรับกัญชงเหลือเพียงดอกตัวเมียนั้น ส่วนอื่น ๆ ไม่จัดว่าเป็นยาเสพติดซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย อีกทั้งกฎกระทรวงกัญชงฉบับใหม่เริ่มมีผลบังคับใช้วันที่ 29 มกราคม 2564 เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน ทั้งภาคเกษตรกร ภาครัฐ และภาคเอกชนทั่วไป สามารถขออนุญาตและนำกัญชาไปใช้ประโยชน์ได้ จนถึงตอนนี้กัญชาได้กลายมาเป็นพืชทางการแพทย์ที่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับผู้ใช้หรือหน่วยงานทางการแพทย์ได้ และยังเป็นพืชทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่สร้างรายได้และทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการได้หลายภาคส่วน (ณัฐวัฒน์ ชัชฌานัญญ์, 2565) นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญในการศึกษานโยบายเกี่ยวกับกัญชายังเกี่ยวข้องกับทิศทางของนโยบายที่ยังไม่ชัดเจน ณ ปัจจุบัน เพราะเป็นประเด็นถกเถียงในสังคมอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกัญชาต่อสังคมในวงกว้างผ่านวารสารวิชาการจึงเป็นสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อสังคม การศึกษาประเด็นวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยวิเคราะห์และศึกษานโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการประกาศกฎกระทรวงสาธารณสุขถอดกัญชาและกัญชงออกจากบัญชียาเสพติดให้โทษประเภท 5 รวมไปถึงเพื่อศึกษาถึงคุณลักษณะของข้อดีและข้อเสียสำหรับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในประเทศไทย โดยพ.ศ. 2522 - ปัจจุบัน เป็นช่วงเวลาที่ พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษได้ระบุชัดเจนว่ากัญชาจัดเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายกัญชาจะต้องติดตามทิศทางการกำหนดนโยบายของรัฐให้ทันสมัย โดยเฉพาะในปัจจุบันที่มีความเห็นแตกต่างหลากหลายจากหลายฝ่ายในสังคม ทั้งมิติ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การแพทย์ และอื่น ๆ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาคุณลักษณะของข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ของการใช้กัญชา

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การศึกษาการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะอาศัยวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลรูปแบบคือ

1.1 การศึกษาเอกสาร เอกสารที่จะใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1.1 เอกสารชั้นต้น (Primary Data)

1.1.2 เอกสารชั้นรอง (Secondary Data)

1.2 การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants)

การตรวจสอบข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อข้อมูลมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจะใช้หลักการสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการ ดังนี้ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลที่ได้จากเอกสาร โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลของผู้วิจัยที่ได้มาจากเอกสารหลายแห่ง นอกจากนี้ผู้วิจัยจะใช้การวิพากษ์ภายนอก ซึ่งเป็นการตรวจสอบเอกสารควบคู่กับการวิพากษ์ภายใน ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อมูลในเอกสาร

2. การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยเรื่อง “การศึกษานโยบายรัฐเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย” มีกระบวนการดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1 การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) เป็นการจัดการด้วยกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลเป็นระเบียบทั้งในทางกายภาพและในเชิงเนื้อหา

2.2 การแสดงข้อมูล (Data Display) เป็นกระบวนการการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบการพรรณนา เพื่อบ่งบอรายละเอียดของสิ่งที่ศึกษาตามความหมายที่ข้อมูลแสดงออกมา

2.3 การหาข้อสรุป การตีความและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย เป็นกระบวนการหาข้อสรุปและการตีความหมายของผลการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อค้นพบการวิจัย ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมานั้นอาจจะอยู่ในรูปของคำอธิบายตัวแบบการวิเคราะห์

ผลการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย

1.1 ในส่วนของการใช้ประโยชน์กัญชาในทางการแพทย์ กัญชาเป็นพืชที่มีส่วนประกอบทางเคมีที่สามารถระบุได้มากกว่า 500 ชนิด และสารเคมีที่พบในกัญชาแต่ละสายพันธุ์ก็มีความแตกต่างกันออกไป มีการนำกัญชามาใช้ในทางการแพทย์ จากการสัมภาษณ์แพทย์แผนไทย สุนันทา เอมดวง เห็นด้วยกับการใช้กัญชาเฉพาะในทางการแพทย์ (สุนันทา เอมดวง, 2567, สัมภาษณ์) ในส่วนของการใช้กัญชาในทางนันทนาการไปทั่วโลกมาเป็นเวลานานแล้ว ก่อนที่จะมีการค้นพบสารแคนนาบินอยด์ที่มีฤทธิ์ทางชีวภาพ

หลัก และเป็นชนิดที่สำคัญมักนิยมใช้มากที่สุด ได้แก่ Tetrahydrocannabinol (THC) และ Cannabidiol (CBD) ซึ่งสาร THC เป็นสารที่มีผลต่อระบบจิตประสาท หากใช้เกินที่แพทย์กำหนดหรือใช้ไม่ตรงตามข้อบ่งใช้ทางการแพทย์อาจทำให้เกิดอันตรายได้ ระบบสมองจะมีปัญหา เนื่องจากฤทธิ์ของสารตัวนี้มีทั้งกล่อมประสาท ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ช่วยทำให้ผ่อนคลาย ทำให้หลับ หลอนประสาททำให้เคลิบเคลิ้ม ทำให้เจริญอาหาร เกิดอาการง่วงซึม บรรเทาอาการเจ็บปวด เกิดอาการจิตหวาดระแวง จิตวิตกกังวล แต่สารตัวนี้ก็สามารถช่วยระงับอาการปวด และทำให้ลดอาการอักเสบในเซลล์ (Cells) และเมื่อสาร THC โดนความร้อนจะกลายเป็นสารมินเมา แต่ถ้าไม่โดนความร้อนจะเป็นสารที่ลดอาการอักเสบในเซลล์ (Cells) โดยจะมีผลข้างเคียง คือ ใจสั่น ความดันโลหิตเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่สามารถควบคุมกล้ามเนื้อได้ จนกระทั่งหมดสติและเสียชีวิตได้หากได้รับสารในปริมาณที่มากเกินไปและเข้มข้นมากเกินไป แต่ในส่วน of สาร CBD จะไม่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ป้องกันระบบประสาท ระงับอาการชักต่อต้านอนุมูลอิสระ ด้านอาการทางจิต ด้านการอักเสบ ด้านมะเร็งและเนื้องอก มีผลข้างเคียงน้อยมากและสามารถตอบสนองและช่วยบรรเทาอาการได้ดีกว่าสาร THC ซึ่งสาร CBD เป็นสารที่ไม่มีผลต่อระบบจิตประสาทและไม่มีผลต่อการทำให้ใจสั่น ซึ่งตรงกันข้ามกับสาร THC ที่ทำให้ใจสั่น คนที่มีโรคประจำตัวหรือเป็นโรคหัวใจไม่ควรใช้สาร THC เนื่องจากการใช้กัญชาในทางการแพทย์ (Medical Cannabis) ได้มีการนำกัญชาและสารสกัดกัญชาไปใช้ในการแพทย์เพื่อรักษาโรคบรรเทาอาการต่าง ๆ ในร่างกายของผู้ใช้ ตามหลักข้อมูลของแพทย์แผนปัจจุบันมีหลักฐานค่อนข้างจำกัดที่บ่งบอกว่า กัญชาสามารถลดอาการคลื่นไส้อาเจียนในผู้ป่วยมะเร็งที่ได้รับยาสารเคมีบำบัด หรือเพิ่มความอยากอาหารในผู้ป่วยติดเชื้ รวมไปถึงยังมีประโยชน์เพื่อรักษาอาการปวดเรื้อรัง และการหดเกร็งของกล้ามเนื้อ ทางแพทย์มีการกำหนดปริมาณการใช้กัญชาอย่างเข้มงวด แต่ในส่วน of กรณิแพทย์แผนไทยนั้นได้มีการกล่าวถึงการใช้กัญชาในการรักษามาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีการใช้กัญชาเข้าตำรายาตามตำราโบราณที่มีอายุมากกว่า 300 ปี โดยในทางการแพทย์แผนโบราณต้องมีการเก็บเกี่ยวในแต่ละช่วงเวลาตามหลักการแพทย์แผนโบราณเพราะการเก็บเกี่ยวส่วนต่าง ๆ ของกัญชาหรือสมุนไพรต่าง ๆ จะให้สรรพคุณทางยาแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกี่ยวกับกัญชาเป็นประเด็นที่ถกเถียง และต้องติดตามในปัจจุบัน ดังนั้น การนำกัญชามาใช้จึงต้องพิจารณาด้วยว่ากฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้อย่างไร หากกำหนดให้กัญชาใช้ได้เฉพาะในทางการแพทย์ ก็จะทำให้ต้องมีการหยุดใช้กัญชา หากจะใช้ต้องมีการขอใบอนุญาตและต้องใช้ในปริมาณที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้ที่สามารถใช้กัญชาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายมีเพียงแค่แพทย์แผนปัจจุบันและแพทย์แผนไทยที่ผ่านการฝึกอบรม ต้องมีใบอบรมกัญชาตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หากมองว่า กัญชาใช้ไปในทางนั้นหนทางการก็จะมีกรอบอนุญาตให้ใช้ได้กว้างขวางขึ้น สำหรับภาคประชาชนมีมุมมองที่แตกต่างกัน รวมไปถึงฝ่ายที่ต้องการให้ใช้แค่ในทางการแพทย์เป็นหลักนั้นมี

1.2 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในทางเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมาได้มีการจัดกิจกรรมทางวิชาการเพื่อให้สามารถนำกัญชามาใช้ประโยชน์ทั้งในทางการแพทย์

การวิจัยและพัฒนาเพื่อความมั่นคงด้านยาของประเทศ และ “เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ” จนกระทั่งมีการประกาศใช้กฎหมายยาเสพติดให้โทษฉบับใหม่ ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 รัฐบาลได้บรรจุเรื่องของกัญชาเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องเร่งด่วนของรัฐบาล และเดือนต่อมานายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับกัญชาเพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงการใช้กัญชาและสมุนไพรทางการแพทย์ได้อย่างปลอดภัย เพื่อสร้างโอกาสทางการรักษา ด้านเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ของประชาชน ต่อมาปลายปี พ.ศ. 2563 ได้มีการประกาศของกระทรวงสาธารณสุขในการปลดล็อกกัญชาให้เป็นพืชเศรษฐกิจที่ให้บริษัทเอกชนสามารถขออนุญาตปลูก ผลิต นำเข้า และส่งออก พร้อม ๆ กันนั้นก็ได้ปลดต้น กิ่ง รากและใบของกัญชาว่าไม่เป็นยาเสพติด ทำให้ตลาดอาหารและเครื่องดื่มเกิดความคึกคักกันเต็มที่ ต่างก็เสนอเมนูที่ผสมกับใบกัญชาแข่งขันกันในตลาด ซึ่งมีการนำกัญชามาใช้กันมากมายทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นทางด้านการแพทย์ อาหาร เครื่องดื่ม เครื่องใช้ที่ประกอบในพิธีกรรมทางศาสนา และอื่น ๆ มีการเร่งการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการใช้กัญชา กัญชงและพืชสมุนไพรทางการแพทย์ และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสร้างรายได้ของประชาชน เพราะอุตสาหกรรมธุรกิจกัญชาสามารถมีส่วนช่วยกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ แต่ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้เนื่องจากกฎหมายยังไม่ได้เปิดให้ใช้อย่างเสรีจึงทำให้ไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ

2. เพื่อศึกษาคุณลักษณะข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ของการใช้กัญชา

2.1 เพื่อศึกษาคุณลักษณะข้อดีและข้อเสียของการใช้กัญชาในทางการแพทย์ ข้อดีของกัญชามีหลายประการที่สามารถพบเห็นได้ คือ กัญชามีฤทธิ์สำคัญ 2 ชนิด ได้แก่ สาร THC และ CBD ซึ่งกัญชาสามารถออกฤทธิ์คล้ายสารเสพติดที่อยู่ในพืชที่สามารถส่งผลกระทบต่อระบบประสาทส่วนกลาง แต่กัญชามีความเสี่ยงน้อยกว่า จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้มีผู้สนับสนุนและต้องการผลักดันให้กัญชาถูกกฎหมายเพื่อให้ผู้ป่วยมีทางเลือกที่จะสามารถบรรเทาความเจ็บปวดสำหรับผู้ป่วย แต่ในส่วนของข้อเสียก็มีมาก จนอาจก่อให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้หากมีการนำกัญชามาใช้ในวิธีที่ผิด เพราะกัญชามีฤทธิ์กล่อมประสาท หรือยานอนหลับ ซึ่งกัญชาเป็นกลุ่มยาที่ออกฤทธิ์ต่อระบบประสาทส่วนกลาง มีฤทธิ์คลายความกังวล ระวังประสาท ทำให้ง่วงนอน คลายกล้ามเนื้อ เนื่องจากกัญชามีสารเสพติดที่สามารถออกฤทธิ์ต่อระบบประสาทสมองและหลอดเลือด และเมื่อใดที่ใช้ไม่ตรงตามข้อบ่งใช้ในทางการแพทย์จะทำให้เกิดอันตราย และจะทำให้สาร THC ในกัญชาเข้ากระแสเลือดอย่างรวดเร็ว แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าสาร THC สามารถกระตุ้นส่วนต่าง ๆ ของสมองที่เสพติดกัญชาทำให้เกิดอาการกระตุ้นประสาทที่สามารถปรับภาวะความเครียดของผู้ใช้ให้มีอาการเคลิ้มจิตเคลิ้มใจ ต่อมาจะเกิดอารมณ์แปรปรวน เป็นต้น โดยอาการดังกล่าวจะเกิดสลับหมุนเวียนกันจนหมดฤทธิ์ของกัญชา ซึ่งเป็นอาการที่เกิดขึ้นเพียงระยะสั้นเท่านั้น ผู้ที่นำกัญชาหรือยาที่มีส่วนผสมกัญชาไปใช้ในทางที่ผิด เช่น ใช้ยาเพื่อความมึนเมา ใช้แทนยาเสพติดบางชนิดหรือใช้ไม่ตรงตามข้อบ่งใช้ทางการแพทย์ก็จะทำให้เกิดอันตรายได้ ดังนั้นการใช้กัญชาจึงต้องใช้เมื่อจำเป็นเท่านั้น และใช้ภายใต้การดูแลของแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญ

2.2 เพื่อศึกษาคุณลักษณะข้อดีและข้อเสียของการใช้กัญชาในมิติทางเศรษฐกิจ สำหรับในทางเศรษฐกิจนั้นมองว่ากัญชาเป็นสมุนไพรที่สร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการ และเป็นการสร้างอาชีพให้กับประชาชนที่มีความรู้และเข้าใจในการปลูกกัญชาเพื่อทางเศรษฐกิจ เนื่องจากกัญชาเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีประโยชน์มาก สามารถแปลงกัญชาให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ด้วยการ “เสพ” ในลักษณะต่าง ๆ เช่น ใช้ในการรักษา นำมาประกอบการทำอาหาร ขนม เครื่องดื่ม ตลอดจนการเสพเพื่อความมีนเมาในระดับที่เหมาะสมตามที่แพทย์หรือกฎหมายกำหนดว่าจะไม่เกิดอันตรายต่อร่างกายผู้ใช้ และจากข้อมูลต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าความเป็นไปได้ของการใช้กัญชาเพื่อการนันทนาการในประเทศไทยต้องใช้เวลาอีกหลายปีสำหรับการพัฒนา แม้ว่าปัจจุบันจะมีนโยบายที่นำเสนอรูปแบบการปลูกกัญชาเพื่อสร้างรายได้ให้ประชาชน การใช้กัญชาเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ เป็นต้น จึงเป็นเหตุผลที่ว่าการนำกัญชามาใช้เพื่อนันทนาการนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับประชาชนในประเทศไทย แต่ถึงจะเกิดประโยชน์มากหรือน้อยประเทศก็ยังเป็นประเทศที่กฎหมายเกี่ยวกับกัญชายังมีช่องโหว่ ไม่รัดกุม และไม่ครอบคลุมมากเพียงพอ หากเมื่อมีการปลดล็อกกัญชาเสรีอาจเกิดข้อผิดพลาดที่อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนและผู้ใช้ ดังนั้นกฎหมายที่ออกมาควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าห้ามจำหน่ายให้กับเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และสตรีมีครรภ์ หรือผู้หญิงที่ต้องให้นมบุตร รวมไปถึงห้ามมีการจำหน่ายในที่สาธารณะ หากมีการฝ่าฝืนจะต้องมีการเพิกถอนใบอนุญาตและถูกดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้กัญชาในทางที่ผิดและเกิดผลเสียต่อร่างกายผู้ใช้ในอนาคต

สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง การศึกษานโยบายรัฐเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของกัญชาในด้าน ๆ ในประเทศไทย ควรคำนึงถึงผลกระทบทั้งทางด้านบวกและด้านลบ ผลกระทบทั้งระยะยาวและระยะสั้นเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศ ทั้งนี้สามารถสรุปอภิปรายผลได้ดังต่อไปนี้

1. สามารถสรุปได้ว่านโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของกัญชาในด้านต่าง ๆ ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก มีประชาชนที่เห็นด้วยกับนโยบายกัญชา แต่ก็ยังมีประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่ออกมาคัดค้านต่อการดำเนินการของนโยบายกัญชา ที่ไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่จะนำกัญชาออกจากบัญชียาเสพติดประเภท 5 ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเริ่มมีการดำเนินการตามนโยบายให้ปลดล็อกกัญชาเสรีให้สามารถนำมาใช้ในทางการแพทย์ และต่อมามีการพัฒนาผลิตภัณฑ์กัญชาที่มีคุณภาพและมีกัญชาที่สามารถพร้อมใช้งาน ซึ่งเป็นการช่วยกำหนดแนวทางในการใช้กัญชาเพื่อประโยชน์ในทางการแพทย์และแยกกัญชาทางการแพทย์ออกจากการใช้เพื่อการนันทนาการอย่างชัดเจน สำหรับนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันยังต้องติดตามต่อไปว่าจะกำหนดทิศทางของกัญชาในรูปแบบใด เนื่องจากพรรคการเมืองหลายพรรคประกาศไม่เห็นด้วยกับกัญชาเสรีในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งที่ผ่านมา ข้อเสนอแนะที่คณะผู้เขียนเห็นว่า

สำคัญคือภาครัฐจะต้องศึกษาเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง รับฟังความรู้ ความคิดเห็นและมุมมองจากหลายภาคส่วน เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย

2. ประเทศไทยมีการนำกัญชาที่เป็นภูมิปัญญาตั้งแต่อดีตมาใช้ในการรักษาอาการเจ็บป่วย ส่งผลให้กัญชาปัจจุบันมียากัญชาถึง 10 รายการ โดยกรมการแพทย์ได้จัดทำคำแนะนำในกัญชาทางการแพทย์เป็น 3 กลุ่ม คือ ได้ประโยชน์ น่าจะได้ประโยชน์ และอาจจะได้ประโยชน์ ส่วนด้านการผลิตจะเป็นการผลิตเพื่อจำหน่ายด้านสุขภาพ ทั้งอาหาร เครื่องสำอาง และยาสมุนไพร มีการใช้กัญชาเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ในหลายประเทศ และหลากหลายรูปแบบ แต่เมื่อมีการนำกัญชามาใช้นอกเหนือจากทางการแพทย์ จนเกิดปัญหาทางสังคมจนมีผลกระทบทางสุขภาพ ทั้งภาวะการแพ้จนเกิดอาการช็อกเพราะพิษเฉียบพลัน ทำให้เกิดการระมัดระวังในการทานอาหารที่อาจมีส่วนผสมของกัญชา จนทำให้ประชาชนหันมาคัดค้านกัญชาเสรี แต่ในทางตรงกันข้ามผู้ประกอบการที่เดิมต้องหลบซ่อน แต่เมื่อมีการประกาศปลดล็อกกัญชาเสรี ก็ทำให้ได้มีโอกาสในทางเศรษฐกิจที่สามารถสร้างรายได้และสร้างอาชีพได้อีกเช่นกัน ซึ่งในการกำหนดนโยบายด้านกัญชาจะต้องคำนึงถึงหลักวิชาการ ความรู้ และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกัญชาและงานวิจัยชิ้นต่าง ๆ ที่เคยทำมาแล้วเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการประเมินนโยบายและกำหนดนโยบายด้านนี้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การทำประชาพิจารณ์จากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้ประกอบการ รวมไปถึงแพทย์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นธรรมเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่จะสะท้อนความคิดเห็นจากประชาชน และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

2. ภาครัฐควรกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนากัญชาในทางการแพทย์ รัฐบาลต้องมีกฎหมายหรือนโยบายที่ชัดเจนหากประเทศไทยก้าวเข้าสู่การปลดล็อกกัญชาเสรี เช่นการนำกัญชาไปใช้ในทางการแพทย์ และ ทางเศรษฐกิจ

3. ภาครัฐควรกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนากัญชาในทางเศรษฐกิจ โดยที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สร้างอาชีพให้ตนเอง และสร้างรายได้ให้กับตนเอง แต่ก็ต้องมีการควบคุมดูแลให้ดี เพื่อเป็นการอุดช่องโหว่ทางกฎหมายที่อาจนำไปสู่ผลเสียและข้อผิดพลาด

4. การวิเคราะห์ผลกระทบกัญชาต่อภาคประชาชน ซึ่งการเกิดปัญหาต่าง ๆ ในสังคมเป็นเพราะผู้ใช้ไม่มีความเข้าใจและขาดความรู้ในการใช้วิธีให้ถูกต้อง การที่ใช้กัญชานอกเหนือทางการแพทย์จนกลายเป็นปัญหาของสังคม ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ และเกิดผลกระทบต่อคนรอบตัวที่ต้องได้รับจากกระทำที่ไม่ระวังของผู้ใช้ ดังนั้นรัฐบาลต้องหาแนวทางแก้ไขเพื่อควบคุมและป้องกันไม่ให้เกิดผลเสียที่จะตามมาและสร้างความเดือดร้อนต่อผู้อื่นในสังคม

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ผู้ที่จะศึกษาวิจัยครั้งต่อไปควรเจาะลึกไปอีกหลายด้าน ควรมีแนวทางในการวิจัยแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
2. ควรมีการศึกษาเรื่องในทำนองเดียวกัน สำหรับกรณีศึกษานโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกัญชาในด้านต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบและเสนอแนวคิดในการศึกษา
3. ควรมีการศึกษาวิจัยในเรื่องการใช้กัญชาเสรีในทางการแพทย์และมิติเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่เหมาะสมสำหรับร่างกายของประชากรในประเทศไทย
4. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบจากนโยบายกัญชา และลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายมาปฏิบัติ โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. การศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรู้เฉพาะทาง ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญมีความสำคัญมาก
2. การใช้ประโยชน์จากกัญชามีหลายอย่าง ซึ่งมีรายละเอียดที่ผู้ใช้ต้องศึกษา การใช้โดยปราศจากความรู้ อาจก่อให้เกิดผลเสียได้

รายการอ้างอิง

- ณัฐวัฒน์ ชัชฌาณภักดิ์. (2565). *การส่งเสริมนโยบายกัญชาในสังคมไทย*. รายงานวิจัยหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต, วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น.
- สุทธิ เจียวไชเอ็ง. (2566, 27 สิงหาคม). สัมภาษณ์.
- สุนันทา เอมดวง. (2567, 26 มิถุนายน). สัมภาษณ์.
- หนึ่ง เตียอำรุง, นันทกร บุญเกิด และ พรรณลดา ดิตตะบุตร. (2564). *การผลิตและการใช้ประโยชน์จากกัญชา*. รายงานการวิจัยสาขาวิชาเทคโนโลยีชีวภาพ, สำนักวิชาเทคโนโลยีการเกษตร, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.

สิทธิชุมชนในการป้องกันผลกระทบจากปัญหาการเผาในที่โล่ง

Community Rights to Prevent Being Affected by Open Burning Problems

รัชกร โชติประดิษฐ์ (Ratchakorn Chotpradit)¹

สง่า ทับทิมหิน (Sanga Tubtimhin)²

สุพัฒน์ เเงะปก (Supat Ngopok)³

กษิทธิ์ วิไลเลิศ (Kasisorn Vilailert)⁴

¹ ดร., ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Dr., Faculty of Law, Ubon Ratchathani University

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจำวิทยาลัยแพทยศาสตร์และการสาธารณสุข มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Assistant Professor Dr., College of Medicine and Public Health, Ubon Ratchathani University

³ หัวหน้างานสวนและสิ่งแวดล้อม สำนักงานบริหารกายภาพและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Office of Physical and Environment management, Ubon Ratchathani University

⁴ อาจารย์พิเศษ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Burapha Business School, Faculty of Business Administration, Burapha University

E-mail: ratchakorn.c@ubu.ac.th

Received: 11 April 2024

Revised: 10 October 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ สิทธิชุมชนในการป้องกันการได้รับผลกระทบจากปัญหาการเผาในที่โล่งเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในมาตรา 43 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 แต่ประชาชนยังไม่ได้ใช้สิทธิชุมชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากยังขาดกฎหมายเฉพาะในการนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและการเผาในที่โล่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่ได้ไปใช้สิทธิตามกฎหมายที่

เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเผาในที่โล่ง ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจ ความตระหนักในเรื่องผลกระทบจากการเผาในที่โล่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐยังเข้าไม่ถึงชุมชนในการส่งเสริมสิทธิของชุมชนในการป้องกันการเผาในที่โล่ง ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดนโยบาย แผน ยุทธศาสตร์ แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ รวมทั้ง การตรวจพบปัญหาของรัฐธรรมนูญควรมีความชัดเจนมากขึ้นในเรื่อง สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในอากาศสะอาด สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางภาครัฐ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการใช้สิทธิเพื่อป้องกันการได้รับผลกระทบจากการเผาในที่โล่งและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดการสร้างเครือข่ายในชุมชนอย่างมีส่วนร่วม

คำสำคัญ: สิทธิชุมชน, การเผาในที่โล่ง, การป้องกันการเผาในที่โล่ง

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand guarantees individuals and communities the right to preserve, restore, and promote their cultural heritage, including wisdom, art, and traditions at both the local and national levels. Additionally, communities possess the constitutional right to protect themselves from the negative impacts of open burning. This right is enshrined in Section 3 of the Constitution, with Article 43 affirming the rights and freedoms of Thai citizens and Article 57 detailing the duties of the state in safeguarding these rights. However, the full exercise of community rights remains limited, primarily due to the absence of specific legal frameworks that would facilitate practical enforcement.

Several existing laws address open burning and community rights, including the National Environmental Quality Promotion and Preservation Act B.E. 2535, the Public Health Act B.E. 2535 (1992), and the Public Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550 (2007). Despite these legal frameworks, public awareness of both the detrimental effects of open burning and the relevant laws remains inadequate. Government agencies have not sufficiently engaged communities to promote the exercise of their constitutional rights in preventing open burning, limiting the effectiveness of these laws.

To address this, it is essential for government bodies to develop clear and comprehensive policies, strategies, and guidelines that address the issue of open burning. Regular evaluations of the constitutional provisions concerning environmental rights, including the right to a healthy environment and clean air, should also be conducted. Furthermore, the government should ensure that communities are properly informed about their rights and equipped with the knowledge needed to prevent open burning. Encouraging

community participation and building networks that actively collaborate in environmental protection efforts will further strengthen the ability of citizens to combat the harmful effects of open burning and protect their local environments.

Keywords: Community Rights, Open Burning, Prevention of Open Burning

บทนำ

สิทธิชุมชนเป็นหลักการสำคัญที่อยู่ภายใต้แนวคิดของสิทธิมนุษยชนและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมสิทธิของชุมชนในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกันในชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในแต่ละชุมชน เป็นแนวคิดในการปกป้องสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา การได้รับความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนทุกภาคส่วน เพื่อสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการรักษาความสมดุลระหว่างความต้องการของมนุษย์กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ในยุคปัจจุบันมีความท้าทายหลายประเด็น ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ไม่ตรงตามฤดูกาล ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม มลพิษอากาศจากการเผาในที่โล่ง ตลอดจนความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้การคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิชุมชนเป็นเรื่องที่สำคัญ จำเป็นอย่างยิ่งต่อการป้องกันผลกระทบสุขภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

จากแนวคิดดังกล่าวผู้เขียนจึงได้เรียบเรียงบทความเกี่ยวกับ สิทธิชุมชนในการป้องกันการได้รับผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง โดยแบ่งเป็น 4 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 สิทธิชุมชนและประโยชน์ของสิทธิชุมชน ส่วนที่ 2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและการเผาในที่โล่ง ส่วนที่ 3 ปัญหาสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนในการป้องกันผลกระทบจากการเผาในที่โล่งโดยสรุป ได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 สิทธิชุมชนและประโยชน์ของสิทธิชุมชน

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชน และได้บัญญัติให้หน่วยงานรัฐมี “หน้าที่” ที่เกี่ยวเนื่องกับสิทธิชุมชน จึงทำให้เกิดหน้าที่ของรัฐด้วยที่จะต้องดำเนินการนอกเหนือจากการเป็นสิทธิของชุมชน โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าซื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชนหรือควมเห็นว่าการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับการแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาข้อเสนอแนะโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) รัฐจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตาม (1) ถึง (4) หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวไว้ด้วย

ลักษณะการใช้สิทธิของชุมชน แบ่งได้เป็น สิทธิในการใช้ประโยชน์และสิทธิของผู้มาก่อน โดยสิทธิในการใช้ประโยชน์ตามแนวคิดสิทธิชุมชน คือ สิทธิที่จะใช้ทรัพยากรโดยไม่อาจหวงการใช้ทรัพยากรได้

ความในมาตรานี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลและสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งบัญญัติให้บุคคลและชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการตามอนุ (1) (2) (3) (4) ด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถจัดระบบได้เอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560)

มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายบัญญัติ

บทบัญญัติในมาตรานี้กำหนดให้รัฐต้องดูแล อนุรักษ์ ฟื้นฟู คุ้มครองศิลปะ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน มีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย การบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ได้รับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี อันดีงาม นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีพื้นที่สาธารณะ สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี อันดีงาม เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐและชุมชนได้มีสถานที่ในการร่วมกันพัฒนาและรักษาให้ยั่งยืนต่อไป

ชลธิรา สัตยวัฒน์ และคณะ (2546) ได้กล่าวถึง สิทธิชุมชนในด้านอำนาจของชุมชนที่สำคัญไว้ 4 ประการ ดังนี้ (1) ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้มาก่อน (2) ให้ความสำคัญกับการครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ (3) ให้ความสำคัญกับการครอบครองทรัพยากรในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และ (4) ให้ความสำคัญกับสิทธิโดยไม่สร้างความสะดวกหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น สิทธิชุมชนเป็นสิทธิในการต่อสู้เพื่อดำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของชนทุกกลุ่ม เป็นพื้นฐานของการวางระเบียบข้อบังคับและจารีตประเพณีต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับ อรรถย อินตะไชยวงศ์ (2560) ได้กล่าวถึง การที่ให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดกติกาข้อมทำให้กติกาที่กำหนดขึ้นโดยชุมชนนั้นเกิดความเหมาะสมกับวิถีชีวิตของชุมชน โดยสอดคล้องกับ วิจิตรรัตน์ ยะอนันต์ (2564) ที่ได้กล่าวถึง การจัดการทรัพยากร การปกครองท้องถิ่นและการศึกษาให้ความรู้แก่คนในชุมชน การให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งของชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ สุริยัน กิตติยุทธพันธ์ และสุพล อิงประสาร (2559) ได้กล่าวว่า ควรมีบทบัญญัติกฎหมายสารบัญญัติรองรับสิทธิชุมชน ทั้งสิทธิในการฟ้อง การร้องขอและรับรองสถานะหรือตัวตนของชุมชน เพื่อเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติได้จริง

โดยประโยชน์ของสิทธิชุมชน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563) ที่สำคัญมี 7 ข้อดังนี้

1) ทำให้เกิดการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในชุมชน บุคคลและชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากหน่วยงานรัฐ หรือบุคคล ภายนอกที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือชุมชน หรือวิถีชีวิตของชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับกรณีข้อพิพาทด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมรับรู้ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในการกำหนด ทิศทางการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการของหน่วยงานรัฐ ที่อาจเกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ

3) ทำให้เกิดการพัฒนาสีงแวดล้อมและสังคมอย่างยั่งยืน คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้น ประชาชนและชุมชนมีสิทธิจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนและชุมชนเกิดความตระหนัก และเห็นความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4) ช่วยรัฐในการสอดส่องดูแลและรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การครอบครอง

และการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมการมีบทบาทในการอนุรักษ์และ จัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมโดยภาคประชาชนและภาคเอกชน

5) ส่งเสริมให้รัฐสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ ยกตัวอย่าง เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้รัฐบาล ทุกประเทศพัฒนาประเทศโดยไม่ละเลยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 3 ประการ คือ (1) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (2) เพื่อใช้ประโยชน์ จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน (3) เพื่อแบ่งปันประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากร การรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญเป็นการให้หลักประกันในการใช้สิทธิ ของบุคคลหรือชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและหากประชาชนหรือชุมชนมีความตื่นตัวและตระหนักถึงสิทธิของตน มีความเข้าใจและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

6) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิของบุคคลและชุมชนโดยชอบธรรม ในการปกป้องคุ้มครองอนุรักษ์และ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม หากการดำเนินการใดของรัฐหรือรัฐอนุญาตให้ผู้อื่น ดำเนินการถ้าเกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต รัฐต้อง ดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน หรือ ชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ

7) สิทธิชุมชนเน้นการมีส่วนร่วม เช่น ส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามการทำงานของ รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ สิทธิชุมชนจึงเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยและยังสร้าง ความรัก ความสามัคคีและความเข้มแข็งของชุมชน

ส่วนที่ 2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและการเผาในที่โล่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเผาในที่โล่งยังไม่มีกฏตราขึ้น แต่มีกฎหมายอยู่หลายฉบับที่ ได้กล่าวถึงและสามารถนำมาบังคับใช้เพื่อป้องกันควบคุมแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก ในการควบคุมมลพิษทุกชนิดซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้เพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยมี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการกำหนดเขตควบคุมมลพิษ ซึ่ง พ.ร.บ. ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐาน การควบคุมมลพิษ และสิ่งแวดล้อม

2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครอง ประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการ

สาธารณสุข มีหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการควบคุมเหตุเดือดร้อน รำคาญ และควบคุมดูแล การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งการใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการควบคุมผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

(1) การควบคุมแหล่งกำเนิด โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ควบคุม การประกอบกิจการ ได้แก่ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (มาตรา 20) กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 32) ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร (มาตรา 40) และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ (มาตรา 43) (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535)

(2) การควบคุมเหตุรำคาญ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น “ประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ” โดยมีเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ ได้แก่ 1) มีแหล่งกำเนิดเหตุรำคาญในพื้นที่นั้น 2) มีแหล่งกำเนิดเหตุรำคาญมากกว่า 1 แหล่ง 3) มีผลกระทบต่อสุขภาพ หรือสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชนจำนวนมากและครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง โดยมีลักษณะบ่งชี้อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) มีผลกระทบกวนความเป็นอยู่ที่เหมาะสม ที่คาดว่าเป็นผลมาจากเหตุรำคาญ (2) มีผลการตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามมาตรฐาน (3) มีผลประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพที่บ่งชี้ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

ซึ่งการเผาในที่โล่งอาจถือว่าเป็น “เหตุรำคาญ” ภายใต้อำนาจ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจในการใช้บังคับมาตรการทางปกครองโดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคล ซึ่งเป็นต้นเหตุเกี่ยวข้องการก่อเหตุรำคาญนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535)

3) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในกรณีการเผาขยายเป็นวงกว้างในพื้นที่อาจเป็นสาธารณภัยตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดนั้น ๆ

4) ประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศ มาตรา 220 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศมีบัญญัติให้การเผาวัตถุใด ๆ จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นก็ถือว่าเป็นความผิดในทางอาญาได้ เช่น การก่อให้เกิดหมอกควันหรือกลุ่มก๊าซที่มีความเข้มข้นจนทำให้เกิดการเจ็บป่วยอย่างฉับพลัน (ประมวลกฎหมายอาญา) บทบัญญัตินี้อาจนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำการเผาในที่โล่งแจ้งได้ รวมการเผาทุกประเภททั้งการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร การเผาขยะมูลฝอย การเผาป่า หากปรากฏว่าการเผานั้นน่าจะเป็น อันตรายแก่บุคคลอื่นและทรัพย์สินของผู้อื่น

5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจพิจารณาตามเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบกับมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

6) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ โดยกรณีที่เป็นโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ส่วนที่ 3 ปัญหาสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจากการทบทวนเอกสารและบทความวิจัย บทความวิชาการที่ผ่านมาสรุปลงได้ดังนี้

1) สิทธิชุมชนยังขาดกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจน ทำให้การตีความขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความคลุมเครือ เพราะมักเกิดปัญหาว่าชุมชนจะสามารถนำทรัพยากรมาใช้ได้มากน้อยเพียงใด บริหารจัดการได้มากน้อยเพียงใด บำรุงรักษาได้มากน้อยเพียงใด (กิตติศักดิ์ ปกติ, 2550)

2) ภาครัฐมีบทบาทและความคาดหวังจากสังคมมากกว่าคนในชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุมชนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการแบบดั้งเดิม ในขณะที่ในทางปฏิบัติ ภาครัฐมีจำนวนบุคลากรจำกัดในการที่จะบริหารจัดการดูแลได้อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์หรือในบางพื้นที่การบริหารจัดการและรักษาทรัพยากรในชุมชนโดยยึดหลักตามประเพณีและความเชื่อของชุมชนไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐ ส่งผลให้ชุมชนต้องปรับเปลี่ยนวิธีการตามยุคสมัยที่ต้องใช้ความเป็นระบบและความเป็นทางการมากขึ้น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน การสร้างเครือข่ายกลุ่มน้ำเพื่อออกกฎระเบียบข้อบังคับ ให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง เป็นต้น

3) การเอื้อประโยชน์ให้เฉพาะคนบางกลุ่มในชุมชน กลุ่มทุนมีอำนาจเหนือกว่าคนในชุมชน ในบางพื้นที่ความเป็นเจ้าของของชุมชนถูกเปลี่ยนมือเป็นการให้สิทธิเด็ดขาดแก่นายทุนและกลุ่มผลประโยชน์ที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ด้วยเหตุผลเรื่องการส่งเสริมความเจริญและการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นการพัฒนานั้น ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ทำให้ทรัพยากรทางธรรมชาติลดน้อยลงและคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เสื่อมโทรมลงด้วย

4) ปัญหาที่เกิดจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นอาจเกิดขึ้นได้จากการขัดแย้งกันทางจารีตประเพณีและวัฒนธรรม หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนกับกฎหมาย หรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลในการจำกัด แทรกแซง หรือส่งผลต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดี และภูมิปัญญาของท้องถิ่น

5) การเผาในที่โล่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพร่างกาย ทักษะวิสัยในการมองเห็นลดลง ความเครียด ความวิตกกังวล รวมทั้งการท้องเทียว เศรษฐกิจในชุมชน คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมทำให้ประชาชนรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องสิทธิชุมชนในการมีอากาศสะอาด

6) การกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประเด็นปัญหาผลกระทบจากการเผาในที่โล่งอาจยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มและมีจำนวนกลุ่มตัวอย่างไม่เพียงพอและไม่กระจายกลุ่ม

7) รูปแบบและวิธีการแจ้งเชิญประชุมประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียอาจมีความกระชั้นชิด ทำให้ไม่สามารถเตรียมตัวได้ทันในการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อร่วมการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะได้ทันต่อเวลา (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2563)

8) ระยะเวลาที่กำหนดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมาก ผู้เข้าร่วมประชุมอาจไม่ได้แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ได้ทันเวลาและนำเสนอรายละเอียดและตัวอย่างกรณีศึกษาประกอบเพิ่มเติมได้

9) การกีดกันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มออกจากการรับฟังความคิดเห็น ใช้วิธีการจูงใจโดยมิชอบด้วยวิธีการรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย

10) มีช่องว่างทางกฎหมายที่กำหนดไว้ไม่ครอบคลุมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่ได้กำหนดมาตรการที่ชัดเจนในการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยสรุปปัญหาสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การขาดกฎหมายเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาการตีความขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาครัฐมีบทบาทและความคาดหวังจากสังคมมากกว่าคนในชุมชน การเอื้อประโยชน์ให้เฉพาะคนบางกลุ่มในชุมชน การขัดกันทางจริยประเพณีและวัฒนธรรม การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนในการป้องกันผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง จากการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำเสนอข้อมูล มุมมอง และข้อคิดของหลาย ๆ ฝ่าย จะมีประสิทธิภาพมากกว่าการคิดและการตัดสินใจเพียงลำพังเพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว

2) ทุกภาคส่วนในแต่ละชุมชนร่วมช่วยกันระดมสมองในการป้องกันผลกระทบจากการเผาในที่โล่งอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การจัดกิจกรรมในชุมชน การจัดทำแผนการมีส่วนร่วมในชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการกับภาครัฐ มุ่งเน้นการจัดการร่วมโดยชุมชนเป็นฐานในการพัฒนา

3) การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ควรคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิทธิในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ดีไม่เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อมในชุมชนเป็นหลัก

4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของชุมชนจัดกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง ในการป้องกันการได้รับผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง โดยมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และมีงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

5) เผยแพร่ให้ข้อมูลข่าวสาร วิธีการป้องกันการเผาในที่โล่งกับประชาชนเพื่อลดปัญหาการเผา ในที่โล่งเป็นระยะ อย่างสม่ำเสมอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทำงานประสานงานกับสื่อมวลชนและ หน่วยงานภาคเอกชน

6) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันผลกระทบจากการเผาในที่โล่งร่วมกัน รวมทั้งส่งเสริมการนำหลักสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดรูปธรรม โดยกำหนดนโยบาย แนวปฏิบัติในระดับชาติ ระดับพื้นที่ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน

7) ในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกิดประโยชน์ใน การปฏิบัติได้จริงในหน่วยงานระดับพื้นที่ในชุมชน เพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการกำหนดกฎ กติกาในการ ป้องกันการเผาในที่โล่งร่วมกันที่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเงื่อนไขของพื้นที่ โดยระบุขอบเขตให้ชัดเจน ในส่วนของคำว่า ชุมชน สิทธิชุมชน แบ่งแยกประเภทให้ชัดเจนและมีความละเอียดในระดับที่สามารถ ปฏิบัติได้จริง

8) กำหนดช่วงเวลาในการป้องกันผลกระทบจากการเผาในที่โล่งที่มีความสัมพันธ์กับฤดูกาลและ กิจกรรมของประชาชนในชุมชนและวงจรของสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศของชุมชนแต่ละแห่งเพื่อให้เกิดการ ป้องกันและแก้ปัญหาในภาพรวมอย่างยั่งยืน จัดให้มีระบบติดตามประเมินผล รวมทั้งจัดทำรายงาน ผลกระทบจากการเผาในที่โล่งนำเสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

9) ส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง ควบคู่กับการนำมาตรการทางสังคมในชุมชนมาประยุกต์ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมทั้งผู้ที่มีอำนาจ บังคับใช้กฎหมายให้ปฏิบัติตามหน้าที่อย่างจริงจัง สม่ำเสมอ

โดยข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนในการป้องกันผลกระทบจาก การเผาในที่โล่งได้แก่ เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำเสนอมุมมองจากหลาย ๆ ฝ่าย สร้างโอกาสในการ ก่อให้เกิดวิธีการแก้ไขปัญหาการเผาในที่โล่งเชิงสร้างสรรค์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการป้องกันการเผาในที่ โล่งแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอและมุ่งเน้นการจัดการโดยชุมชนมีส่วนร่วม

บทสรุป

สิทธิชุมชนในการป้องกันการได้รับผลกระทบจากปัญหาการเผาในที่โล่งได้รับการคุ้มครองตาม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้แก่ (1) สิทธิของผู้มาก่อน (2) ให้ความสำคัญกับการ ครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ (3) ให้ความสำคัญกับการครอบครองทรัพยากรในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ ประโยชน์ และ (4) ให้ความสำคัญกับสิทธิโดยไม่สร้างความเดือดร้อน หรือละเมิดสิทธิผู้อื่น สำหรับปัญหา

และอุปสรรคที่ประชาชนไม่ได้ไปใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเผาในที่โล่ง เนื่องจากประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจไม่เพียงพอ ความตระหนักจากผลกระทบจากการเผาในที่โล่งต่อส่วนร่วมน้อย ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการและแก้ปัญหการเผาในที่โล่งในชุมชนร่วมกัน

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. การตราบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ควรมีความชัดเจนในเรื่อง สิทธิในการมีชีวิตรอยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในอากาศสะอาดของประชาชน
2. การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ควรคำนึงถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนและสิทธิในการที่จะดำรงชีวิตรอยู่ได้ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง และสุขภาพจิตที่ดีของประชาชน
3. การเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำเสนอมุมมองจากหลากหลาย มิติและภาคส่วน จะสามารถสร้างโอกาสในการแก้ไขปัญหาการเผาในที่โล่งเชิงสร้างสรรค์ได้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ ได้

รายการอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม. *สิทธิชุมชน*. วันที่ค้นข้อมูล 28 กุมภาพันธ์ 2567, เข้าถึงได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=73103.
- ชลธิรา สัตยวัฒนา, รัตนาพร เศรษฐกุล, พริยะ สีหะกุล, และอุทิศ ชำนิ บรรณาการ. (2546). *สิทธิชุมชนท้องถิ่นชาวเขาในภาคเหนือของ ประเทศไทย: อดีตและปัจจุบัน กรณีศึกษาและปัญหา*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- จิตติรัตน์ ยะอนันต์. (2546). สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับตัวอย่างการละเมิดสิทธิชุมชนในปัจจุบัน. *Ramkhamhaeng Law Journal*, 10(1), 1-40.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 25 มีนาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 37.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2535, 29 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 38.
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (2550, 29 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 55 ง หน้า 25 วันที่ 27 กรกฎาคม 2548.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์วิญญูชน

(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นักพิมพ์วิญญูชน.

สุริยัน กิตติยุทธพันธ์ และสุพล อิงประสาร. (2559). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง

สิทธิชุมชนในคดีปกครอง. *The Golden Teak: Humanity and Social Science Journal*, 22(3).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2563). *สิทธิชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2563). *แนวปฏิบัติเพื่อการจัดการร่วมประเด็นสิทธิ*

*มนุษยชน: สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการพัฒนารวมถึงสิทธิ
อื่นที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

อรทัย อินตะไชยวงศ์. (2560). สิทธิชุมชนในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *วารสาร นิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 1(1), 171-193.

แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย
ที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**Guidelines for Solving Problems in Thai Local Personnel Management Affecting
Local Government Organizations**

พัฒนภรณ์ แสนบุตร (Pattanaporn Sanbud)¹

วัลลภ พิริยวรรณะ (Wanlop Piriyawattana)²

ธีรวัชร พุ่มดารา (Theerawat Phumdara)³

ศิริยญา ศิริยนันท์ (Sirinya Siriyannun)⁴

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Master of Political Science (Politics and Government), Suan Sunandha Rajabhat University

² ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Dr., School of College of Politics and Governance, Suan Sunandha Rajabhat University

³ ดร., ประจําสาขาวิชารัฐศาสตร์ (การเมืองการปกครอง)

Dr., School of Political Science (Politics and Government), Suan Sunandha Rajabhat University

⁴ ดร., วิทยาลัยนวัตกรรมและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Dr., School of College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat University

E-mail: s65563825004@ssru.ac.th

Received: 17 September 2024

Revised: 24 October 2024

Accepted: 17 December 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางในการปัญหาการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นไทยที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นขาดเอกภาพมีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นอิสระ ปัญหาด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดโครงสร้างส่วนราชการที่ไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมอย่างแท้จริงต่อสภาพภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหา

กระบวนการสรรหาบุคลากร ที่มีการทุจริตและใช้ระบบอุปถัมภ์ ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย ระเบียบกฎหมายอ่อน ไม่มีบทลงโทษที่จริงจัง ปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีมากเกินไปทำให้เกิดการกลั่นแกล้ง และการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้บริหาร ปัญหาเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อม นำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล และวางแผนนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลอย่างถูกต้องเหมาะสมและให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 - 2570) ของสำนักงาน กพ. ที่มุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของภาครัฐ ส่งเสริมการใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนากุศลกรให้มีความรู้ความสามารถให้หลากหลายด้าน พัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์เพื่อปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

ข้อสรุปของบทความนี้ คือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: บุคลากร, การบริหารทรัพยากรบุคคล, กระบวนการ, ศักยภาพ, ประสิทธิภาพ

Abstract

The main objective of This objective is to present Thai local human resource management problems that affect local government organizations. From the study, many problems were found, such as Problems with the structure of local personnel administration. There is a lack of unity, there is redundancy and independence, Structural problems within local government organizations. The organization of government agencies that doesn't take into account the reasons, necessity and true appropriateness of the internal conditions of local administrative organizations, Problems with the recruitment process. There is corruption and patronage, Problems with disciplinary procedures. The law is weak and there are no serious penalties, Problems in the use of human resource management powers by local administrators and affecting local government organizations both directly and indirectly. Leads to proposing guidelines for solving personnel management problems. and plan personnel management policies correctly and appropriately and in line with the guidelines for government manpower management measures (2023 - 2027) of the Office of the Civil Service Commission that focuses on human resource management in balance with the roles and missions of the government sector Promote the maximum use of available manpower. Develop personnel to have knowledge and abilities in various areas. Develop analytical thinking skills to adapt to changes.

The conclusion of this article is to amend the law and the human resource management process of local government organizations to be transparent and verifiable. To increase the potential of public services to the public effectively.

Keywords: Personnel, Human Resource Management, Process, Potential, Efficiency

บทนำ

การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันจะนิยมเรียกว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management หรือ HRM) คือ กระบวนการจัดการเป้าหมายขององค์กรมาสร้างบุคลากรในองค์กร เพื่อบริหารจัดการให้เกิดผลสำเร็จร่วมกันของทั้งองค์กรและตัวบุคคล การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญ เพราะเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ หากขาดบุคลากรที่มีความสามารถและทักษะการทำงานที่ดี ก็ไม่สามารถขับเคลื่อนองค์กรประสบความสำเร็จได้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะต้องบริหารในทุกระดับตำแหน่ง เพื่อดำรงบุคลากรที่มีประสิทธิภาพให้คงอยู่กับองค์กรไปนานๆ เป้าหมายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ คือ สรรหาบุคลากรที่ดีและมีความรู้ความสามารถเข้ามาในองค์กร พัฒนาศักยภาพในด้านที่ยังเป็นจุดอ่อนและพัฒนาจุดแข็งให้ดียิ่งขึ้น รักษาบุคลากรให้อยู่กับองค์กร

บุคลากรท้องถิ่นเป็นทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนให้องค์กรประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง มีฝีมือ และทักษะการทำงานที่ดี ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในทุกระดับตำแหน่ง เพื่อดำรงบุคลากรที่มีประสิทธิภาพให้คงอยู่กับองค์กรไปนาน ๆ ซึ่งในปัจจุบันโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากมาย ดังนั้น เราจะทำอย่างไรให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และทันต่อความต้องการของประชาชน ได้รับความพึงพอใจอย่างรวดเร็ว การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มีปัญหาอย่างไรบ้างในปัจจุบัน สาเหตุสำคัญของบทความนี้จะทำให้ทราบถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มุ่งหวังให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐและการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารได้ใช้ศิลปะและกลยุทธ์ ในการดำเนินการสรรหา คัดเลือก และ บรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ให้ปฏิบัติงานในองค์กร ให้ความสนใจพัฒนาธรรมาภิบาลให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กรได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถ มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน รวมถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรที่ต้องพึ่งพาจาก

การทำงานอาจด้วยเหตุพหุผลภาพ หรือเกี่ยยณอายุหรือเหตุอื่นใดในงานให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ ในสังคม ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุข (พยอม วงศ์สารศรี, 2542, หน้า 5)

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในด้านต่างๆ ตั้งแต่ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษ และการให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นระบบที่ยึดถือหลักระบบ คุณธรรมและหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิด ประโยชน์สูงสุด สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (มารดารัตน์ สุขสง่า, 2567)

สรุปโดยภาพรวมทรัพยากรมนุษย์ คือ สินทรัพย์ที่สร้างมูลค่าได้ เนื่องจากทุนมนุษย์ ประกอบด้วย ทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ การริเริ่มของปัจเจกบุคคลที่ไม่สามารถสัมผัสได้ทางกายภาพ แต่บุคคลนั้นสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับตนเอง องค์กร และสังคมได้ องค์กรจะต้องมีความ พร้อมในด้านบุคลากรเพื่อขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรสาธารณะให้เป็นตามเจตจำนงประชาชนในฐานะ เจ้าของอำนาจอธิปไตยที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้ง และมีข้าราชการท้องถิ่นที่มาจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ หรือความชำนาญมีองค์ความรู้ในแต่ละด้านด้วยการคัดเลือก สรรหา รวมทั้งการโอนหรือย้ายอันเป็นกำลัง สำคัญ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและตรงตามวัตถุประสงค์

กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น มีความคล้ายคลึงกับกระบวนการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการพลเรือน เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยนับแต่อดีตได้หยิบยืมหลักการ และแนวปฏิบัติในการกระบวนการบริหารงานบุคคลจากระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ค่อนข้างมาก ผลจากกรอบที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นผลให้กระบวนการบริหารงานบุคคล ท้องถิ่นในปัจจุบัน มีคุณลักษณะปรับเปลี่ยนไปจากเดิม ทั้งนี้เป็นผลมาจากหลักการว่าด้วยความเป็นอิสระ ทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหลักความเป็นอิสระทางการบริหารดังกล่าว จึงเป็นผล ให้อำนาจทางการบริหารในกระบวนการทางการบริหารงานบุคคล อยู่ที่ผู้บริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น การใช้อำนาจในกระบวนการต่างๆ จึงมีองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล เข้ามาร่วมใช้อำนาจดังกล่าวด้วย อีกทั้งยังมีสำนักงานขององค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล ที่มีบทบาท สำคัญในมิติอื่น ๆ โดยเฉพาะทางด้านการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะของระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่น โดยรวม ฉะนั้น การที่เราจะเข้าใจถึงกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย จึงจำเป็นต้อง พิจารณาจากอำนาจหน้าที่และบทบาทของกลุ่มบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่ง ได้แก่ ผู้บริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และสำนักงานขององค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547, หน้า 51)

มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 – 2570) และแนวทางปฏิบัติ

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 ได้มีมติเห็นชอบมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 - 2570) ตามที่คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เสนอซึ่งประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก ได้แก่ (1) มาตรการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (2) มาตรการบริหารอัตรากำลังปกติ รวมทั้งแนวทางการนำมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำ มาตรการฉบับนี้ ฝ่ายเลขานุการร่วม คปร. ได้นำผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มสถานภาพกำลังคนภาครัฐในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประกอบด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ด้านประชากรและด้านแรงงานของประเทศ ภาพรวมของกำลังคนภาครัฐและงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ผลการดำเนินการตามมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2562 - 2565) ในรอบที่ผ่านมา รวมทั้งผลการสำรวจความคิดเห็นจากส่วนราชการเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการบริหาร อัตรากำลังคนภาครัฐในอนาคตมุ่งเน้นการบริหารกำลังคนให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของภาครัฐ (สำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., 2561, หน้า 7)

จากรายงานผลการวิเคราะห์ พบว่า ภารกิจที่มีความต้องการจำเป็นในระดับสูง คือ การจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของบุคลากรในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ปัญหาอุปสรรคในระดับบุคคลสูงที่สุด ได้แก่ การขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ การขาดทักษะความสามารถในการปฏิบัติงาน และการขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ส่วนปัญหาในระดับหน่วยงานสูงสุด คือ บุคลากรในหน่วยงานมีไม่เพียงพอ อำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหาร

สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีความอิสระในการบริหารจัดการตามหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจแต่การบริหารงานบุคคลยังอยู่ภายใต้การควบคุมจัดการโดยรัฐบาลส่วนกลาง ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 251 บัญญัติไว้ว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน หรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลตามมาตรา 13 ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้ สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น แต่ต้องอยู่ ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดตามมาตรา 17 และมาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด จากการศึกษาสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการ ดังนี้

- คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ. มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม แก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

- คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) มีอำนาจหน้าที่ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดมาตรฐานทั่วไปต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานกำกับดูแล แนะนำและชี้แจงส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการ ฯลฯ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด

- คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด) แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการนั้น กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และ ประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ ข้าราชการองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ การดำเนินการตามต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)

1.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

จากการศึกษางานวิจัย ผู้เขียนวิเคราะห์ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

1.1.1 เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการบริหารงานบุคคล และข้าราชการผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในการใช้อำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะ การวินิจฉัยของคณะกรรมการในเรื่องเดียวกัน แตกต่างกัน ทำให้มีหลายมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลการวินิจฉัยประเด็นปัญหา และให้ความเห็นชอบในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง การใช้อำนาจขาดความเข้าใจในระเบียบหลักเกณฑ์ ทำให้เกิดความผิดพลาดในการวินิจฉัย หรือไม่กล้าตัดสินใจ (ตระกูล มีชัย, 2561)

1.1.2 เกิดปัญหาการขาดการถ่วงดุล ในคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) แม้จะกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการ แต่ไม่มีผู้แทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ และมีส่วนได้ส่วนเสีย จากการกำหนดนโยบายมาตรการและวิธีการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยตรง นอกจากนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมาก ก็ไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการ และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุรพงษ์ มาลี, 2554, หน้า 13)

1.1.3 การบริหารงานบุคคลขาดอิสระ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นหน่วยงานที่อยู่ใต้กระทรวงมหาดไทย ทำให้คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีอิสระ และไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการกำหนดนโยบายมาตรการและวิธีการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาส ให้ราชการบริหารส่วนกลางครอบงำการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้อง กับทิศทางการกระจายอำนาจการบริหารราชการ (สุรพงษ์ มาลี, 2554, หน้า 13)

สรุปปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ผู้เขียนมีความเห็นว่า โครงสร้างการบริหารทรัพยากรบุคคลขาดเอกภาพมีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นอิสระ ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน

1.2 ผลกระทบด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ระบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนส่งผลให้เพิ่มกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) เมื่อมีมติแล้ว อบจ., เทศบาล และ อบต. จะต้องรายงานผลการออกคำสั่ง

ให้ทั้ง คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และ ก.จ.จ., ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด ทราบ ซึ่งเพิ่มกระบวนการทำงานในห้องักการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานของหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ มีความสับสนเพราะเมื่อคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้ออกมาตรฐานกลางเพื่อบริหารงานบุคคลมาแล้วนั้น คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดจะต้องออกหลักเกณฑ์เพื่อบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานกลางส่งผลกระทบต่อการศึกษาใช้ระเบียบมาตรฐานต่อบุคลากรในองค์กร อีกทั้ง อบจ., เทศบาล และ อบต.ไม่สามารถใช้ระเบียบกฎหมายร่วมกันได้

2. ปัญหาด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่ง ตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหมวด 2 ข้อ 4 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ และการกำหนดตำแหน่งโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และปริมาณงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไป คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด เพื่อให้การดำเนินการตามวรรคหนึ่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ และจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่งให้ เป็นไปตามแผนอัตรากำลังดังกล่าว แผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามกรอบมาตรฐาน ทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

2.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กระบวนการในการพิจารณาโครงสร้างส่วนราชการจึงเกิดปัญหาความล่าช้าในการจัดทำโครงสร้างส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างส่วนราชการที่ไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมอย่างแท้จริงต่อสภาพภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนาจในการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นการพิจารณาตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ประกาศไว้อยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก บางแห่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ (ตระกูล มีชัย, 2561, หน้า จ)

กรณีศึกษากระบวนการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น พบว่าหน่วยงานมีความต้องการอัตรากำลังคนที่เพิ่มขึ้นซึ่งไม่สอดคล้องกับงบประมาณ และการตั้งงบประมาณสวนทางกับอัตรากำลังที่มีความต้องการเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการกิจเพิ่มขึ้นจำนวนมากทำให้เหตุการณ์ของอัตรากำลังยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและหลักการที่ถูกต้อง ด้านคุณภาพของอัตรากำลัง ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด รายจ่ายด้านบุคลากรไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง และ ส่วนราชการยังขาดการวัดและติดตามการประเมินความคุ้มค่าด้านบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ด้านอัตรากำลังคนใหม่ ขาดผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและทักษะที่เหมาะสม เนื่องจากระบบราชการขาดแรงดึงดูดผู้สมัครที่เก่ง ดี มีแนวคิดใหม่และมีจิตสาธารณะ (ปริญญญา เหล่านายอ, 2566, หน้า 58)

สรุปปัญหาด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ บางแห่งถูกจำกัดการเพิ่มบุคลากรจาก ปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ 40 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35

2.2 ผลกระทบด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการไม่ครอบคลุมตามภารกิจและหน้าที่ ส่งผลกระทบให้มีบุคลากรไม่เพียงพอหรือเพียงพอ และไม่สามารถปฏิบัติงานให้ทันตามกำหนดเวลา ปัญหาตำแหน่ง ก.กลาง ซึ่งใช้ระยะเวลานาน ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีทางเลือกต้องการบุคลากรมาทำงาน จำเป็นต้องเปิดกรอบใหม่โดยใช้เหตุผลว่าบุคลากรไม่เพียงพอ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ตำแหน่งที่ว่างนั้นถือโดย ก.กลาง และส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคคล บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดภาระค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่น เกินกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้

3. ปัญหากระบวนการสรรหาบุคลากร

การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ใช้วิธีการสอบ แข่งขันหรือการคัดเลือก โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการและคำนึงถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาค ในโอกาสแก่บุคคลที่มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่งตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2544)

3.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านกระบวนการสรรหาบุคลากร

ปัญหาในกระบวนการสรรหา เช่น การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย มีการเรียกรับผลประโยชน์ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง เช่น กรณีการสอบแข่งขัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในการสอบแข่งขัน และการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้จำนวนมาก โดยมีการเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือมีสัญญาต่างตอบแทน เพื่อให้ผู้สอบแข่งขันได้หรือเพื่อให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง เกิดระบบอุปถัมภ์ เป็นการสร้างอำนาจต่อรองที่ทำให้ผู้สมัครสอบ หรือผู้สอบแข่งขันได้ ต้องอยู่ในสถานะจำยอม มีเกณฑ์การวัดความรู้ความสามารถในการสอบแข่งขันแตกต่างกันในแต่ละหน่วยจัดสอบทำให้ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือมีความรู้แตกต่างกันในตำแหน่งที่จัดสอบในตำแหน่งเดียวกัน ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ กรณีการสอบคัดเลือก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการโดยตรง ทำให้เกิดปัญหากระบวนการสอบคัดเลือกไม่มีมาตรฐานดีพอ หรือไม่มีหลักประกันได้ว่าได้ผู้มีความรู้

ความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงาน เกิดระบบอุปถัมภ์ มีการทุจริตในการสอบคัดเลือก ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีการคัดเลือก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการโดยตรงทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเพื่อเกิดประโยชน์กับพวกพ้องเป็นผู้ผ่านการคัดเลือก ทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเพื่อเกิดประโยชน์กับพวกพ้องเป็นผู้ผ่านการคัดเลือก มีการต่อรองและสร้างอิทธิพลที่ทำให้ข้าราชการที่ตั้งในการปฏิบัติงานอยู่ในภาวะจำยอม หรือมีอาจขัดขึ้นได้เพื่อให้ได้รับการคัดเลือก (ตระกูล มีชัย, 2561, หน้า จ-ฉ)

การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2560 ระบุว่า ในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์ นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วน ท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำชุมชนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจได้ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยในการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องยังคงเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีมาตรฐานและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม ตลอดจนสามารถเยียวยาแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง คณะรักษาความสงบใช้อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ไม่เป็นไปตามหลักการแนวทางการกระจายอำนาจส่งผลกระทบทำให้ผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนไม่ได้รับคำตอบแทน ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ไม่มีความก้าวหน้า

นายวรภพ วิริยะโรจน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะ เสนอให้ยกเลิกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 โดยมีสาระสำคัญของร่างฯ คือ การคืนอำนาจการสอบคัดเลือกบุคลากรท้องถิ่นกลับไปให้ท้องถิ่น เพราะถึงแม้ว่าการรวบรวมอำนาจมาที่ส่วนกลาง แต่ยังพบปัญหาการทุจริตและใช้ระบบอุปถัมภ์ไม่แตกต่างกัน เพราะปัญหาทุจริตที่เกิดขึ้นในการสอบแข่งขันคัดเลือคนั้น ไม่ได้อยู่ที่ว่าท้องถิ่นเป็นคนทำหรือส่วนกลางเป็นคนทำแต่อยู่ที่มาตรฐานในการจัดสอบแข่งขัน ว่ามีความโปร่งใส และตรวจสอบได้อย่างชัดเจนหรือไม่ (บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 (สมัย) ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

จากปัญหาดังกล่าว จึงได้การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ภาติเครือข่ายการป้องกันต่อต้าน และปราบปรามการทุจริตการสอบแข่งขันท้องถิ่น เพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2567 ระหว่าง 5 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และคณะกรรมการกลางการสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (ไทยรัฐออนไลน์, 2567)

สรุปปัญหากระบวนการสรรหาบุคลากร ผู้เขียนมีความเห็นว่า การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย มีการเรียกรับผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง และเป็นปัญหาที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าไม่มี เพราะปรากฏให้เห็นในข่าวและสื่อต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงแก้ไขปัญหาโดยการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม แต่ปัจจุบันยังพบปัญหาการทุจริตและใช้ระบบอุปถัมภ์ไม่แตกต่างกัน เพราะปัญหาอยู่ที่มาตรฐานในการจัดสอบแข่งขัน ที่ไม่มีความโปร่งใส จึงเป็นการแก้ไขปัญหที่ไม่ตรงจุด และส่วนกลางดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขันล่าช้า ทำให้ขาดบุคลากรท้องถิ่น และกระทบกับการบริการสาธารณะแก่ประชาชน

3.2 ผลกระทบด้านกระบวนการสรรหาบุคลากร

การสรรหาบุคลากรของ ก.กลาง ล่าช้าส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงานและใช้งานบุคลากรไม่ตรงตามความรู้ความสามารถบางตำแหน่งมีผู้สอบผ่านน้อย บางตำแหน่งไม่มีผู้สอบผ่าน ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลถูกแทรกแซงจากทั้งภายในและภายนอกการทุจริตของเจ้าหน้าที่สรรหาบุคลากรที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บุคลากรที่ไม่ได้คุณภาพเข้ามาปฏิบัติงานและสร้างความเสียหายให้องค์กรและประชาชน

4. ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานงานบุคคลทั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ โดยได้มีประกาศกำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้มีประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย มีผลทำให้การดำเนินทางวินัยกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะถูกพิจารณาและลงโทษจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

4.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย

จากการศึกษางานวิจัย ผู้เขียนวิเคราะห์ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

4.1.1 ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวน ทำให้หาบุคคลมาทำหน้าที่กรรมการสอบสวนยากและไม่มีผู้สมัครใจหรืออยากทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวน ผู้บริหารมีอำนาจมากเกินไปในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการโดยสมบูรณ์ เป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ (ตระกูล มีชัย, 2561, หน้า ๓)

4.1.2 ปัญหาการดำเนินการข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น แต่เดิมการดำเนินการทางวินัยจะใช้ประกาศ ก.จ.จ. เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 28 ความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็น ความผิดวินัยอย่าง แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วเว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการสืบสวนได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ การดำเนินการทางวินัยนายองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ หากพ้นระยะเวลา ดังกล่าวจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนมิได้ และประกาศ ก.จ.จ. เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ข้อ 28 วรรคหนึ่งความว่า นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาเสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ โดยต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

สรุปปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น ที่กระทำความผิดวินัยร้ายแรง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระยะเวลาการสั่งลงโทษมีเวลาน้อยเกินไป เพราะการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ล่าช้าทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษทางวินัยอย่างจริงจัง ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ของอดีตข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด แห่งหนึ่ง ซึ่งภายหลังจากที่ผู้นั้นได้ออกจากราชการไปแล้วเกินสามปี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นสรุปว่า “อำนาจของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่อดีตข้าราชการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีดังกล่าวต้องพิจารณาตามข้อ 28 วรรคหนึ่ง แห่งประกาศ ก.จ.จ. เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2558 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ซึ่งบทบัญญัติที่ใช้บังคับในภายหลังและมีผลเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหามากกว่าบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำความผิด โดยได้มีการกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการสั่งลงโทษทางวินัย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องสั่งลงโทษ

ภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ เมื่อข้าราชการรายดังกล่าวออกจากราชการไปแล้วนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยบุคคลดังกล่าว” (บันทึกการประชุม ก.จ. ครั้งที่ 9/2564 ลงวันที่ 23 กันยายน 2564)

4.2 ผลกระทบปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม เช่น การใช้ดุลพินิจและความรู้สึกของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการพิจารณาว่าความผิด ความเสียหาย ความร้ายแรง ซึ่งขัดกับหลักนิติธรรม โดยการดำเนินการทางวินัยต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านกฎหมายเพื่อเป็นคณะกรรมการสอบสวน แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งใช้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในองค์กรมาทำหน้าที่กรรมการสอบสวน และผู้บริหารมีอำนาจมากเกินไปในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการโดยสมบูรณ์ อาจเป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดทางวินัย ตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเงื่อนไขกำหนดเวลาทำให้เป็นช่องว่างให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นกระทำความผิด เพราะเมื่อทราบว่าจะมีการดำเนินการทางวินัยผู้กระทำความผิดจะลาออกจากราชการเพราะเชื่อว่าการดำเนินการของหน่วยงานรัฐล่าช้าทำให้เมื่อครบระยะเวลาสามปีผู้บังคับบัญชาจะไม่สามารถออกคำสั่งดำเนินการลงโทษวินัยร้ายแรงได้ (ปลดออก, ไล่ออก) โทษดังกล่าวส่งผลต่อการรับบำนาญและบำเหน็จดำรงชีพ หากมีการลงโทษวินัยร้ายแรงให้ไล่ออก ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นผู้กระทำความผิดจะไม่มีสิทธิได้รับบำนาญและบำเหน็จดำรงชีพและเป็นช่องว่างให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษ ส่งผลให้องค์กรเกิดความเสียหาย และประชาชนเสียผลประโยชน์

5. ปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือ การอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

5.1 การวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือ การอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มักนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิด เช่น การกลั่นแกล้ง การประพฤติดื้อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เกิดความขัดข้องใจ ระบบอุปถัมภ์ ผังรากลึกในกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการสอบบรรจุ การเลื่อนขั้น และการเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้ยังขาดระบบและกลไกที่จะจำกัดหรือตีกรอบการใช้ อำนาจดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะการดำเนินการทางวินัยมักใช้บังคับกับข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นแต่ฝ่ายเดียว ขณะที่การตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามหลักของการตรวจสอบด้วยกฎหมายอื่น และ มักมีการอ้าง ความชอบธรรมจากการได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งมาตรการการลงโทษคือประชาชนไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้ในครั้งต่อไป (สุรพงษ์ มาลี, 2554, หน้า 16)

5.2 ผลกระทบปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมากเกินไป เช่น การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้น เงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ฯลฯ ทำให้เกิดการกลั่นแกล้ง การใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้บริหารส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพบุคลากรท้องถิ่นที่ ก.กลาง ดำเนินการกำหนดแนวทางการเลื่อนตำแหน่งโดยผู้บริหารท้องถิ่น ผ่านกลไกการสอบประเมิน ผลงาน กำหนดให้มีการทดสอบ ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สามารถก้าวหน้าตามความ ชำนาญเฉพาะด้าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาน์วัศ เสนพงศ์ ได้ให้ความเห็นว่า ปัญหาสายการบังคับบัญชาของ พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องขึ้นตรงต่อ ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และมักเกิดปัญหาความขัดแย้งเกิดคดีความ ทำให้เสียโอกาส ความก้าวหน้าในอาชีพและไม่เกิดความมั่นคงในอาชีพ (เชาน์วัศ เสนพงศ์, 2559)

ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคล มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และข้าราชการท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ จากการบริหารงานบุคคลในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ปรับปรุงอำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลาง ให้มีความชัดเจนมีความอิสระในการบริหาร อย่างเช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) และให้อยู่ภายใต้การดูแลของข้าราชการท้องถิ่น เช่นเดียวกัน การกำหนดให้องค์กรกลางการบริหารบุคคลของพนักงานส่วน ท้องถิ่นมีมาตรฐาน มีความเป็นอิสระปลอดจากการครอบงำของกระทรวงมหาดไทย และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กร ที่ยึดมั่นในระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

โครงการเวทีท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2550 โดยสถาบันพระปกเกล้า ได้ให้ข้อเสนอว่า องค์กรกลางควรมีเพียงองค์กรเดียว เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการกำหนดมาตรฐาน และมีมาตรฐานการปฏิบัติเดียวกันหมดทั้งประเทศ และเพื่อให้กระบวนการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภายในองค์กรเดียวกันหรือระหว่างองค์กรเป็นไปอย่างคล่องตัว หากแต่การมีองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวนั้นควรคำนึงถึงตัวองค์กรว่าจะมีขนาดใหญ่โตเพียงใด คนที่ปฏิบัติงานจำนวนเท่าไร ที่สามารถรองรับการดูแลและพัฒนาข้าราชการและลูกจ้างท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อให้การบรรจุ โยกย้าย แต่งตั้ง กระบวนการต่างๆเป็นไปอย่างเป็นธรรม มีความคล่องตัว และตัวองค์กรเองต้องสามารถกำหนดมาตรฐานแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมีความชัดเจน ไม่ต้องมีการตีความ

2. การแก้ไขปัญหาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารควรรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อกำหนดโครงสร้างภายในให้ถูกต้อง การขอใช้บัญชีการสอบแข่งขันจากส่วนกลางเมื่อตำแหน่งที่ส่วนกลางเปิดสอบหมดบัญชีไปแล้ว ควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายได้อย่างอิสระ เพราะเมื่อมีการโอนย้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานให้ส่วนกลางรับทราบอยู่แล้ว เป็นการลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาระค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ว่าเกินกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้ ควรจำกัดขอบเขตของแต่ละพื้นที่ เพื่อจำกัดการสรรหาบุคลากรที่เกินความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่ไม่เพียงพอเนื่องจากข้อจำกัดด้านภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่นเดียวกับ อากร พงศ์สกุล ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาว่า ควรจะเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแต่ละท้องถิ่นก็มีความต้องการ หรือปัญหาที่แตกต่างกัน การที่ถูกจำกัดในด้านการบริหารงานบุคคล ย่อมส่งผลให้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (อากร พงศ์สกุล, 2561) และผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวน์วิศ เสนพงศ์ ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาว่า การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงรายได้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นฐานในการคำนวณ ร้อยละ 40 มิใช่ นำเอางบประมาณประจำปีมาเป็นฐานซึ่งไม่

เป็นการสะท้อนและบ่งบอกสถานะแท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะทำให้การสรรหานุเคราะห์มาปฏิบัติหน้าที่ได้สอดคล้องกับภารกิจและ อำนาจหน้าที่ (เชาณวัศ เสนพงศ์,2559)

3. การแก้ไขปัญหากระบวนการสรรหานุเคราะห์

การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก และการคัดเลือก หลายหน่วยงานเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเพียงหลักการเท่านั้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง ผู้เขียนขอเสนอแนวทางที่พอจะเป็นไปได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่สอบผ่านภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ของ สำนักงาน กพ. เข้าสอบภาคความรู้เฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) เนื่องจากสำนักงาน กพ. ได้รับการยอมรับในความโปร่งใส โดยการสอบแข่งขันท้องถิ่นในภาคความรู้เฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ให้คณะกรรมการกลาง การสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสอ.) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสรรหา

การบรรจุแต่งตั้ง และการโอนย้าย ที่มีการเรียกรับผลประโยชน์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่ง ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่อง การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักทวง และพฤติกรรมการทำความผิด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พบกรณี เรียกรับเงิน หรือ ประโยชน์อื่นใดจากผู้อื่นเพื่อแลกกับการเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการบรรจุ แต่งตั้งเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 ราย ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาการทุจริตและ ประพฤติมิชอบให้ประสบความสำเร็จจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น) ที่จะต้องนำกรอบ คุณธรรมจริยธรรมมาเป็นพื้นฐานการดำเนินงาน ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง ควบคุมดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับ ของทางราชการ รวมทั้งการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยเคร่งครัด (กรมส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่น,2559)

4. การแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ต้องมีการแยกคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงทางวินัย และ คณะกรรมการสอบสวนวินัย อย่างชัดเจนไม่ควรใช้บุคคลเดิมทั้ง 2 คณะเพื่อไม่ให้ เกิดการชักจูงให้เกิดความเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และควรวางตัวเป็นกลาง เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวได้รับความ เป็นธรรม และได้รับการลงโทษที่เหมาะสม เช่นเดียวกับ ปิยวรรณ พักเจริญ ได้เสนอแนวทางการแก้ไข ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย กฎหมายทั้งสองฉบับนั้นยังไม่มีคำนิยาม และหลักการในการพิจารณาการกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงเอาไว้ อย่างชัดเจน มีเพียงการวางหลักอย่างกว้าง ๆ ไว้จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชาอาจกระทำการโดย ไม่สุจริตได้ ซึ่งส่งผลเสียแก่พนักงานเทศบาลที่กระทำความผิด (ปิยวรรณ พักเจริญ, 2562)

การมีส่วนได้เสียในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยต่อพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัย ควรที่จะวางตัวเป็นกลาง ในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณา ซึ่งจะต้องมีบทบาทในการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจึงอาจเกิดเป็นปัญหาในเรื่องการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและไม่ควรกำหนดระยะเวลาการลงโทษเพราะผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษไม่ว่าเวลาจะผ่านล่วงเลยไปเท่าใดความผิดมีอาจลบล้างได้

5. การแก้ไขปัญหาอำนาจการบริหารงานบุคคลของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ควรให้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคลอย่างจำกัด ให้เป็นไปตามหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้มีคณะกรรมการท้องถิ่นที่มาจากประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เพื่อเป็นการถ่วงดุลบทบาทรับผิดชอบ และควรกระจายอำนาจในการเสนอให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรนั้นด้วย แทนการให้อำนาจแก่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเพียงอย่างเดียว เพื่อการถ่วงดุลอำนาจกันและกัน

สรุปข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ นั้นมีความเห็นว่า ควรรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยเฉพาะข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ปฏิบัติงาน นำทั้งข้อดีและข้อเสียของกฎหมายมาวิเคราะห์แนวทางที่ดีกว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล ไม่ควรให้อำนาจผู้บริหาร เพราะข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้มีอิสระในการปฏิบัติงานโดยไม่กลัวการกลั่นแกล้ง ให้หน่วยงานความมั่นคงหรือหน่วยงานปราบปรามการทุจริต เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสรรหา ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสายงานผู้ปฏิบัติและสายงานผู้บริหาร และกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดให้มีความร้ายแรงมากขึ้น เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่คนรุ่นหลัง พึงทบทวนระบบคุณธรรมให้คนดี คนเก่งได้เติบโตในระบบราชการ

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ที่มีความเป็นอิสระมากขึ้นจากการอยู่ภายใต้การดูแลของข้าราชการท้องถิ่น เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) ให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และการบริหารจัดการกำลังคนเกิดความสมดุลกับบทบาทภารกิจของท้องถิ่น

2. การกำหนดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามแนวนโยบาย และแนวทางการบริหารอัตรากำลังคนภาครัฐในอนาคต ซึ่งมุ่งเน้นการบริหาร ควบคุม เพิ่มอัตรากำลังท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสม และส่งเสริมส่วนราชการให้ใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาศักยภาพภาครัฐทุกประเภทให้มีความรู้ความสามารถสูง

3. การสรรหาบุคลากรท้องถิ่น มีการใช้ระบบอุปถัมภ์และมีการเรียกรับผลประโยชน์ในการรับคนเข้าทำงานอยู่เสมอ ดังนั้น ให้มีการปรับปรุงวิธีการการบริหารงานบุคคล ให้อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมเพื่อประโยชน์ของทางราชการ บันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจเป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดเผยต่อประชาชนได้รับทราบ

4. การดำเนินการทางวินัย โทษความรุนแรงของกฎหมายต่ำ ทำให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเห็นช่องว่างในการตัดสินใจกระทำความผิด ดังนั้นการทำให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเกรงกลัวกฎหมายต้องมีการลงโทษที่รุนแรงขึ้น

5. อำนาจการบริหารงานบุคคล ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการฝ่ายประจำ ต้องถ่วงดุลซึ่งกันและกันหากอำนาจการเมืองมากเกินไปจะทำให้ข้าราชการขาดความเป็นอิสระ และเกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์

รายการอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักทวง และพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีท้องถิ่น.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2564). รายงานผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามภารกิจ. วันที่ค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.dla.go.th/servlet/EbookServlet?mode=read&ebookColum=6182#/page/1>

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (2562, กรกฎาคม 4). ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2562. ฉบับที่ 2 ข้อ 28.

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2544, มิถุนายน 25). ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (2560, 21 กุมภาพันธ์). การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น. 8/2560.

ตระกูล มีชัย. (2561). ปัญหาและแนวทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ไทยรัฐออนไลน์. (2567). มท. ลงนาม 5 หน่วยงาน ด้าน โกงสอบ ขรก.ท้องถิ่น หลังกระแสข่าวรับสินบน.

วันที่ค้นข้อมูล 20 มิถุนายน 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/2758366>

ปิยวรรณ พิกเจริญ. (2562). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ศึกษากรณีประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

- ปริญญา เหล่านายอ. (2566). แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น. ใน ประจักษ์ แซ่เอ็ง (บ.ก.), วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 13(2), 58.
- เชนวิทย์ เสนพงศ์. (2559). ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พยอม วงศ์สารศรี. (2542). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 18 พฤศจิกายน).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก.
- มารดารัตน์ สุขสง่า. (2567). การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น. วันที่ค้นข้อมูล 20 มิถุนายน 2567, เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น&action=edit>
- รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (มาตรา 251). (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 75.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น. นนทบุรี: ธรรมดาเพรส.
- สุรพงษ์ มาลี. (2554). บทวิเคราะห์ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.
- สำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน (สำนักงาน ก.พ.). (2566). มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 - 2570) และแนวทางปฏิบัติ. นนทบุรี: กลุ่มโรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ (สำนักงาน ก.พ.).
- อากร พงศ์สกุล. (2561). แนวทางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เมืองและมหานครของไทยกรณีศึกษา: กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา และ เทศบาลตำบลบางพระ. การนำเสนอโครงการประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานระดับชาติของนักศึกษา ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 1/2561 วันที่ 15 กันยายน 2561 ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

Entangled Governance: The Role of Social Networks and Transaction Costs in Thailand's Corruption Conundrum

Ronnayut Bongbut¹

Waiphot Kulachai²

^{1,2}College of Politics and Government, Suan Sunandha Rajabhat University, Thailand

E-mail: s65563825050@ssru.ac.th¹, waiphot.ku@ssru.ac.th²

Received: 8 May 2024

Revised: 26 July 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อค้นหาความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างเครือข่ายสังคม ต้นทุนการดำเนินงาน และการเอื้อประโยชน์ต่อการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการปกครองของประเทศไทย โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ที่ครอบคลุม ผลการศึกษา พบว่า เครือข่ายสังคมที่ฝังรากลึกได้เพิ่มต้นทุนการดำเนินการเป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับต่าง ๆ ข้อค้นพบนี้สามารถอธิบายกลไกการทำงานของเครือข่ายเหล่านี้ ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์นี้ถือว่ามีส่วนสำคัญในการปรับปรุงกรอบแนวทางการต่อต้านปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีอยู่ และเสนอแนวทางที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมุ่งเน้นไปที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น จึงควรดำเนินการปฏิรูปแบบองค์รวม โดยเน้นการเพิ่มความโปร่งใสและการเสริมสร้างความรับผิดชอบภายในเครือข่ายเหล่านี้

คำสำคัญ: การปกครอง, เครือข่ายทางสังคม, การคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ, ต้นทุนการดำเนินงาน

Abstract

This investigation elucidates the complex interrelationships between social networks, transaction costs, and their facilitation of corruption within Thailand's governance systems. Utilizing a comprehensive analytical framework, the study reveals that entrenched social networks substantially augment transaction

costs, thereby perpetuating systemic corruption across various administrative levels. The findings delineate the mechanisms through which these networks operate, highlighting their role in both the perpetuation and the entrenchment of corrupt practices. Implications derived from this analysis are pivotal for refining existing anti-corruption frameworks and suggest the necessity for innovative policy interventions that target the underlying socio-economic structures facilitating corruption. This study advocates for a holistic reform approach, emphasizing enhanced transparency and strengthened accountability within these networks.

Keywords: Governance, Social Networks, Systemic Corruption, Transaction Costs

Introduction

Corruption remains one of the most enduring challenges to governance and economic development across the globe. Defined broadly as the abuse of entrusted power for private gain, corruption undermines the effectiveness of government institutions, distorts economic markets, and erodes public trust (Refakar & Cárdenas, 2023). While corruption is a universal problem, its manifestations and impacts vary significantly from one context to another. In Thailand, corruption has been particularly persistent, deeply embedded in both the political and bureaucratic fabrics of the nation (Vichit-Vadakan, 2017). This pervasive issue affects various levels of governance and has profound implications on the country's social and economic landscape.

The understanding of corruption dynamics has evolved, acknowledging that it is not merely a legal or ethical issue but also a complex social phenomenon influenced by an array of institutional and economic factors. Among these, social networks and transaction costs have emerged as critical lenses through which the mechanisms of corruption can be explored. Social networks, referring to the structures of relationships among actors within a system, play a dual role in governance. On one hand, they can facilitate cooperation and collective action for public good; on the other, they can form conduits for corrupt practices, such as nepotism and clientelism, especially when the networks involve powerful political and business elites (Granovetter, 1985). In the Thai context, where hierarchical social structures are pronounced, these networks are particularly influential.

Transaction costs, a concept primarily derived from the field of economics, refer to the costs associated with making an exchange, which include not only financial costs but also the costs in time and other resources spent in negotiating and enforcing agreements (Williamson, 1981). In the realm of governance, high transaction costs can create barriers to entry for businesses and can limit access to public

services, thereby increasing the opportunities for corrupt transactions as individuals and companies seek to 'grease the wheels' to get things done. In environments where regulatory frameworks are complex and bureaucratic procedures are cumbersome, the transaction costs of abiding by the rules can become so high that individuals and businesses find it economically rational to engage in corruption.

This review article delves into the substantial body of literature examining the roles of social networks and transaction costs in the governance systems, with a particular focus on their influence in perpetuating or mitigating corruption within Thailand. The scope of this review is twofold. First, it aims to synthesize insights from theoretical and empirical studies that explore how social networks shape corrupt practices and influence anti-corruption efforts. This includes examining the mechanisms through which networks can enable or obstruct corruption, and how they affect the distribution of power and resources within Thai governance. Second, the review assesses the impact of transaction costs on corruption, exploring how different governance frameworks can alter these costs and thus influence the likelihood of corrupt behavior.

Given the complexity and opacity of corruption, this review adopts a multidisciplinary approach, drawing from sociology, political science, and economics to provide a comprehensive analysis of the interplay between social networks, transaction costs, and corruption in Thailand. By integrating these perspectives, the review aims to offer a nuanced understanding of the systemic nature of corruption and propose informed strategies for reform. The following sections will provide a detailed examination of the existing literature, highlighting the significant contributions as well as the gaps in research that future studies might address. This comprehensive synthesis not only enhances our understanding of corruption in the Thai context but also contributes to the broader discourse on governance and corruption globally.

Literature Review

Social Networks and Governance

Social network theory continues to provide a robust analytical framework for understanding the nuanced interactions between individuals, groups, and institutions within governance systems (Larsson, 2019; Gamper, 2022). This theoretical approach is particularly relevant in examining governance practices, as it highlights both the enabling and obstructive potentials of networks in public administration and policy-making. Recent literature further emphasizes the complex role that social networks play in influencing governance outcomes, offering deeper insights into how networks can facilitate collaborative policymaking as well as foster environments conducive to corruption.

In the governance context, social networks serve as channels for the flow of information and resources, which are essential for efficient and effective decision-making processes. Networks that are characterized by diverse and inclusive membership tend to foster broader participation in governance, integrating a range of perspectives that can enhance policy solutions and increase the legitimacy of public decisions (Burt, 2017). Such diversity within networks is shown to prevent the problems of echo chambers and groupthink, which often plague more homogenous networks where similar viewpoints reinforce existing biases and lead to poor governance outcomes.

However, the structure and transparency of these networks critically determine their impact on governance. Networks with opaque interactions and centralized control—where a few individuals hold significant power—can easily become instruments for corrupt activities. These networks may facilitate undue influence on policy processes, allowing for the manipulation of decisions that benefit a select few at the expense of the broader public interest (Mischen & Jackson, 2017). In this regard, network transparency becomes a vital aspect of governance; when the activities of networks are visible to the public and regulatory bodies, there is a higher likelihood of accountability. Visibility acts as a deterrent to corrupt practices, as it subjects network operations to external scrutiny that can expose and discourage integrity violations.

The adaptability of networks also plays a significant role in governance, particularly in crisis situations. For instance, during the 2011 floods in Thailand, networks that effectively incorporated community leaders and local non-governmental organizations were instrumental in managing the disaster. These networks leveraged their established relationships and local knowledge to coordinate responses and distribute aid effectively, underscoring the importance of adaptive and responsive network structures in emergency governance.

Despite the benefits, networks can also solidify existing power structures and facilitate the persistence of corruption, especially in contexts where institutional frameworks are weak or under transition. In tightly knit networks, often referred to as closed networks, there is a high degree of reciprocity and information sharing, which can enhance trust and cooperation among members. However, such closed networks can also exclude outsiders and create barriers to entry for new participants, leading to discriminatory practices and corruption. These networks can become self-serving, with members prioritizing personal or group interests over the public good, thus perpetuating cycles of corruption and undermining democratic governance.

Given these dynamics, the role of institutional frameworks cannot be overstated. Effective institutions are necessary to govern the behavior of networks, establishing clear rules and norms that ensure

networks contribute positively to governance. Elinor Ostrom's work on collective action emphasizes the need for robust institutional arrangements that can manage the complexities of network interactions and ensure that they serve their intended purpose in enhancing governance rather than undermining it (Ostrom, 2015).

In conclusion, social networks hold considerable power in shaping governance practices. Their influence can lead to enhanced collaborative governance and effective crisis management or contribute to the entrenchment of corruption and exclusion, depending on their structure, transparency, and the institutional contexts in which they operate. As such, understanding the dual potential of networks and strategically managing their development and operation is crucial for promoting good governance and mitigating the risks associated with their negative impacts.

Social Networks and Corruption

Social networks, particularly in Thailand, play a multifaceted role in shaping governance outcomes, including the prevalence or mitigation of corrupt practices. These networks, which consist of intertwined relationships among political, bureaucratic, and business entities, significantly influence the administrative and regulatory landscapes of the country. While social networks can facilitate rapid information exchange and coordination, they also create environments conducive to corruption when improperly managed or monitored. In Thailand, as in many other nations with similar socio-political structures, social networks span across the public and private sectors, blurring the lines between official duties and personal relationships. This overlap often results in conflicts of interest and decision-making that prioritize personal or group benefits over the public good. Phongpaichit and Piriya-rangsarn (1994) highlights how these networks operate within Thai governance, demonstrating that networks not only speed up processes and provide access to resources but also skew these processes and resources towards those within the network, often at the expense of fairness and transparency.

Mechanisms of Corruption Facilitation

Social networks facilitate corruption primarily through mechanisms like nepotism and patronage, where decisions on public contracts and jobs favor those within the network rather than those most qualified. Such practices not only undermine meritocracy but also entrench a system where personal relationships trump professional qualifications and public interest, leading to inefficiencies and a lack of innovation within public sectors (Rock & Bonnett, 2004). Furthermore, dense network connections can lead to collusion, where network members may manipulate market dynamics through bid rigging, price fixing, or the sharing of insider information. These actions distort market competition and can have deleterious effects

on economic fairness and development. The collusion often observed in tightly-knit networks illustrates a darker aspect of social capital—where trust and reciprocity are used not for public good but for mutual benefit at the societal expense. A study on business networks in Southeast Asia discusses how these tightly woven connections can lead to "crony capitalism," where businesses and political elites cooperate closely to maintain their economic and political dominance, often using corrupt practices to secure their position.

Deterrence of Corruption

Conversely, social networks have a potential role in deterring corruption. Networks characterized by high levels of trust and reciprocity can foster environments where members hold each other to high ethical standards. Coleman's (1988) seminal work on social capital argues that these networks can enhance the ability of members to act as monitors and enforcers of good behavior, thereby reducing the likelihood of corruption. Similarly, Tsai (2007) finds that in regions with strong community networks, public goods provision is higher, suggesting that these networks can enforce collective norms that discourage corrupt behavior. Moreover, the inclusion of diverse members in governance-related networks—from civil society, media, and international bodies—can introduce a level of scrutiny and accountability previously absent. Tsai (2007) suggest that such diversity can be instrumental in breaking down the insular nature of corrupt networks, introducing transparency and increasing the cost of engaging in corrupt practices. These networks can act as watchdogs, using their collective influence to ensure that governance processes remain transparent and that those in power are held accountable.

The Complexity of Network Influence

The influence of social networks on corruption is complex and context-dependent. In some cases, the same networks that facilitate corruption might also have the mechanisms to prevent it, depending on their structure, the norms they enforce, and the external pressures they face. Understanding this duality is crucial for policymakers aiming to harness the positive aspects of social networks while mitigating their potential for fostering corruption. Effective governance reforms must consider the restructuring of social networks within public institutions to promote inclusivity and transparency. Policies aimed at reducing corruption should focus on diversifying network membership, establishing clear rules and norms that discourage corrupt practices, and enhancing the monitoring and accountability mechanisms within networks. Recent research underscores the need for a nuanced approach to managing social networks in governance. As Lazer et al. (2020) argue, the digital age offers new tools for network analysis and monitoring, which can be leveraged to better understand and shape the dynamics of these networks in real

time. By employing such tools, governments can more effectively anticipate and counteract the ways in which networks might foster corrupt practices.

In conclusion, while the role of social networks in governance presents both challenges and opportunities, a strategic approach that leverages modern analytical tools and inclusive policies can enhance the positive impact of these networks. By doing so, it is possible to transform these networks from potential sources of corruption into foundations for robust and transparent governance.

Positive and Negative Roles of Social Network

Social networks play a dual role in governance systems, facilitating both positive initiatives such as community mobilization and transparency, and negative outcomes like corruption and nepotism. The structural characteristics and the prevailing norms within these networks significantly influence their impact on governance. In Thailand, this duality is particularly pronounced, given the country's ongoing efforts to combat corruption and enhance governance through various reforms and initiatives.

Positive Roles of Social Networks in Governance

Social networks, when structured effectively, can play a crucial role in promoting good governance practices. Networks with decentralized structures and transparent interactions are conducive to fostering accountability and inclusivity. Such networks often involve a broad range of stakeholders, including community leaders, civic groups, and non-governmental organizations, all working collaboratively to monitor and implement government projects. The transparency inherent in these networks enables a flow of information that keeps all members informed and engaged, allowing for better oversight and fewer opportunities for corruption. In rural Thailand, community networks have shown substantial effectiveness in overseeing local development projects. These networks often engage local stakeholders in the planning and monitoring stages, ensuring that the projects meet the community's needs and that resources are allocated efficiently. Callahan (2005) illustrates how these networks have helped to reduce the misappropriation of funds by increasing community oversight and participation in local governance. Such initiatives are pivotal in building trust between the government and the community, enhancing the overall quality of governance. Moreover, the presence of diverse and inclusive networks can help in breaking down the barriers of traditional power structures that often dominate public administration. These networks provide platforms for marginalized groups to voice their concerns and influence policy-making processes. The diversity within these networks ensures that a multiplicity of perspectives is considered in decision-making, leading to more holistic and sustainable governance outcomes. This inclusivity is crucial

in regions where minority groups have historically been excluded from governance processes (Ostrom, 2010).

Negative Roles of Social Networks in Governance

Conversely, social networks can also facilitate corruption, particularly when they are characterized by centralized power structures and opaque interactions. In such settings, networks can become closed circles of power that exclude outsiders and operate under a veil of secrecy. This opacity allows for corrupt practices such as nepotism, patronage, and favoritism to flourish, as there is little to no external oversight or accountability. In Thailand, the negative impacts of such networks are evident in the civil service and political appointments, where it is not uncommon for positions to be filled based on personal connections rather than merit. Rock and Bonnett (2004) describe how these practices not only undermine the integrity of public institutions but also perpetuate a culture of impunity. When individuals are appointed to key positions based solely on their network affiliations, it can lead to a lack of professionalism and efficiency in public administration, eroding public trust in government. The persistence of these practices can be attributed to deeply ingrained cultural norms that value loyalty and personal relationships over impartiality and professionalism. These norms can be challenging to change, as they are often reinforced by the very structures they create. Furthermore, powerful networks can resist reforms that threaten their interests, making it difficult to implement changes that could disrupt established patterns of influence and benefit-sharing within the network (Khwaja, 2001).

Balancing the Dual Roles

Balancing the positive and negative impacts of social networks in governance requires a nuanced approach that considers both the structural dynamics of networks and the cultural contexts in which they operate. Policies aimed at reforming governance must focus on promoting transparency and accountability while also respecting and working within cultural norms that value relationships. One effective strategy could be the institutionalization of mechanisms that ensure transparency and participation in governance processes. This could include the establishment of independent oversight bodies that include members from outside the traditional networks, equipped with the authority and resources to monitor and hold public officials accountable. Additionally, leveraging technology to enhance transparency and facilitate public participation in governance can also play a critical role in mitigating the negative effects of closed networks (Peisakhin and Pinto, 2010). Moreover, promoting education and awareness about the benefits of good governance and the harms of corruption can help to shift cultural norms towards more open and merit-based

governance practices. Such efforts can empower citizens to demand better governance and hold their leaders accountable, ultimately leading to more robust and effective public institutions (Mungiu-Pippidi, 2015).

In conclusion, social networks in governance exhibit a dual nature, where their impact can either promote or hinder effective governance based on their structural and normative characteristics. In Thailand, the challenge lies in harnessing the positive aspects of these networks while mitigating their potential to facilitate corruption. By implementing reforms that enhance transparency, promote inclusivity, and foster public participation, it is possible to reshape these networks into forces for good governance and development.

Transaction Costs in Governance

Transaction Cost Economics (TCE) provides a theoretical lens for understanding the inefficiencies inherent in managing transactions either within markets or through hierarchies. Initially articulated by Ronald Coase and later expanded by Oliver E. Williamson, this framework emphasizes the role of transaction costs in shaping economic decision-making and organizational strategies (Coase, 1937; Williamson, 1981). Within governance, TCE helps elucidate how policy design and administrative structures influence the behaviors of public and private entities, affecting overall economic and bureaucratic efficiency. TCE centers on several types of transaction costs: search and information costs, bargaining and decision costs, and policing and enforcement costs. Each of these plays a critical role in governance. For example, search and information costs involve the resources expended to find suitable service providers or to understand regulatory requirements, which can be substantial in complex regulatory environments (North, 1990). The application of these concepts in governance is critical; policies that result in high transaction costs can deter economic activities by increasing the time and resources needed for compliance and enforcement. In governance, reducing transaction costs can streamline processes, enhance public service delivery, and increase participation in policy-making processes. For instance, simplifying legal and regulatory frameworks can lower the barriers for businesses and individuals to engage with government services, thereby increasing economic activity and reducing opportunities for corrupt interactions (Shelanski & Klein, 1995).

High transaction costs are often directly correlated with increased opportunities for corruption. In environments where it is expensive and time-consuming to access public services or comply with regulations, individuals and businesses may seek alternative, often illicit, ways to circumvent these barriers. This scenario typically fosters a climate ripe for bribery and corruption (Dixit, 2009). Conversely, policies

that reduce transaction costs and simplify administrative procedures can decrease the dependency on corrupt practices by lowering the benefits of engaging in such activities (Klitgaard, 1988).

In Thailand, the relationship between transaction costs and corruption is manifest in several administrative domains. One prominent example is the property registration process. Historically characterized by high transaction costs due to complicated bureaucratic procedures and the requirement for multiple clearances, the property sector in Thailand has been vulnerable to corruption, with individuals often resorting to bribes to expedite processes (Transparency International, 2018). Efforts to digitize property records and simplify procedures have been part of Thailand's strategy to reduce these transaction costs and limit corruption opportunities (World Bank, 2019). Similarly, the government procurement process in Thailand has been plagued by high transaction costs. The complexity and lack of transparency in bidding processes have discouraged small and medium enterprises from participating, often leading to a concentration of economic power and potential collusive practices among a few large corporations and state officials. Recent legislative reforms aimed at reducing these transaction costs include the implementation of electronic bidding systems and enhanced regulatory oversight, which are intended to open competition and reduce corruption.

The analysis of transaction costs within the framework of TCE offers valuable insights into how governance can be optimized to reduce corruption and enhance economic efficiency. In Thailand, addressing high transaction costs through administrative reform and policy adjustments has been central to recent efforts to improve governance and reduce corruption. These efforts are crucial not only for economic growth but also for improving public trust in governmental institutions. By continuing to focus on reducing transaction costs, governments can foster a more transparent, efficient, and equitable governance environment.

Analysis and Discussion

The interplay between social networks and transaction costs significantly shapes governance structures and influences the prevalence of corruption. Understanding how these factors interact is crucial for designing effective anti-corruption strategies and improving governance practices. This section explores the relationship between social networks and transaction costs, discusses the challenges in reforming these areas, and provides a comparative analysis with other Southeast Asian countries to highlight both unique and common governance challenges.

Integrating Social Networks and Transaction Costs

Social networks and transaction costs are intertwined in complex ways that can either promote efficient governance or facilitate corruption. Social networks can reduce transaction costs by facilitating information flow and trust among members, which can speed up decision-making and reduce the need for formal controls (Granovetter, 1985). These networks, often built on long-standing relationships and mutual trust, can streamline communication and coordination, enabling more efficient transactions and cooperation. For example, in communities where social ties are strong, informal agreements and understandings can substitute for more costly and time-consuming formal contracts, thereby reducing transaction costs.

However, when these networks are opaque and exclusive, they can increase transaction costs for outsiders and create environments conducive to corrupt practices (Putnam, 1993). Exclusive networks can lead to favoritism, where only those within the network benefit from reduced transaction costs, while outsiders face increased barriers and costs. This creates a dual system where the efficiency benefits of social networks are only available to a select few, often leading to inefficiencies and inequalities in the broader system. In such environments, the lack of transparency and inclusivity can lead to the misuse of resources and power, fostering corruption.

For instance, in Thailand, entrenched networks within the government can monopolize access to public services, increasing transaction costs for those not within these networks and offering ample opportunities for corruption (Rock & Bonnett, 2004). These entrenched networks can control key administrative processes and decision-making, making it difficult for outsiders to navigate the system without incurring additional costs or engaging in corrupt practices to gain access. This monopolization of access not only stifles competition but also perpetuates a cycle of corruption and inefficiency, as those in power seek to maintain their advantageous positions.

Moreover, transaction costs influence the structure and efficacy of social networks in governance. High transaction costs can lead to the formation of smaller, more cohesive networks that are easier to manage but can be exclusionary and corrupt. These smaller networks may prioritize loyalty and trust over broader efficiency, leading to a governance structure that is closed off to new ideas and external input. This insularity can exacerbate corruption, as accountability is weakened and checks on power are reduced.

Conversely, lowering transaction costs through regulatory simplification and digital governance can lead to broader, more inclusive networks that reduce the scope for corruption by increasing transparency and accountability (Khwaja, 2004). When transaction costs are lowered, it becomes easier for a wider range of actors to participate in governance processes, leading to more diverse and dynamic networks. Digital

governance initiatives can enhance transparency by making information more accessible and by streamlining administrative processes, thus reducing opportunities for corrupt practices. For example, online platforms for public service delivery can eliminate the need for face-to-face interactions, where bribes or favoritism might otherwise occur.

The role of social networks in governance is thus dual-faceted. On one hand, strong, transparent, and inclusive networks can drive efficiency, trust, and effective decision-making. On the other hand, if these networks become exclusive and opaque, they can entrench corruption and inefficiency. The challenge lies in fostering social networks that are open and transparent, ensuring that the benefits of reduced transaction costs are widely shared and that governance processes remain accountable and free from corrupt influences. By focusing on regulatory reforms and digital governance, it is possible to build broader networks that promote transparency and inclusivity, ultimately leading to more efficient and corruption-resistant governance systems. According to the authors' perspectives, it is essential to highlight that while utilizing social networks to decrease transaction costs can improve efficiency, it is vital to implement strong anti-corruption strategies and maintain the transparency and inclusivity of these networks to avoid fostering corrupt practices.

Challenges in Addressing Corruption

Reforming entrenched networks and altering transaction costs present significant challenges. Networks that have existed for generations within government structures are resistant to change because they often benefit those in power. Efforts to dismantle or reform these networks face strong opposition from vested interests that are invested in maintaining the status quo (Rothstein & Teorell, 2008). For example, initiatives to introduce digital governance in Thailand, aimed at reducing transaction costs, have been met with resistance from parts of the bureaucracy that benefit from the complexity and opacity of the existing system (World Bank, 2016). Furthermore, altering transaction costs requires comprehensive reforms that not only change laws and regulations but also address the underlying administrative and cultural practices that contribute to high costs. This involves not only technological upgrades and process optimization but also a shift in organizational culture towards greater openness and efficiency—changes that are often slow and difficult to implement (Peters & Pierre, 1998). A critical perspective argues that without addressing the deep-seated interests and cultural barriers within these networks, attempts at reform may remain superficial, ultimately failing to produce meaningful and lasting improvements in governance and efficiency.

Comparative Analysis with Southeast Asian Countries

When comparing Thailand with other Southeast Asian countries, similar patterns of interaction between social networks and transaction costs can be observed, though the specific manifestations and challenges vary. For instance, in Indonesia, like in Thailand, dense and hierarchical social networks have facilitated corruption, particularly in relation to natural resource exploitation (Hadiz, 2010). However, Indonesia has made significant strides in reducing transaction costs through anti-corruption reforms and improvements in digital governance, which have helped to disrupt some of these networks (World Bank, 2019). Conversely, in Singapore, strong institutional frameworks have historically kept transaction costs low, which has limited the scope for corruption. Singapore's success in governance is partly attributed to the integration of technology in public services, which has streamlined processes and reduced the human element where corruption typically festers (Quah, 2010). This has allowed Singapore to create efficient, inclusive, and relatively corruption-free governance networks. According to the authors, the variations in how these countries handle social networks and transaction costs underline the importance of context-specific strategies in governance reform. In Thailand and Indonesia, breaking down entrenched networks requires not only technological advancements but also significant political will and institutional support. Singapore's experience demonstrates that strong institutional frameworks and technological integration can effectively reduce transaction costs and corruption. However, replicating Singapore's model may be challenging in countries with weaker institutions and more deeply rooted social networks. Thus, the authors emphasize that while technology and reforms are crucial, they must be accompanied by broader efforts to strengthen institutions and foster a culture of transparency and accountability.

The analysis reveals that both social networks and transaction costs play critical roles in shaping governance and influencing corruption. Social networks, which are integral to the social and political fabric of any country, can facilitate efficient governance by promoting trust and information sharing. However, these same networks can also enable corruption when they become opaque and exclusive, serving the interests of a select few while increasing transaction costs for outsiders. Addressing the challenges associated with reforming entrenched networks and altering transaction costs is complex and requires a multi-faceted approach. Efforts to reform entrenched networks often face resistance from those who benefit from the status quo. These networks are deeply embedded in the political and administrative structures, making them resilient to change. For example, in Thailand, attempts to introduce digital governance aimed at reducing transaction costs have been met with opposition from bureaucratic entities that thrive on the existing system's complexity and lack of transparency. Similar challenges are observed in Indonesia, where

hierarchical social networks have facilitated corruption, particularly in natural resource exploitation. However, Indonesia's recent anti-corruption reforms and advancements in digital governance show that it is possible to disrupt these networks and reduce transaction costs, albeit with significant effort and political will. Comparatively, Singapore presents a successful case where strong institutional frameworks and the integration of technology in public services have kept transaction costs low and minimized corruption. Singapore's model demonstrates that when governance processes are streamlined and the human element, where corruption typically festers, is reduced, it is possible to achieve efficient, inclusive, and relatively corruption-free networks. This success is attributed to robust anti-corruption measures, a commitment to transparency, and a culture of accountability that supports technological integration. Learning from these comparative experiences within Southeast Asia can provide valuable insights into successful strategies for governance reform and anti-corruption initiatives. Countries like Thailand and Indonesia can look to Singapore's model for inspiration, but they must adapt these strategies to their unique socio-political contexts. This might involve not only technological upgrades and process optimization but also comprehensive reforms that address underlying administrative and cultural practices. Strengthening institutions, fostering political will, and cultivating a culture of openness and accountability are crucial steps towards sustainable governance reform.

Implications for Policy and Practice

The dual role of social networks and the impact of transaction costs on governance and corruption have significant implications for policy and practice, particularly in the context of Thailand. Addressing these issues requires a thoughtful approach to leverage the positive aspects of social networks while minimizing transaction costs to foster a more efficient, transparent, and corruption-resistant governance environment. This section outlines specific policy recommendations and practical steps for implementation to combat corruption effectively in Thailand.

Policy Recommendations

1. **Strengthening Regulatory Frameworks to Reduce Transaction Costs:** Effective policy should aim at simplifying and streamlining regulatory frameworks to reduce the bureaucratic burden and associated transaction costs. Policies that decrease the complexity of administrative processes can discourage corrupt practices by making the processes faster and less susceptible to manipulation. This includes digitalizing government services where possible to enhance transparency and accountability.

2. **Leveraging Social Networks for Public Oversight and Participation:** Policies should also capitalize on the positive potential of social networks by fostering networks that include a broad range of stakeholders. Encouraging the formation of inclusive networks that encompass civil society, private sector actors, and international organizations can create more checks and balances within the governance system. Such networks can act as a counterbalance to more entrenched, potentially corrupt networks by increasing oversight and promoting standards of accountability.

3. **Promoting Open Government Initiatives:** Implementing open government initiatives can be an effective strategy to leverage technology to reduce transaction costs and enhance network transparency. These initiatives should focus on increasing access to government data, improving public engagement, and supporting the unrestricted flow of information that can help to monitor and evaluate government actions more effectively.

4. **Cultivating a Culture of Integrity:** Education and continuous professional development should be prioritized to cultivate a culture of integrity within public institutions. Training programs that emphasize ethical behavior, the importance of public service, and the negative impacts of corruption can empower public officials and reinforce their role in maintaining high standards of governance.

Practical Steps for Implementation

1. **Implementing Digital Platforms:** Practically, Thailand can reduce transaction costs by investing in and implementing digital platforms for public services. This includes online portals for business registrations, tax filings, and property transactions, which reduce the need for face-to-face interactions that can often be opportunities for corrupt transactions. The government could launch pilot projects in regions with high levels of public sector corruption to monitor the effectiveness of digital platforms in reducing corruption.

2. **Establishing Community Monitoring Groups:** To effectively leverage social networks, the government should support the creation of community monitoring groups that can include local NGOs, community leaders, and even international observers. These groups would be tasked with overseeing local government projects, ensuring that procurement processes are transparent and that public funds are used appropriately. The government could provide training and resources to these groups to enhance their monitoring capabilities.

3. **Enhancing Public Participation in Policy-Making:** Open forums and public consultations should be regularized to allow more comprehensive public participation in policy-making. This can be

facilitated by both physical and digital means to ensure broad accessibility. Such participation helps in making policy-making more transparent and less prone to influence from corrupt networks.

4. Establishing Anti-Corruption Hotlines and Portals: To encourage public involvement in governance, Thailand should establish and promote anti-corruption hotlines and online reporting portals where citizens can anonymously report corrupt activities. This step would not only empower citizens but also deter corrupt practices by increasing the likelihood of detection and prosecution.

5. Continuous Evaluation and Reform of Policies: Finally, policies and their implementations should be continuously evaluated to ensure they are effective in reducing corruption. This involves setting clear benchmarks for success and regularly reviewing and adjusting policies as necessary to meet these benchmarks.

By implementing these strategies and steps, Thailand can harness the positive aspects of social networks and reduce transaction costs to create a more transparent, accountable, and corruption-resistant governance system.

Conclusion

This review underscores the intricate interplay between social networks and transaction costs in shaping governance and influencing corruption in Thailand. Social networks exhibit a dual nature: they can enhance governance through efficient collaboration and community engagement, yet they also pose risks by fostering exclusivity and corruption, particularly when opaque and exclusionary. Similarly, high transaction costs often incentivize corrupt behaviors by making bureaucratic processes cumbersome and less transparent, while their reduction can streamline governance and reduce corruption opportunities. Addressing these challenges requires comprehensive reforms that tackle both the structural and cultural facets of corruption. Future research should focus on detailed network analyses across various sectors, longitudinal studies to assess reform impacts, comparative studies within Southeast Asia, exploration of cultural influences on corruption, and the efficacy of digital governance initiatives. Such studies will deepen the understanding of corruption dynamics and inform more effective governance strategies in Thailand, aiming for a governance system that is both efficient and transparent.

References

- Burt, R. S. (2004). Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology*, 110(2), 349-399.
- Callahan, W. A. (2005). Social Capital and Corruption: Vote Buying and the Politics of Reform in Thailand. *Perspectives on Politics*, 3(3), 495-508.
- Coase, R. H. (1995). *The nature of the firm*. Macmillan Education.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Dixit, A. (2009). Governance institutions and economic activity. *American Economic Review*, 99(1), 5-24.
- Gamper, M. (2022). Social Network Theories: An Overview. In: Klärner, A., Gamper, M., Keim-Klärner, S., Moor, I., von der Lippe, H., Vonneilich, N. (eds) *Social Networks and Health Inequalities*. Berlin, German: Springer.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In *The sociology of economic life* (pp. 22-45). London: Routledge.
- Hadiz, V. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia perspective*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Khwaja, A. I. (2001). *Can Good Projects Succeed in Bad Communities? Collective Action in the Himalayas*. KSG Faculty Research Working Papers Series RWP01-043, March 2001.
- Khwaja, A. I. (2004). Is increasing Community Participation Always a Good Thing? *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), 427-436.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Larsson, O. (2019). A Theoretical Framework for Analyzing Institutionalized Domination in Network Governance Arrangements. *Critical Policy Studies*, 13(1), 81-100.
- Lazer, D., Baum, M. A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F., ... & Zittrain, J. L. (2020). The Science of Fake News: Addressing Fake News Requires a Multidisciplinary Effort. *Science*, 359(6380), 1094-1096.
- Mischen, P. A., & Jackson, S. K. (2017). Connecting the Dots: Applying Complexity Theory, Knowledge Management and Social Network Analysis to Policy Implementation. *Public Administration Quarterly*, 41(3), 467-498.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Ostrom, E. (2015). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Peisakhin, L., & Pinto, P. (2010). Is Transparency an Effective anti-corruption strategy? Evidence from a Field Experiment in India. *Regulation & Governance*, 4(3), 261-280.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Phongpaichit, P., & Piriyaarangsarn, S. (1994). *Corruption and Democracy in Thailand*. The Political Economy Centre, Chulalongkorn University.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Quah, J. S. (Ed.). (2010). *Public administration Singapore-style*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Refakar, M., & Cárdenas, G. C. (2023). Corruption and Transactional Crime: Building up Effective Accountable Inclusive and Transparent Institutions as Ground for Sustainable Finance. In *Sustainable Finance and Financial Crime* (pp. 165-188). Cham: Springer International Publishing.
- Rock, M. T., & Bonnett, H. (2004). The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment. *World Development*, 32(6), 999-1017.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Shelanski, H. A., & Klein, P. G. (1995). Empirical Research in Transaction Cost Economics: a Review and Assessment. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(2), 335-361.
- Transparency International. (2018). Corruption perceptions index. Retrieved December 22, 2023, From <https://www.transparency.org/en/cpi/2018>
- Tsai, L. L. (2007). Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China. *American Political Science Review*, 101(2), 355-372.

- Vichit-Vadakan, J. (2017). Public Ethics and Corruption in Thailand. In *Public administration in Southeast Asia* (pp. 79-94). London: Routledge.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- World Bank. (2016). *Digital dividends*. World Development Report.
- World Bank (2019). *Improving Public Sector Performance Through Innovation and Inter-Agency Coordination*. Public Sector Governance Review.

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร

Factors Influencing Political Awareness Among Bangkok Metropolitan Citizens

นัททกริช เปาอินทร์ (Nuttakrit Powintara)

รองศาสตราจารย์ ดร., ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Associate Professor, Ph.D., Graduate School of Public Administration, National Institute of
Development Administration

E-mail : nuttakrit.p@nida.ac.th

Received: 8 November 2024

Revised: 3 December 2024

Accepted: 11 December 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง สื่อสังคมกับการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร (2) ศึกษาอิทธิพลของสื่อสังคมที่ส่งผลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร และ (3) ศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร โดยงานวิจัยนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเป็นหลัก โดยมีการสุ่มตัวอย่างจำนวน 601 คน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรอิสระที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองมากที่สุดคือ สื่อสังคม โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เบต้า เท่ากับ + 0.566 ในขณะที่ตัวแปรอิสระที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองรองลงมา คือ สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์เบต้า เท่ากับ + 0.410

ดังนั้น แนวทางในการเพิ่มการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานครคือ (1) ส่งเสริมให้ภาครัฐมีการใช้สื่อสังคมสร้างพื้นที่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่สร้างสรรค์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และ (2) สร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ใกล้ชิดกับประชาชนกรุงเทพมหานครให้มากขึ้น

คำสำคัญ: การตระหนักรู้ทางการเมือง, สื่อสังคม, สภาพแวดล้อมทางการเมือง

Abstract

This research aims to (1) examine the political awareness of Bangkok citizens, (2) analyze the influence of social media on their political awareness, and (3) identify other relevant factors that may affect the political awareness of Bangkok citizens. In this regard, this research employs quantitative data analysis, utilizing a sample of 601 citizens.

The results of this research indicate that the level of social media usage has the greatest influence on political awareness (Beta coefficient = + 0.566). Additionally, the political context ranks second in influencing political awareness (Beta coefficient = + 0.410). Hence, recommendations for increasing political awareness among Bangkok citizens are as follow: (1) the government should promote the use of social media as a platform for sharing political views in a creative and lawful manner, and (2) efforts should be made to bring political context closer to the daily lives of Bangkok citizens.

Keywords: Political Awareness, Social Media, Political Context

บทนำ

การตระหนักรู้ทางการเมือง (Political Awareness) เป็นกุญแจหลักสำคัญในการสร้างการเติบโตให้กับประเทศในทุกด้าน และถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการพัฒนาสังคมประการหนึ่ง (Social Development) เพราะการตระหนักรู้ทางการเมืองเป็นประตูด่านแรกสู่การที่ปัจเจกบุคคลจะทำการพิจารณาและคัดเลือกเฉพาะข้อมูล และ สิ่งที่เป็นและพึงประสงค์ ซึ่งจะนำมาซึ่งสิ่งที่เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อส่วนรวมได้ เหตุก็เพราะว่า การตระหนักรู้ทางการเมืองจะส่งผลในลักษณะของการกระตุ้นอารมณ์ (Emotion) ที่จะส่งผลให้มนุษย์แสวงหาข้อมูลที่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อประเด็นต่าง ๆ ได้ (Khan et al., 2021)

ในการนี้ มีนักวิชาการที่ได้เสนอว่า การแสดงออกทางการเมืองผ่านสื่อสังคม (Social Media) สามารถเพิ่มการตระหนักรู้ทางการเมืองได้ (Strandberg, 2013; Muzaffar et al., 2019; Zeib and Tahir, 2022) โดย Yaseen (2023) พบว่า สื่อสังคม (Social Media) บางแพลตฟอร์มสามารถยกระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองได้มากกว่าบางแพลตฟอร์มในข้อมูลลักษณะคล้ายคลึงกัน

ยิ่งไปกว่านั้นยังมีบางปัจจัยที่อาจนำไปสู่การสร้างการตระหนักรู้ทางการเมืองสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางทางการบริหารราชการ และเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย ดังนั้น การเข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานคร จึงถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของความก้าวหน้าในระบอบประชาธิปไตยของไทย อีกทั้งกรุงเทพมหานครมีจำนวนเขตการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2566 เป็นจำนวนถึง 33 เขตการเลือกตั้ง

ดังนั้น จึงนำมาสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Objectives of the Research) ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการตระหนักรู้ทางการเมือง ของ ประชาชนกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาอิทธิพลของสื่อสังคม (Social Media) ที่ส่งผลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของ ประชาชนกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของประชาชน กรุงเทพมหานคร

ขอบเขตการวิจัย

1. งานวิจัยนี้ ศึกษาเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ เขตชั้นใน เขตชั้นกลาง และเขตชั้นนอก
2. ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย คือ ระหว่าง เดือนกุมภาพันธ์ 2567 ถึง เดือนตุลาคม 2567

ประโยชน์ของการวิจัย

เมื่อได้ทราบว่าคุณสมบัติของการตระหนักรู้ทางการเมืองของคนไทยมีลักษณะเป็นเช่นไร และมีความแตกต่างกันในแต่ละลักษณะทางประชากรและสังคมอย่างไร ก็จะสามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบาย เพื่อส่งเสริมให้เกิดการตระหนักรู้ทางการเมืองของคนไทยได้เพิ่มขึ้น

อีกทั้ง เมื่อทราบว่าคุณสมบัติ (Social Media) มีผลหรือไม่ และอย่างไร ต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของคนไทย การวางแผนเพื่อใช้สื่อสังคมเพื่อผลักดันให้เกิดการตระหนักรู้ทางการเมืองของคนไทยก็จะมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทบทวนวรรณกรรม

การตระหนักรู้ทางการเมือง (Political Awareness) หมายถึง ระดับการให้ความสนใจของปัจเจกบุคคลที่มีต่อสถานะทางการเมือง รวมถึงสถานการณ์ทางการเมือง โดยปัจเจกบุคคลดังกล่าวก็มีความเข้าใจในสถานะทางการเมือง และ สถานการณ์ทางการเมือง (Zaller, 1992)

กลไกของการตระหนักรู้ทางการเมือง (Political Awareness Mechanism) เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่าง ปัจเจกบุคคล และ แหล่งที่มาของข้อมูล (Sources of political information) ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆทางการเมือง

ในการพัฒนาการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) และการเกาะติดทางการเมือง (Political Engagement) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ซึ่ง ตัวแบบ RAS ของ Zaller (1992) ถือได้ว่าเป็นตัวแบบที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดตัวแบบหนึ่งที่สามารถอธิบายทั้งสองสิ่งดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

โดยตัวแบบ RAS ซึ่งประกอบไปด้วย 4 สัจพจน์ (Axioms) คือ (1) สัจพจน์การรับ (Reception Axiom) (2) สัจพจน์การต่อต้าน (Resistance Axiom) (3) สัจพจน์การเข้าถึง (Accessibility Axiom) และ (4) สัจพจน์การตอบสนอง (Response Axiom) นั้น สามารถแบ่งออกเป็นสองขั้นตอนหลักในการอธิบายกลไกที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของสาธารณะ (Public Opinion) ได้ดังนี้

1. ขั้นตอนที่ปัจเจกบุคคล ได้รับ หรือ ไม่ได้รับข้อมูล (Received or not received)
2. ขั้นตอนที่ปัจเจกบุคคล ยอมรับ หรือ ปฏิเสธข้อมูล (Accept or reject)

ซึ่ง Zaller (1992) ได้ชี้ให้เห็นว่า ในขั้นตอนแรกๆ ตัวแบบ RAS อธิบายการทำงานของกลไกทั้งหมดนั้น การตระหนักรู้ทางการเมือง (Political awareness) มีความสำคัญเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อปัจเจกบุคคลมีการตระหนักรู้ทางการเมืองแล้ว ปัจเจกบุคคลจะรับข้อมูลทางการเมืองมาพิจารณาต่อ ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการเกาะติดทางการเมืองในระดับที่สูงขึ้น

นอกจากนี้แล้ว ยังมีนักวิชาการที่ชี้ให้เห็นว่า การตระหนักรู้ทางการเมืองก็ยังสามารถสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองของประเทศชาติได้ โดย สามารถส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น (Higher political participation) ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างการเมืองที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับวาระของรัฐบาล (Government agendas) ที่มีผลต่อประเทศชาติโดยรวม (Guo และ Saxton, 2014)

สำหรับ การวัดระดับการตระหนักรู้ทางการเมือง Souhaug และ คณะ (2022) ได้พิสูจน์ข้อเสนอในการวัดระดับการตระหนักรู้ทางการเมือง และ พบว่า มีสามองค์ประกอบหลักที่สามารถวัดได้ อันประกอบไปด้วย (1) ความสนใจของปัจเจกบุคคลในเรื่องการเมือง (Attention to politics) (2) ความรู้เกี่ยวกับการเมือง (Political knowledge) และ (3) ความเข้าใจในสถานการณ์ทางการเมือง (Understanding of political matters)

การตระหนักรู้ทางการเมืองเพิ่มขึ้นได้อย่างไร

การตระหนักรู้เพิ่มขึ้นได้โดยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองผ่านทางสื่อสังคม (Social Media)
2. ลักษณะทางประชากรและสังคม ของ ปัจเจกบุคคล (Sociodemographic)
3. สภาพแวดล้อมทางการเมือง (Political Environment)

สื่อสังคม (Social Media) ได้รับการพิจารณาแล้วว่า เป็นช่องทางการสื่อสารที่รวดเร็วที่สุด และสามารถตอบสนองต่อการเชื่อมโยงของผู้คนทั่วโลกได้เป็นอย่างดี (Colleoni et al., 2014) โดยนักวิชาการยังเชื่อมั่นอีกว่า สื่อสังคมเป็นช่องทางที่ทรงพลังซึ่งสามารถส่งมอบเนื้อหาสาระ (Content) ที่นำมาสู่การสร้างและ เพิ่มการตระหนักรู้ทางการเมืองให้กับประชาชนโดยทั่วไป (Reuter และ Szakonyi, 2015)

ยิ่งไปกว่านั้น สื่อสังคมที่สามารถสร้างกระแสแห่งการตระหนักรู้ (Awareness stream) และการเกาะติดทางการเมือง (Political engagement stream) ให้กับพลเมืองได้ จะส่งผลให้ผู้สนับสนุนทางการเมืองมีความเชื่อมั่นในตัวของผู้ที่ตนเองสนับสนุนได้เป็นอย่างมาก เพราะผู้สนับสนุนมักพิจารณาแนวทางการสนับสนุนจากความคิดเห็นของสาธารณชน และ กระแสทางการเมืองเป็นหลัก (Opeyemi, 2018)

โดยในปี ค.ศ. 2024 คนไทยเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ร้อยละ 88 ของประชากรไทยทั้งหมด โดยในจำนวนดังกล่าวมีการเพิ่มขึ้นจาก ปี ค.ศ. 2023 ประมาณ 1 แสนคน ซึ่ง สำหรับ สื่อสังคม (Social Media) สามอันดับแรกที่คนไทยนิยมใช้มากที่สุดคือ (1) Facebook คิดเป็น ร้อยละ 33.4 (2) Tiktok คิดเป็นร้อยละ 28.5 และ (3) Line คิดเป็น ร้อยละ 14.4 (Eukeik.ee, 2024)

สำหรับลักษณะทางประชากร และ สังคม ของปัจเจกบุคคล (Sociodemographic) ก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่งานวิจัยที่บ่งชี้ว่าทำให้ระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองของปัจเจกบุคคลมีความแตกต่างกันได้ ยกตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ Yaseen (2023) และ งานทางวิชาการของ Zeib และ Tahir (2022) พบว่า การศึกษาที่สูงขึ้น จะสามารถเพิ่มระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้แล้ว Jennings and Niemi (2014) ก็ยังเสนออีกว่า มีความเป็นไปได้ที่คนต่างเจนอเรชั่น จะมีระดับของความกระตือรือร้น (Active) ในเรื่องการเมืองที่แตกต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้น Stoker (2014) ก็ยังชี้ให้เห็นว่า ความแตกต่างระหว่างเจนอเรชั่นก็ยังมีผลต่อวิถีคิดทางการเมืองอีกด้วย

มนัสวี ศรีนนท์ (2018) ได้เสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเจนอเรชั่น โดย มนัสวี ได้ทำการแบ่งกลุ่มของเจนอเรชั่นออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มเจนอเรชั่นไซเลนท์ (Silent generation) (2) กลุ่มเจนอเรชั่นบี (Baby boomer generation) (3) กลุ่มเจนอเรชั่นเอ็กซ์ (Generation X) (4) กลุ่มเจนอเรชั่นวาย (Generation Y) และ (5) กลุ่มเจนอเรชั่นแซด (Generation Z) โดยลักษณะของแต่ละเจนอเรชั่นยังสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

กลุ่มเจนอเรชั่นไซเลนท์ (Silent generation) คือ ประชากรที่เกิดในช่วง พ.ศ. 2468 ถึง พ.ศ. 2488 เป็นประชากรที่เกิดในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และ ในยุคเศรษฐกิจตกต่ำ มักเป็นผู้คนที่ต้องผ่านชีวิตที่ดิ้นรน ทำให้มีวินัยในการใช้ชีวิตที่สูง ถือได้ว่าเป็นผู้สร้างรากฐานความมั่นคงในด้านต่างๆ มาให้กับผู้คนในยุคปัจจุบัน

กลุ่มเจนอเรชั่นบี (Baby boomer generation) คือ กลุ่มประชากรที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2507 เป็นกลุ่มคนที่เห็นความยากลำบากของคนรุ่นก่อน และ อยู่ในสังคมที่มีการยึดมั่นในระบบอาวุโสในการทำงานจึงทำให้ประชากรในกลุ่มนี้ มีความอดทนสูง ใช้ชีวิตเรียบง่าย และมักเก็บออมมากกว่าใช้จ่าย

กลุ่มเจนอเรชั่นเอ็กซ์ (Generation X) คือ กลุ่มประชากรที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2508 ถึง พ.ศ. 2522 เป็นกลุ่มประชากรที่มีทางเลือกในชีวิตมากขึ้น และมีความอดทนต่อแรงกดดันที่น้อยกว่ากลุ่มเจนอเรชั่นบี โดยคนในกลุ่มนี้มีลักษณะ รักอิสระ และคิดนอกกรอบ

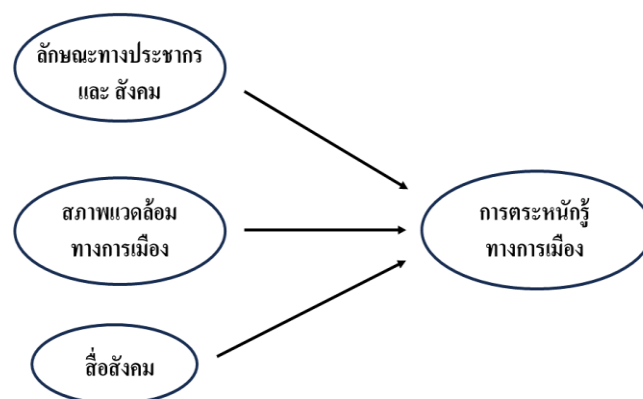
กลุ่มเจนเนอเรชั่นวาย (Generation Y) คือ กลุ่มประชากรที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2540 เป็นประชากรที่เติบโตมาพร้อมกับการพัฒนาทางเทคโนโลยี มีลักษณะไม่ชอบระบบอาวุโสในการทำงาน รวมถึงยังไม่ชอบให้ใครบิบบังคับในทางเลือกของการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ

กลุ่มเจนเนอเรชั่นแซด (Generation Z) คือ กลุ่มประชากรที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2541 จนถึง เจนเนอเรชั่นถัดไป เป็นประชากรที่มักปรารถนาที่จะเลือกในสิ่งที่ตนเองต้องการเสมอ รักสบาย ไม่ชอบพิธีรีตอง รวมถึงมีทักษะในการทำหลายสิ่งในเวลาเดียวกัน

ยิ่งไปกว่านั้น องค์ประกอบทางด้านสภาพแวดล้อมทางการเมืองก็ได้รับการเสนอจากนักวิชาการหลายท่านว่า มีความสำคัญต่อการตระหนักรู้ทางการเมือง โดย Kuklinski et al. (2001) ได้ทำการวิจัยและพบว่า สภาพแวดล้อมทางการเมืองสามารถส่งผลต่อการเกิดขึ้นของการตระหนักรู้ทางการเมืองได้อย่างเป็นธรรมชาติ (Kuklinski et al., 2001)

นอกจากนี้แล้ว Zaller (1992) ก็ได้เสนอตัวแบบ RAS ที่มีมุมมองที่สอดคล้องกัน โดยตัวแบบดังกล่าวเสนอมามีทั้งหมด 4 สัจพจน์ที่มีความเกี่ยวข้องร้อยเรียง โดยสัจพจน์ที่ทำงานแรก คือ สัจพจน์การรับ นั่น การตระหนักรู้ทางการเมืองมีส่วนสำคัญยิ่ง และ สัจพจน์การตอบสนองซึ่งเป็นปลายทางนั้น มีส่วนสำคัญต่อ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และ กิจกรรมทางการเมือง ดังนั้น สภาพแวดล้อมทางการเมืองจึงมีความเกี่ยวข้องกับการตระหนักรู้ทางการเมือง ดังที่งานวิจัยของนักวิชาการหลายท่านได้เสนอว่า ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เช่น การรับรู้ข่าวสาร สัมพันธภาพทางการเมืองกับคนใกล้ชิด การเข้าร่วมกลุ่มสัมพันธ์ รวมถึง กฎหมาย และ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคลย่อมเกี่ยวพันกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นปลายทางของ การตระหนักรู้ทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ดังตัวแบบ RAS (Zaller, 1992; Hansudom, 2007; ฐานิตา เกลิมช่วง และอัมรินทร์ นาคณัฐเศรษฐ์, 2559)

กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework of the Research)



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล งานวิจัยนี้ทำการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 601 คน ซึ่งเป็นประชาชนในกรุงเทพมหานครที่ผ่านการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) ซึ่ง กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวได้รับการแบ่งออกเป็น 3 ชั้นภูมิ คือ กลุ่มตัวอย่างจากเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก 189 คน กลุ่มตัวอย่างจากเขตกรุงเทพมหานครชั้นกลาง 191 คน และ กลุ่มตัวอย่างจากเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน 221 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 601 คน โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบจากตารางสำเร็จรูปของ Taro Yamane แล้ว พิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครเท่ากับ 4,461,071 คน แล้วนั้น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2566) ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ระดับความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5 คือจำนวน 400 คน ดังนั้นจำนวนกลุ่มตัวอย่างจึงครอบคลุมขนาดของกลุ่มตัวอย่างในระดับความคลาดเคลื่อนดังกล่าว

นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของการทดสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัย ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ทำการพิจารณาตรวจสอบเนื้อหา และ โครงสร้างของแบบสอบถาม (Construct Validity) และตรวจสอบภาษาที่ใช้ (Content Validity) โดยผ่านการทดสอบเรียบร้อยแล้ว ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิประกอบไปด้วย นักวิชาการ และ ผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสาร

ยิ่งไปกว่านั้น ผลการทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability Test) ของแบบสอบถามที่ได้ทำการทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มตัวอย่างที่คล้ายคลึงกับประชาชน จำนวน 30 คน ด้วยวิธีการของอัลฟาครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) พบว่ามีค่า 0.72 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ระดับดี

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) และ การหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ผู้วิจัยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป STATA ดำเนินการประมวลผลข้อมูล โดยมีผลการศึกษาดังต่อไปนี้

ผลการศึกษา และ สรุปผล

ในอันดับแรก ผู้วิจัยได้วิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่อสะท้อนภาพรวมของกลุ่มตัวอย่าง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ภาพรวมอายุของกลุ่มตัวอย่าง

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	ค่าสูงสุด (Max)	ค่าต่ำสุด (Min)
อายุ	34.54	6.07	57	19

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างมีอายุโดยเฉลี่ย 34.54 ปี มีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานคือ 6.07 ปี อายุที่มากที่สุดคือ 57 ปี และ อายุที่น้อยที่สุดคือ 19 ปี

ตารางที่ 2 จำนวน และ ร้อยละของ ตัวแปรเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
หญิง	416	69.22
ชาย	185	30.78

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากตารางที่ 2 จะเห็นว่า กลุ่มตัวอย่างประกอบไปด้วยเพศหญิงเป็นส่วนใหญ่ โดยมีจำนวน 416 คน ถือเป็นร้อยละ 69.22 ในขณะที่มีจำนวนเพศชายทั้งหมด 185 คน คิดเป็นร้อยละ 30.78

ตารางที่ 3 จำนวน และ ร้อยละของ ตัวแปรระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
มัธยมศึกษา	1	0.17
ปวส.	19	3.16
ปริญญาตรี	518	86.19
ปริญญาโท	63	10.48

ผลการศึกษาจากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามสำเร็จการศึกษาสูงสุดในระดับปริญญาตรีจำนวน 518 คน คิดเป็นร้อยละ 86.19 ในขณะที่ สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา มีจำนวนน้อยที่สุดคือ 1 คน คิดเป็น ร้อยละ 0.17 ของผู้ตอบแบบสอบถาม สำหรับผู้ตอบแบบสอบถามที่ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท มีจำนวน 63 คน คิดเป็น ร้อยละ 10.48 และ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับ ปวส. มีจำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 3.16

ตารางที่ 4 จำนวน และ ร้อยละของ ตัวแปรที่ตั้งพื้นที่ (Zone)

ที่ตั้งพื้นที่ (Zone)	ความถี่	ร้อยละ
กรุงเทพมหานครใน	221	36.77
กรุงเทพมหานครกลาง	191	31.78
กรุงเทพมหานครนอก	189	31.45

จากตารางที่ 4 กลุ่มตัวอย่างที่มีที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตภายในกรุงเทพมหานครชั้นใน มีจำนวน 221 คน คิดเป็นร้อยละ 36.77 ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในเขตภายในกรุงเทพมหานครชั้นกลาง มีจำนวน 191 คน คิดเป็นร้อยละ 31.78 และ กลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก จำนวน 189 คน คิดเป็นร้อยละ 31.45 ซึ่งนั่นหมายความว่า มีกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในการวิเคราะห์จำนวน 601 คน

ตารางที่ 5 ความถี่ และ ร้อยละของ ตัวแปรสื่อสังคมที่นิยมใช้

สื่อสังคมที่นิยมใช้มากที่สุด	ความถี่	ร้อยละ
เฟซบุ๊ก	428	71.21
อินสตาแกรม	57	9.48
ไลน์	12	2.00
ติ๊กต็อก	45	7.49
ยูทูบ	59	9.82

จากตารางที่ 5 สื่อสังคมที่กลุ่มตัวอย่างนิยมใช้มากที่สุด อันดับที่ 1 คือ เฟซบุ๊ก จำนวน 428 คน (ร้อยละ 71.21) อันดับที่ 2 คือ ยูทูบ จำนวน 59 คน (ร้อยละ 9.82) อันดับที่ 3 คือ อินสตาแกรม จำนวน 57 คน (ร้อยละ 9.48) อันดับที่ 4 คือ ติ๊กต็อก จำนวน 45 คน (ร้อยละ 7.49) และ อันดับห้า คือ ไลน์ จำนวน 12 คน (ร้อยละ 2.00)

ตารางที่ 6 ความถี่ และ ร้อยละของ ตัวแปรสื่ออื่นๆ ที่มีใช้สื่อสังคมที่นิยมใช้

สื่ออื่น ๆ ที่มีใช้สื่อสังคม	ความถี่	ร้อยละ
หนังสือพิมพ์	26	4.33
วิทยุ	15	2.50
โทรทัศน์	335	55.74
เว็บไซต์	225	37.43

จากตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่า สื่ออื่น ๆ ที่มีใช้สื่อสังคมที่กลุ่มตัวอย่างใช้มากที่สุด ประกอบไปด้วย โทรทัศน์ ซึ่งมีจำนวน 335 คน (ร้อยละ 55.74) เว็บไซต์ มีจำนวน 225 คน (ร้อยละ 37.43) หนังสือพิมพ์ มีจำนวน 26 คน (ร้อยละ 4.33) และ วิทยุ มีจำนวน 15 คน (ร้อยละ 2.50)

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. err.	Std. dev.	[95% conf. interval]	
female	416	2.942308	.0541712	1.10488	2.835824	3.048792
male	185	2.978378	.0762505	1.03712	2.827941	3.128816
Combined	601	2.953411	.0442067	1.08374	2.866592	3.04023
diff		-.0360707	.0958387		-.2242913	.1521499
diff = mean(female) - mean(male)				t =	-0.3764	
H0: diff = 0				Degrees of freedom =	599	
Ha: diff < 0		Ha: diff != 0		Ha: diff > 0		
Pr(T < t) = 0.3534		Pr(T > t) = 0.7068		Pr(T > t) = 0.6466		

ภาพที่ 2 แสดงผลการวิเคราะห์การทดสอบค่าเฉลี่ยสำหรับสองกลุ่มตัวอย่างแบบเป็นอิสระจากกัน

จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่า การทดสอบสมมติฐานค่าเฉลี่ยสำหรับสองกลุ่มตัวอย่างที่เป็นอิสระจากกัน (Two sample independent t-test) ในรูปแบบสองหาง (Two-tailed test) มีค่า $p = 0.71$ ซึ่งมากกว่าค่าความคลาดเคลื่อนที่ 0.05 ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างทั้งชายและหญิง ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05

Source	Analysis of variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	20.5290826	2	10.2645413	8.97	0.0001
Within groups	684.166425	598	1.14409101		
Total	704.695507	600	1.17449251		

Bartlett's equal-variances test: $\chi^2(2) = 63.6361$ Prob> $\chi^2 = 0.000$

Comparison of poliawaren~s by bangkokzone (Scheffe)

Row	Mean-Col	Mean	in	mid
mid			-.280472 0.030	
out			-.440255 0.000	-.159783 0.347

ภาพที่ 3 แสดงผลการวิเคราะห์ One-Way ANOVA และ เปรียบเทียบด้วย Scheffe

จากภาพที่ 3 ซึ่งแสดงผลการวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนแบบทางเดียว (One-Way ANOVA) และการทดสอบ Post-Hoc ด้วยวิธีการเปรียบเทียบ Scheffe จะเห็นได้จากการทดสอบการวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนแบบทางเดียว (One-Way ANOVA) ค่า $F = 8.97$ และ ค่า $p = 0.0001$ ซึ่งมีค่าน้อยกว่า 0.005 จึงสามารถกล่าวได้ว่า มีความแตกต่างกันในระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ใน

กรุงเทพชั้นใน กรุงเทพชั้นกลาง และ กรุงเทพชั้นนอก อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.005 และ เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบด้วยวิธี Scheffe แล้วจะเห็นว่า ไม่มีความแตกต่างกันในระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 ระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ใน กรุงเทพชั้นกลาง และ กรุงเทพชั้นนอก ($p = 0.35$) แต่มีความแตกต่างกันในระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองระหว่าง

1. กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในกรุงเทพชั้นใน และกรุงเทพชั้นกลาง ที่ระดับ 0.05 ($p = 0.03$) โดยกรุงเทพชั้นกลาง มีระดับการตระหนักรู้ที่น้อยกว่ากรุงเทพชั้นในอย่างมีนัยสำคัญ
2. กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในกรุงเทพชั้นใน และกรุงเทพชั้นนอกที่ระดับ 0.001 ($p < 0.001$) โดยกรุงเทพชั้นนอกมีระดับการตระหนักรู้ที่น้อยกว่ากรุงเทพชั้นในอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์ตัวแบบ OLS Regression ก่อนการทดสอบฐานคติ (Assumption)

ตัวแปร	โมเดล 1: ระดับการตระหนักรู้ทางการเมือง	โมเดล 2: ระดับการตระหนักรู้ทางการเมือง
อายุ	+ 0.003 (0.363)	
สภาพแวดล้อมทางการเมือง	+ 0.402 (< 0.001) ***	+ 0.403 (< 0.001) ***
สื่อสังคม	+ 0.557 (< 0.001) ***	+ 0.556 (< 0.001) ***
ค่าคงที่ (C)	+ 0.061 (0.642)	+ 0.166 (0.007) ***
<i>R-Squared</i>	0.793	0.793
<i>Adj R-Squared</i>	0.792	0.792

หมายเหตุ: เครื่องหมาย *, **, *** หมายถึงระดับนัยสำคัญที่ร้อยละ 10, ร้อยละ 5, และร้อยละ 1 ตามลำดับ

ในการวิเคราะห์ตัวแบบกำลังสองน้อยที่สุด หรือ OLS Regression ผู้วิจัยได้ดำเนินการประมวลผลออกมาดังตารางที่ 7 ซึ่งแสดงผลการทดสอบให้เห็นได้ว่า ในโมเดลที่ 1 จะประกอบไปด้วยตัวแปรอิสระคือ (i) อายุ (ii) สภาพแวดล้อมทางการเมือง และ (iii) สื่อสังคม อย่างไรก็ตาม ตัวแปรอายุ มีค่า $p = 0.363$ ซึ่งมีค่ามากกว่า 0.10 จึงบ่งชี้ว่า ตัวแปรอายุ ไม่มีระดับนัยสำคัญในการทดสอบ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ปรับโมเดลให้กลายเป็น โมเดล 2 ซึ่งมีตัวแปรตามคือ ระดับการตระหนักรู้ทางการเมือง และ มีตัวแปรอิสระที่ประกอบไปด้วย (i) สภาพแวดล้อมทางการเมือง และ (ii) สื่อสังคม

โดยจากตารางที่ 7 ได้ชี้ให้เห็นว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระ “สภาพแวดล้อมทางการเมือง” เท่ากับ + 0.403 ($p < 0.001$) ซึ่งหมายความว่า ตัวแปรสภาพแวดล้อมทางการเมืองส่งผลต่อตัวแปรระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองที่ระดับนัยสำคัญอย่างน้อย ร้อยละ 1 เมื่อควบคุมตัวแปรอิสระอื่นในโมเดลให้คงที่

ในขณะที่ตัวแปรอิสระ “สื่อสังคม” มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ + 0.556 ($p < 0.001$) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ตัวแปรสื่อสังคมส่งผลต่อตัวแปรระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองที่ระดับนัยสำคัญอย่างน้อย ร้อยละ 1 เมื่อควบคุมตัวแปรอิสระอื่นในโมเดลให้คงที่

ในขณะที่ ค่าคงที่ (Constant : C) ของโมเดล 2 มีค่าเท่ากับ + 0.166 ซึ่งโมเดล 2 นี้ มีค่า R-Squared เท่ากับ 0.793 และ มีค่า Adjusted R-Squared เท่ากับ 0.792

. hettest

Breusch-Pagan/Cook-Weisberg test for heteroskedasticity

Assumption: Normal error terms

Variable: Fitted values of poliawareness

H0: Constant variance

chi2(1) = 16.50

Prob > chi2 = 0.0000

ภาพที่ 4 ผลการทดสอบ Breusch-Pagan/Cook-Weisberg test for heteroskedasticity

สำหรับภาพที่ 4 แสดงให้เห็นถึงการทดสอบฐานคติ (Assumption) ที่เกี่ยวกับ Homoskedasticity ซึ่งผลการทดสอบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าค่า $p < 0.0001$ ซึ่งมีระดับนัยสำคัญที่ระดับร้อยละ 0.01 ชี้ให้เห็นว่า โมเดลมีการเกิดขึ้นของ Heteroskedasticity จึงมีความจำเป็นต้องปรับโมเดลให้เห็น Robust Standard Error

ตารางที่ 8 ผลการทดสอบ VIF ของตัวแปรอิสระในโมเดล 2

ตัวแปรอิสระ	VIF
สภาพแวดล้อมทางการเมือง	1.75
สื่อสังคม	1.75

ตารางที่ 8 เป็นผลการทดสอบ Multi-Collinearity ซึ่งใช้ค่า VIF ในการทดสอบ ผลปรากฏว่า ตัวแปรสภาพแวดล้อมทางการเมืองมีค่า VIF เท่ากับ 1.75 และ ตัวแปรสื่อสังคม มีค่า VIF เท่ากับ 1.75 ซึ่งทั้งสองตัวแปรดังกล่าวมีค่า VIF น้อยกว่า 3 ดังนั้นจึงชี้ให้เห็นว่าโมเดล 2 ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับ Multi-Collinearity

Ramsey RESET test for omitted variables
Omitted: Powers of fitted values of poliawareness

H0: Model has no omitted variables

$F(3, 595) = 1.26$
Prob > F = 0.2865

ภาพที่ 5 ผลการทดสอบ Ramsey RESET test for omitted variables

จากภาพที่ 5 แสดงให้เห็นว่าผลการทดสอบมีค่า $F = 1.26$ และ มีค่า $p = 0.29$ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะปฏิเสธสมมติฐานที่ว่า ตัวแบบไม่มีตัวแปรที่ขาดหายไปอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 9 ผลการวิเคราะห์ตัวแบบ OLS Regression แบบ Robust พร้อมค่า Beta

ตัวแปร	โมเดล 3 (Robust)
สภาพแวดล้อมทาง การเมือง	+ 0.403 (Beta = + 0.410) (< 0.001) ***
สื่อสังคม	+ 0.556 (Beta = + 0.566) (< 0.001) ***
ค่าคงที่ (C)	+ 0.166 (0.01) ***
<i>R-Squared</i>	0.793

หมายเหตุ : เครื่องหมาย *, **, *** หมายถึงระดับนัยสำคัญที่ร้อยละ 10, ร้อยละ 5, และร้อยละ 1 ตามลำดับ

จากตารางที่ 9 ได้ชี้ให้เห็นว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระ “สภาพแวดล้อมทางการเมือง” เท่ากับ + 0.403 และ มีค่า Beta เท่ากับ + 0.410 ($p < 0.001$) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ตัวแปรสภาพแวดล้อมทางการเมืองส่งผลต่อตัวแปรระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองที่ระดับนัยสำคัญอย่างน้อย ร้อยละ 1 เมื่อควบคุมตัวแปรอิสระอื่นในโมเดลให้คงที่

ในขณะที่ตัวแปรอิสระ “สื่อสังคม” มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ + 0.556 และมีค่า $Beta = + 0.566$ ($p < 0.001$) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ตัวแปรสื่อสังคมส่งผลต่อตัวแปรระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองที่ระดับนัยสำคัญอย่างน้อย ร้อยละ 1 เมื่อควบคุมตัวแปรอิสระอื่นในโมเดลให้คงที่

ในขณะที่ ค่าคงที่ (Constant : C) ของโมเดล 2 มีค่าเท่ากับ + 0.166 ซึ่งโมเดล 2 นี้ มีค่า R-Squared เท่ากับ 0.793

จึงสามารถสรุปได้ว่า ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญซึ่งส่งผลต่อระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองมากที่สุด คือ สื่อสังคม ซึ่งมีค่า $Beta = + 0.566$ และ ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญซึ่งส่งผลต่อระดับการตระหนักรู้ทางการเมืองรองลงมาก็คือ สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งมีค่า $Beta = + 0.410$

การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

หลังจากประมวลผล และ วิเคราะห์ข้อมูลดังที่ได้รายงานไปแล้ว จะเห็นได้ว่า ผลการวิจัยมีความสอดคล้องกับงานของ Colleoni et al. (2014) รวมถึง Reuter และ Szakonyi (2015) และ Opeyemi (2018) ว่า สื่อสังคมมีอิทธิพลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของพลเมือง

อีกทั้งผลการวิจัยก็มีความสอดคล้องกับงานของ Kuklinski และ (2001) รวมถึง Zaller (1992) ฐานิตา เกลิมช่วง และอัมรินทร์ นาคณัฐเศรษฐ์ (2559) ที่แสดงให้เห็นว่า สภาพแวดล้อมทางการเมืองของพลเมืองมีอิทธิพลอย่างมากเช่นกันต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของพลเมือง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มีความไม่สอดคล้องกันกับสิ่งที่ทบทวนวรรณกรรมไปแล้วก็คือ ลักษณะทางประชากรของพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่วงอายุนั้น ผลการวิจัยพบว่าไม่ได้มีผลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญซึ่งแตกต่างจากงานของ Jennings and Niemi (2014) รวมถึง Stoker (2014) ที่แสดงว่า ช่วงอายุที่ต่างกันส่งผลต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองของพลเมือง ซึ่งอาจเป็นได้ว่าพฤติกรรมของประชาชนกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างกับบริบทที่นักวิชาการดังกล่าวศึกษามาก่อนหน้านี้

อนึ่ง สำหรับงานวิจัยนี้ มีข้อเสนอแนะอันมีรากฐานมาจากการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ภาครัฐควรมีการส่งเสริมให้สื่อสังคมมีการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองที่สร้างสรรค์ และ ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้พลเมืองมีความเชื่อมโยงกับภาพใหญ่ในทางการเมืองของประเทศได้ดียิ่งขึ้น สิ่งนี้เป็นการสร้างอุปนิสัยที่ดีที่ทำให้เป็นการแผ่ขยายความกระตือรือร้นซึ่งจะนำไปสู่การเมืองที่สร้างสรรค์ได้

2. ผู้ที่มีความรับผิดชอบในการส่งเสริมให้มีการตระหนักรู้ทางการเมือง ควรมีการส่งเสริมเพิ่มขึ้นในการสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ใกล้ชิดกับพลเมืองมากขึ้น สิ่งนี้นอกจากจะสร้างความคุ้นชินให้กับประชาชนว่าการเมืองไม่ใช่เรื่องไกลตัว แต่ยังช่วยเพิ่มระดับความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบการเมือง อันจะนำไปสู่การลดความขัดแย้งทางการเมืองได้อีกในอนาคต

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากงานวิจัย

งานวิจัยนี้ทำให้ได้ทราบว่าอายุ ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับระดับความตระหนักรู้ สำหรับประชาชน กรุงเทพมหานคร หากแต่ว่า สื่อสังคมออนไลน์ และ สภาพแวดล้อมทางการเมือง มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการตระหนักรู้ทางการเมือง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกรุงเทพมหานครต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ฐานิตา เถลิ้มช่วง และอัมรินทร์ นาคณัฐเศรษฐ์. (2559). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับเทศบาลจังหวัดฉะเชิงเทรา. *วารสารชุมชนวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครราชสีมา*, 10(1), 82-90.
- มนัสวี ศรีนนท์. (2561). ทฤษฎีเจเนอเรชันกับกรอบวิธีคิด. *วารสารศึกษาศาสตร์ มมร*, 6(1), 364-373.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2566). *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหાયบล็อกลและการพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ

- Colleoni, E., Rozza, A., & Arvidsson, A. (2014). Echo chamber or public sphere? Predicting political orientation and measuring political homophily in Twitter using big data. *Journal of Communication*, 64(2), 317-332.
- Eukeik.ee. (2567). *อภิมหาโซเชียลแบบไทยไทยในปี 2024 สำหรับนักการตลาด*. วันที่ค้นข้อมูล 14 กรกฎาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://marketeeronline.co/archives/343288>
- Guo, C., & Saxton, G. D. (2014). Tweeting social change: How social media are changing nonprofit advocacy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(1), 57-79.
- Hansaudom, P. (2550). สภาพแวดล้อมทางการเมืองและลักษณะทางจิตที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของหัวหน้าครัวเรือนในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่ (Political Environments and Psychological Traits Effecting Political Participation Behavior of Household Heads...). *วารสารพฤติกรรมศาสตร์ (Journal of Behavioral Science)*, 13(1).
- Jennings, M. K., & Niemi, R. G. (2014). *Generations and politics: A panel study of young adults and their Parents*. New Jersey: Princeton University Press.
- Khan, S. R., Shah, A. A., & Ismail, M. (2021). An Analysis of Political Awareness Among Faculty Members of The Higher Education Institutes In Khyber Pakhtunkhwa, Pakistan. *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, 18(10), 1475-1491.

- Kuklinski, J. H., Quirk, P. J., Jerit, J., & Rich, R. F. (2001). The political environment and citizen competence. *American Journal of Political Science*, 410-424.
- Muzaffar, M., Chodhry, S., & Afzal, N. (2019). Social Media and Political Awareness in Pakistan: A Case Study of Youth. *Pakistan Social Sciences Review*, 3(2), 141-153.
- Opeyemi, O. E. (2018). Role of social networking and media in political awareness in public. *IOSR Journal of Mobile Computing & Application*, 5(4), 6-9.
- Reuter, O. J., & Szakonyi, D. (2015). Online social media and political awareness in authoritarian regimes. *British Journal of Political Science*, 45(1), 29-51.
- Solhaug, T., & Christophersen, K. A. A. (2022). Political awareness, concept and measurement. *Perspectives on Political Awareness: Conceptual, Theoretical and Methodological Issues*, 35-56.
- Stoker, L. (2014, October). Reflections on the Study of Generations in Politics. *The Forum*, 12(3), 377-396.
- Strandberg, K. (2013). A social media revolution or just a case of history repeating itself? The use of social media in the 2011 Finnish parliamentary elections. *New media & society*, 15(8), 1329-1347.
- Yaseen, M. (2023). Role of Media in Promoting Political Awareness Among Youth of Karachi. *Journal of Media & Communication*, 3(2).
- Zaller, J. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Zeib, F., & Tahir, M. W. (2022). Is Social Media a Suitable Platform for Political Expression and Awareness for University Students in Pakistan?. *Pakistan Journal of Social Research*, 4(01), 119-132.

ผลของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษรถยนต์ของไทย

The Result of Legislative Measure in the Control Pollution from Automobile in Thailand

พลพัชร พัชรปิยะกุล (Pollapat Patcharapiyagul)

นิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Student, Master of Public Administration Program in Public Administration

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

E-mail: ppollect@gmail.com

Received: 21 November 2024

Revised: 3 December 2024

Accepted: 11 December 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาประสิทธิภาพของมาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ และอิทธิพลของมาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ ที่ส่งผลกระทบต่อตลาดและอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ที่นั่นส่วนบุคคลในประเทศไทย โดยศึกษาจากข้อมูลมลพิษในรถยนต์ โดยใช้ข้อมูลมลพิษและอุตสาหกรรมรถยนต์ในปี พ.ศ. 2554 ถึง 2565 โดยจะทำการแบ่งชุดข้อมูลออกเป็นสองช่วงคือช่วงระหว่าง พ.ศ. 2554 ถึง 2558 และ ช่วงระหว่าง 2559 ถึง 2565 ซึ่งเป็นช่วงก่อนและหลังผลกระทบภายหลังการเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมการใช้งานรถยนต์ประหยัดพลังงานและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พบว่า ปริมาณการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO_2) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) หลังการบังคับใช้นโยบายมีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนทางกลับกันก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) กลับเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ถึงแม้ในช่วงปี 2563 ประเทศไทยจะเผชิญกับปัญหาการระบาดของโรคโควิด 19 แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่มุ่งควบคุมมลพิษจากรถยนต์ของประเทศไทยนั้นไม่ส่งประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากแต่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมการเลือกซื้อรถยนต์ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเครื่องยนต์เบนซินเป็นเครื่องยนต์ดีเซล เครื่องยนต์ไฮบริด และยานยนต์ไฟฟ้า (EV) มากขึ้น

คำสำคัญ: มลพิษ, รถยนต์, อุตสาหกรรมรถยนต์, นโยบายลดมลพิษ, มลพิษจากรถยนต์

Abstract

This research examines the efficiency of legislative measure in the control pollution and their influence on the automobile industry in Thailand. The research utilizes pollution and automotive industry data from 2011 to 2022 dividing the data into two periods: 2011-2015 and 2016-2022, reflecting the time before and after the implementation of policies promoting energy-efficient and eco-friendly car. Findings show that emissions of sulfur dioxide (SO_2), nitrogen dioxide (NO_2), and carbon monoxide (CO) significantly decreased after the implementation of the policy. In contrast, carbon dioxide (CO_2) emissions increased over the same period, even during the COVID-19 pandemic in 2020, which temporarily massive reduced in car usage in Thailand. These results suggest that Thailand's legal measures for controlling automotive pollution may not be as effective as anticipated. However, they indicate a shift in consumer behavior towards purchasing vehicles with diesel engines, hybrid engines, and electric vehicles (EVs), moving away from traditional gasoline engines.

Keywords: Pollution, Automobiles, Automotive Industry, Public Policy, Vehicle Emissions

บทนำ

มลพิษทางอากาศเป็นหนึ่งในปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของโลก และเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อ 3 การมีคุณภาพชีวิตและสุขภาพที่ดี เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อ 11 การมีสังคมและเมืองที่ยั่งยืน และ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อ 13 การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ โดยรายงานขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) ในปี 2557 พบว่า ประชากรโลกกว่า 7 ล้านคนต่อปี เสียชีวิตโดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาด้านมลพิษทางอากาศ โดยแบ่งเป็นผู้ที่เสียชีวิตจากปัญหาหมอกควันในครัวเรือนประมาณ 4.3 ล้านคนต่อปี และปัญหาหมอกควันนอกประมาณ 3.7 ล้านคนต่อปี และทั้งหมดคิดเป็นอัตราส่วน 1 ใน 8 ของจำนวนผู้เสียชีวิตทั่วโลกในแต่ละปี

จากรายงานของ Health Effect Institute หรือ HEI ในปี 2553 พบว่า อัตราส่วนการปล่อยมลพิษภายนอกมีอัตราส่วนเกิดจากการใช้ยานพาหนะประมาณร้อยละ 30 สอดคล้องกับรายงานของ รศ.ดร.นเรศ เชื้อสุวรรณ ในปี 2551 และศาสตราจารย์ Nguyen Thi Kim-Oanh ในปี 2560 โดยศึกษาจากแหล่งที่มาของฝุ่นมลพิษ PM 2.5 พบว่า มีอัตราส่วนสาเหตุการเกิดฝุ่นมลพิษ PM 2.5 ประมาณร้อยละ 27 - 32 มีสาเหตุมาจากการเผาไหม้ของเครื่องยนต์ โดยปัจจุบันข้อมูลจากกรมการขนส่งทางบกในปี 2565 ประเทศไทยมีจำนวนรถสะสมจำนวน 43,394,104 คัน แบ่งเป็นประเภทรถยนต์จำนวน 42,035,133 คัน (ซึ่งในจำนวนนี้รวมถึงรถจักรยานยนต์จำนวน 22,137,636 คัน) และประเภทรถขนส่งจำนวน 1,358,971 คัน โดยอัตราเติบโตของ

ธุรกิจยานยนต์ พบว่า มีจำนวนผู้ใช้รถยนต์เพิ่มมากขึ้นถึงปีละกว่า 20 ล้านคัน ด้วยเหตุนี้ สามารถกล่าวได้ว่า ปัญหาการปล่อยมลพิษจากรถยนต์ เป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญของประเทศไทยโดยมีอัตราส่วนกว่าร้อยละ 30 อันส่งผลให้เกิดความเสียหายด้านสุขภาพของคนไทยจำนวนมาก และเป็นหนึ่งในสาเหตุของการทำให้เกิดโรคต่าง ๆ อาทิ เช่น โรคในระบบทางเดินหายใจ โรคหลอดเลือดหัวใจ, โรคมะเร็ง, และโรคเรื้อรังอื่น ๆ ดังนั้นนโยบายเรื่องการปรับปรุงปัญหาด้านมลพิษทางอากาศจึงสำคัญ เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ไม่อาจมองข้าม เพื่อสร้างสังคมที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี และนำไปสู่สังคมที่มีความยั่งยืนในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลของมาตรการทางกฎหมายต่อปริมาณมลพิษทางอากาศ
2. เพื่อศึกษาผลของมาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ต่อตลาดและอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ในประเทศไทย

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ (Air Pollution)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ความหมายของมลพิษ หมายถึง “ของเสีย วัตถุอันตรายและมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่ปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษหรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้และให้หมายความถึงรังสี ความร้อน แสง เสียง คลื่น ความสั่นสะเทือนหรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย” และ ภาวะมลพิษ หมายถึง “สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน”

กรมควบคุมมลพิษ (2554) มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) หมายถึง ภาวะของอากาศที่มีสารมลพิษเจือปนอยู่ในปริมาณและเป็นระยะเวลาที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สัตว์พืช และวัสดุต่าง ๆ ซึ่งสารมลพิษอาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์อาจอยู่ในรูปของก๊าซ ของเหลว หรืออนุภาคของแข็ง สารมลพิษทางอากาศที่สำคัญและมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ได้แก่ ฝุ่นละออง, สารตะกั่ว, ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO), ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂), ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x), ก๊าซโอโซน (O₃) และสารอินทรีย์ระเหยง่าย เป็นต้น

อรรถพร วิรัชเวชยันต์ (2549) ให้ความหมายของมลพิษทางอากาศ หมายถึง สารใด ๆ ก็ตามในอากาศซึ่งส่งผลต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1) อนุภาคมวลสาร (Particulate) ได้แก่ ฝุ่นขนาดใหญ่ (Grit), ฝุ่น (Dust), ละออง (Mist), ควัน (Smoke), ไอละอองหรือฟุ้ง (Fume), ละอองลอย (Aerosol), หมอกควัน (Smog) และขี้เถ้า (Ash) เป็นต้น และ 2) ก๊าซและไอระเหย

(Vapor) ได้แก่ สารที่อยู่ในสถานะก๊าซ ได้แก่ สารประกอบไฮโดรคาร์บอน (HC), สารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน, สารออกซิเจน, ออกไซด์ของซัลเฟอร์, ออกไซด์ของไนโตรเจน, คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂), คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO), ไอระเหยของสารเคมีต่าง ๆ และ Photochemical Oxidant

แนวคิดเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดจากรถยนต์

จากการศึกษาของ นวลกมล ชูตะสุนทร (2560) นั้นพบว่ารถยนต์เป็นสาเหตุหนึ่งของการปล่อยมลพิษออกสู่ชั้นบรรยากาศด้วย 3 สาเหตุ ดังนี้ 1) การระเหย (Fuel Evaporation Gas) หมายถึง ไฮโดรคาร์บอน (HC) ที่ระเหยออกมาจากส่วนต่าง ๆ ของรถยนต์ เช่น ถังน้ำมัน ซึ่งปริมาณของไฮโดรคาร์บอน (HC) ที่ปล่อยออกมานั้นขึ้นอยู่กับอุณหภูมิของบรรยากาศ, อุณหภูมิของรถยนต์ และความสามารถในการระเหยของน้ำมัน 2) การปลดปล่อยจากกันอ่าง (Crankcase) หมายถึง มลพิษจากกันอ่างที่เกิดจากการรั่วซึมในกระบอกสูบและลูกสูบ ที่ลงมาถึงกันอ่างในจังหวะอัดและกำลัง โดยทั่วไปมักเรียกว่า Blow Gas และประกอบด้วยสารไฮโดรคาร์บอนทั้งสิ้น และ 3) การระบายออกมาจากระบบไอเสีย (Exhaust) หมายถึง สารพิษที่ระบายจากท่อไอเสีย ซึ่งเป็นส่วนที่เป็นอันตราย และมีปริมาณมากที่สุด ซึ่งเป็นผลมาจากการสันดาปของเชื้อเพลิง และสารอื่น ๆ เช่น ไฮโดรคาร์บอน (HC) ที่ยังไม่เผาไหม้และเผาไหม้แล้วบางส่วน, ก๊าซคาร์บอนโมโนออกไซด์ ที่มาจากการเผาไหม้ไม่สมบูรณ์ (CO), ออกไซด์จากการเผาไหม้ของไนโตรเจน (NOx) และสารตะกั่วที่ใช้เติมในน้ำมันเบนซิน นอกจากนี้ยังรวมถึงควันดำ ที่เกิดขึ้นจากการเผาไหม้ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของเครื่องยนต์ดีเซลอีกด้วย โดยปริมาณของมลพิษจะเกิดขึ้นมากน้อยขึ้นอยู่กับตัวแปรของเครื่องยนต์ชนิดที่แตกต่างกัน, อัตราการใช้อากาศของแต่ละสถานการณ์, และสภาวะของเครื่องยนต์

อำนาจ วงศ์บัณฑิต (2562) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าพาหนะทางบก มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศใน 3 ลักษณะสำคัญ ดังนี้ 1) การระเหยของก๊าซ จากส่วนต่าง ๆ ของรถยนต์ เช่น การระเหยของไฮโดรคาร์บอน (HC) จากถังน้ำมัน การระเหยของไฮโดรคาร์บอนด้วยวิธีนี้คิดเป็นมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของมลพิษจากรถที่ใช้เครื่องยนต์เบนซินทั้ง 2 และ 4 จังหวะ ส่วนเครื่องยนต์ดีเซลไม่มีการระเหยของไฮโดรคาร์บอนเพราะน้ำมันดีเซลมีจุดเดือดสูงกว่าอุณหภูมิของบรรยากาศมาก 2) การระเหยของก๊าซจากห้องข้อเหวี่ยง (Crankcase) ที่เกิดจากการดันลูกสูบเพื่ออัดอากาศสำหรับการเตรียมจุดระเบิดในจังหวะที่อัด ลูกสูบนั่น จะมีไอดีบางส่วนเล็ดลอดผ่านลูกสูบออกมาอย่างน้ำมันเครื่อง และมักเกิดขึ้นกับเครื่องยนต์ 4 จังหวะ โดยไอดีส่วนใหญ่นี้เป็นสารประกอบไฮโดรคาร์บอน และคิดเป็นประมาณร้อยละ 25 ของไฮโดรคาร์บอนทั้งหมดที่ระเหยจากรถยนต์ แต่ในส่วนของเครื่องยนต์ดีเซลมีการระเหยของไฮโดรคาร์บอนด้วยวิธีนี้ร้อยละ 1 ของไฮโดรคาร์บอนทั้งหมดที่ระเหยจากรถยนต์ดีเซล 3) การระบายอากาศเสียจากระบบไอเสียของรถยนต์ ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 60 ของมลพิษที่เกิดจากรถยนต์ ประกอบไปด้วย คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO), ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂), ออกไซด์ของไนโตรเจน (NOx), โอโซน (O₃) ไฮโดรคาร์บอน (HC) และฝุ่นละอองหรือสารมลพิษอนุภาค (Particulate matter) ซึ่งเกิดขึ้นจากการเผาไหม้ของเครื่องยนต์ที่ไม่สมบูรณ์ โดยสารพิษเหล่านี้ส่งผลให้เกิดโรคหลายชนิด หรือ ส่งผลเลวร้ายกับโรคเรื้อรัง

หลายชนิด เช่น โรคหอบหืด (Asthma), โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ, โรคหัวใจ, โรคมะเร็ง และ เบาหวาน เป็นต้น

โดยภาพรวม มลพิษที่เกิดจากการทำงานของรถยนต์ แบ่งเป็น สารพิษที่เกิดจากท่อไอเสีย ประมาณร้อยละ 55 ได้แก่ คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO), ไฮโดรคาร์บอน (HC) และ ออกไซด์ของไนโตรเจน (NOx) โดยสารพิษที่เกิดจากท่อไอเสียนั้นจะมีปริมาณสารพิษมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับอัตราส่วนผสมของ อากาศและน้ำมัน ในจุดที่มีการเผาไหม้สมบูรณ์จะมี คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) และสารประกอบ ไฮโดรคาร์บอนออกมาน้อยที่สุด แต่จะมีสารประกอบของไนโตรเจนมากที่สุด และจะเกิดผลตรงกันข้าม หากมีการเผาไหม้ไม่สมบูรณ์ สารพิษที่เกิดจากห้องเพลลา ข้อเหวี่ยง ประมาณร้อยละ 25 ได้แก่ ไนตริกออกไซด์ (NO), ไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) และไนตรัสออกไซด์ (N₂O), และประมาณร้อยละ 20 เกิดขึ้นจากการระเหยของคาร์บูเรเตอร์และถังเชื้อเพลิง นอกจากนี้เครื่องยนต์ประเภทดีเซลจะมีการปล่อย ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ออกมาน้อยกว่าเครื่องยนต์เบนซิน แต่ในทางกลับกันจะมีการปล่อยก๊าซของ ไนโตรเจนและอนุภาคต่าง ๆ สูงกว่าเครื่องยนต์เบนซิน

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

Dye (2005) อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คืออะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Whatever governments choose to do or not to do) โดยการตัดสินใจดังกล่าวนี้ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ที่จำเป็นต้องกระทำการ หลายอย่าง เช่น การจัดระเบียบสังคม และการตอบสนองต่อการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ แก่สมาชิกของ สังคม หรือ ภาษี เป็นต้น การกระทำดังกล่าวนี้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญทางเลือกในความขัดแย้ง ค่าเสียโอกาส ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ Eyestone (1971) ก็ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะเพิ่มเติมไว้อีกว่า นโยบายสาธารณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของ รัฐบาลกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ ซึ่งมีความหมายที่กว้างและยากที่จะนิยาม เพราะสิ่งแวดล้อมอาจหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และการเมือง ส่วนองค์การของรัฐบาลมีความหมายครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหลายลักษณะ

มยุรี อนุมานราชชน (2547) ได้กล่าวว่าความหมายของนโยบายสาธารณะว่าสามารถพิจารณาได้ สองมิติ โดยมิติแรก ซึ่งเป็นความหมายอย่างแคบ หมายถึง กิจกรรม หรือ การกระทำของรัฐบาล และการ เลือกตัดสินใจของรัฐบาล ในขณะที่มิติที่สอง เป็นความหมายอย่างกว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทาง ในการกระทำของรัฐบาล ที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรมหรือการ กระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีวิธีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีบริหารงานหรือกระบวนการต่าง ๆ อันถูกต้องตามกฎหมายและสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละวัตถุประสงค์

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2533) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นอย่างมีเป้าหมาย หรือ แก้ไขปัญหาของสังคม และเพื่อให้บรรลุผล ทั้งนี้จะเป็นการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ แก่สังคมส่วนรวม ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นการกำหนดขอบเขตของนโยบายของรัฐบาล หน่วยราชการและองค์กรสาธารณะอื่น ๆ ที่สังกัดอยู่ภายใต้รัฐบาล

การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการปล่อยมลพิษของรถยนต์ จำเป็นต้องแก้ไขด้วยการจัดทำนโยบายสาธารณะ ด้วยเหตุผล 2 ประการดังนี้ 1) พื้นที่การปล่อยมลพิษของรถยนต์เป็นพื้นที่ภายนอก (พื้นที่สาธารณะ) โดยอ้างจากรายงานเกี่ยวกับปัญหาของการปล่อยมลพิษทางอากาศของ World Health Organization ที่จัดหมวดหมู่ของการปล่อยมลพิษของยานพาหนะอยู่ในพื้นที่ภายนอกครัวเรือน (World Health Organization, 2557) และรวมไปถึงองค์กรอื่นจำนวนมากที่มีการจัดหมวดหมู่ในลักษณะเดียวกัน และ 2) จำนวนการใช้งานของยานพาหนะเป็นพื้นที่สาธารณะ โดยสาเหตุของการใช้งานยานพาหนะมีสาเหตุมาจากการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น การเดินทางไปทำงาน, การเดินทางเพื่อพบปะพูดคุย หรือ การท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องรับผิดชอบและเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษทางอากาศของรถยนต์ และกำหนดมาตรฐานบางประการ เพื่อตอบสนองค่านิยมด้านสุขภาพที่ดีแก่สังคมที่ยั่งยืน ผ่านเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อใช้ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ๆ ภายในรัฐ

มาตรฐานการควบคุมการปล่อยมลพิษของสหภาพยุโรป (Euro 1 – 6)

มาตรฐานการควบคุมมลพิษของสหภาพยุโรป เริ่มต้นขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 โดยมีการกำหนดมาตรฐานไอเสียสำหรับการปล่อยมลพิษของยานพาหนะ ควบคู่ไปกับการกำหนดมาตรฐานเชื้อเพลิง เพื่อให้ยานพาหนะที่ผลิตมาภายหลังจากที่ประกาศใช้จำเป็นต้องได้มาตรฐานการปล่อยมลพิษ โดยบังคับใช้กับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยมีชื่อเรียกว่า European emission standards หรือ EURO 1 ซึ่งมีการปรับปรุงและพัฒนาถูกระเบียบเพิ่มเติมและกลายเป็น EURO 2, 3 และอื่น ๆ ตามมา ปัจจุบันพาหนะส่วนใหญ่ที่ใช้ทำงานอยู่ในปัจจุบันอยู่ภายใต้มาตรฐานของ EURO 4, 5 และ 6 โดยรายละเอียดทั้งหมดดูตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1 มาตรฐานการควบคุมการปล่อยมลพิษของสหภาพยุโรปในเครื่องยนต์ดีเซล (Euro 1 – 6)

มาตรฐานการควบคุมการปล่อยมลพิษของสหภาพยุโรป (Euro 1 – 6)						
มาตรฐาน	ปี	CO	HC	HC+NO _x	NO _x	PM
Compression ignition (ดีเซล)						
Euro 1	1992	2.72 (3.16)	-	0.97 (1.13)	-	0.14 (0.18)
Euro 2	1996	1	-	0.7	-	0.08
Euro 3	2000	0.64	-	0.56	0.5	0.05
Euro 4	2005	0.5	-	0.3	0.25	0.025
Euro 5	2009	0.5	-	0.23	0.18	0.005
Euro 6	2014	0.5	-	0.17	0.08	0.005

ตารางที่ 2 มาตรฐานการควบคุมการปล่อยมลพิษของสหภาพยุโรปในเครื่องยนต์แก๊สโซลีนหรือเบนซิน (Euro 1 – 6)

มาตรฐานการควบคุมการปล่อยมลพิษของสหภาพยุโรป (Euro 1 – 6)						
มาตรฐาน	ปี	CO	HC	HC+NO _x	NO _x	PM
Positive Ignition (แก๊สโซลีนหรือเบนซิน)						
Euro 1	1992	2.72 (3.16)	-	0.97 (1.13)	-	-
Euro 2	1996	2.2	-	0.5	-	-
Euro 3	2000	2.3	0.2	-	0.15	-
Euro 4	2005	1	0.1	-	0.08	-
Euro 5	2009	1	0.068	-	0.06	0.005
Euro 6	2014	1	0.068	-	0.06	0.005

ภาษีสรรพสามิตรถยนต์

มาตรการด้านภาษียรถยนต์ของประเทศไทย อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสรรพสามิต โดยสามารถแบ่งลักษณะการจัดเก็บภาษีได้เป็น 3 ช่วงดังนี้ 1) ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในช่วงปี 2535 – 2547 มีแนวคิดโดยการกำหนดให้รถยนต์เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย โดยมีการคิดภาษีสรรพสามิตรถยนต์จากความจุของกระบอกสูบ (ซีซี) 2) ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในช่วงปี 2548 – 2558 โดยแนวทางส่วนใหญ่เหมือนช่วงปี

พลพัชร พัชรปิยะกุล

2547 และมีการเพิ่มประเภทรถยนต์ตามเชื้อเพลิงที่ใช้ ได้แก่ 1. NGV-Retrofit, 2. Eco Car รุ่นที่ 1, 3. E 85 และ 4. Eco Car รุ่นที่ 2 และ 3) ภาษีสรรพสามิตรรถยนต์ในช่วงปี 2559 โดยมีการเปลี่ยนแนวทางการคิดภาษีใหม่ด้วยการนำระดับการปล่อยมลพิษ เป็นฐานในการคำนวณภาษีแทนการคำนวณภาษีแบบเดิม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการใช้งานรถยนต์ประหยัดพลังงานและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยในวันที่ 1 มกราคม 2559 กรมสรรพสามิตมีการปรับโครงสร้างภาษีใหม่ (กรมสรรพสามิต, 2559) ตามตารางที่ 3 และ 4 ดังนี้

ตารางที่ 3 อัตราโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรรถยนต์ใหม่ (2559)

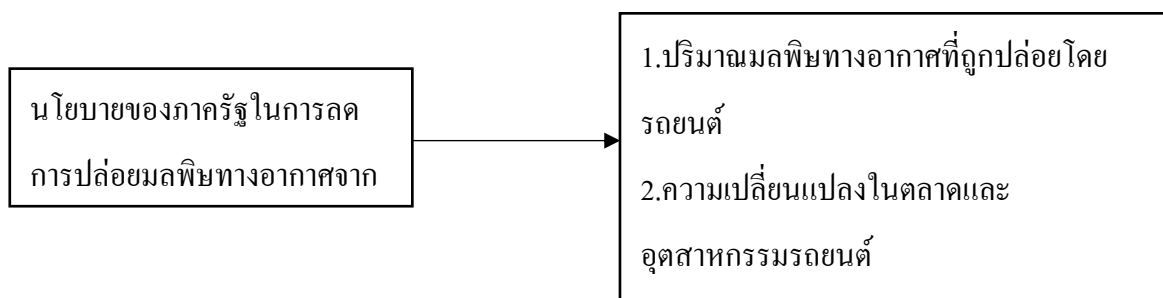
อัตราโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรรถยนต์ใหม่ (2559)					
ประเภท	เครื่องยนต์	อัตราการปล่อย CO ₂ (กรัม/กิโลเมตร)			
		ต่ำกว่า 100	ต่ำกว่า 150	150 – 200	สูงกว่า 200
รถยนต์นั่ง	ต่ำกว่า 3.0 ลิตร	-	30%	35%	40%
	E85/CNG	-	25%	30%	35%
	สูงกว่า 3.0 ลิตร	50%			
ไฮบริด	ต่ำกว่า 3.0 ลิตร	10%	20%	25%	30%
	สูงกว่า 3.0 ลิตร	50%			
อีโคคาร์	1.3 – 1.4 ลิตร	14%	17%		
	E85	12%			
กระบะ	รุ่น	ต่ำกว่า 200	สูงกว่า 200		
	ไม่มีแคป	3%	5%		
	มีแคป	5%	7%		
	กระบะ 4 ประตู	12%	15%		
กระบะดัดแปลง (PPV)	ต่ำกว่า 3.25 ลิตร	25%		30%	
	สูงกว่า 3.25 ลิตร	50%			

ตารางที่ 4 อัตราโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรรถยนต์เดิม (2548)

อัตราโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์เดิม (2548)		
ประเภท	เครื่องยนต์	อัตราภาษี (ร้อยละ)
รถยนต์นั่ง	น้อยกว่า 2.0 ลิตร	30
	2.0 – 2.5 ลิตร	35
	2.5 – 3.0 ลิตร	40
	มากกว่า 3.0 ลิตร	50
กระบะดัดแปลง (PPV)	-	20
อีโคคาร์	-	17
ไฮบริด/ไฟฟ้า	-	10
E20	-	-5

จะเห็นได้ว่ารัฐไทยเองก็มีความพยายามในการปรับตัวในเรื่องของการควบคุมมลพิษ จากกฎหมายเดิมในปี พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่าไม่มีแนวคิดในการนำอัตราการปล่อยมลพิษ เป็นส่วนหนึ่งของการคิดคำนวณและจะให้ความสำคัญกับปริมาณความจุของกระบะรถเท่านั้น แต่หลังจากที่มีการรับรู้ในเรื่องของมลพิษทางอากาศรวมถึงกระแสความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่ได้ใช้การปล่อยมลพิษเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้ท้ายที่สุดแล้วรัฐไทยก็ได้มีการปรับตัว โดยมีการกำหนดให้การปล่อยมลพิษเป็นส่วนสำคัญในการคิดคำนวณอัตราภาษี เพื่อเป็นการกดดันและบังคับให้ภาคเอกชนนำรถยนต์ที่มีอัตราการปล่อยไอเสียต่ำมาจำหน่ายภายในรัฐไทย เพื่อควบคุมอัตรามลพิษทางอากาศ

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

1. มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์นั้นไม่มีผลกระทบต่อการลดลงของระดับมลพิษทางอากาศในประเทศไทย
2. มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ส่งผลในเชิงลบต่อตลาดและอุตสาหกรรมยานยนต์ในประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาประสิทธิภาพของนโยบายและผลของมาตรการในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกมาโดยรถยนต์โดยการเปรียบเทียบภาวะมลพิษในอากาศที่ถูกตรวจวัดได้ภายในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยจะเปรียบเทียบในช่วงก่อนและหลังจากการมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษ ในช่วงเวลาก่อน (ปี พ.ศ. 2554 - 2558) และหลังจากการมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษที่ปล่อยออกมาโดยรถยนต์ (ปี พ.ศ. 2559 - 2565) เพื่อค้นหาว่ากฎหมายและนโยบายทางด้านภาษีที่มีจุดประสงค์เพื่อที่จะบรรเทาและลดอัตราการปล่อยมลพิษโดยรถยนต์ลงนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่

นอกจากนี้ผู้ศึกษายังมุ่งศึกษาผลกระทบของมาตรการนี้ต่อภาคเอกชนในเรื่องการตอบสนองต่อมาตรการดังกล่าว ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษามุ่งให้ความสำคัญที่จะศึกษาความเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์ของรถยนต์ในประเภทรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 ที่นั่งโดยได้ทำการแบ่งประเภทของรถยนต์ไว้ใช้ในการคำนวณทางสถิติเป็น 4 ประเภท ตามชนิดของเชื้อเพลิงได้แก่ 1. เชื้อเพลิงเบนซิน 2. เชื้อเพลิงดีเซล 3. ระบบไฮบริด 4. ระบบไฟฟ้าล้วน ข้อมูลมลพิษนั้นจะเป็นการศึกษาข้อมูลมลพิษซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานของเครื่องยนต์ จำนวน 5 ชนิดได้แก่ 1. ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) 2. ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) 3. ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) 4. ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) และ 5. ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂)

โดยมลพิษทั้งหมดที่ใช้เป็นกรณีศึกษานั้นเป็นมลพิษที่เกิดขึ้นจากการสันดาปของเครื่องยนต์ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยทำการรวบรวมข้อมูลเป็นประมาณมลพิษเฉลี่ยต่อปี

ผลการวิจัย

จากการเก็บและรวบรวมข้อมูลตามที่ได้กล่าวไว้เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยในส่วนของข้อมูลของมลพิษนั้นมาจากการค้นคว้ารวบรวมจากหน่วยงานได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อมูลในเรื่องของรถยนต์จะทำการสืบค้นจากที่ กรมขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคมทำการจัดเก็บและรวบรวมไว้

พบว่าปริมาณรถยนต์ประเภทรถยนต์นั่งส่วนบุคคลสะสมในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นเมื่อทำการแบ่งตามชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้จะได้เป็นตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 แสดงปริมาณรถยนต์ประเภทรถยนต์นั่งส่วนบุคคลสะสมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2554 – 2565

ปี (พ.ศ.)	เบนซิน	ดีเซล	ไฮบริด	ไฟฟ้า
2554	1,721,385	428,086	16,284	10
2555	1,908,309	519,774	28,014	15
2556	2,111,923	608,465	39,890	28
2557	2,225,789	672,130	46,794	34
2558	2,351,816	737,574	52,745	48
2559	2,485,802	821,146	60,251	51
2560	2,655,581	921,886	78,915	78
2561	2,839,695	1,024,254	93,797	132
2562	3,034,762	1,131,898	114,333	597
2563	3,178,059	1,210,541	137,572	1,569
2564	3,285,189	1,277,577	166,727	3,149
2565	3,370,863	1,371,322	218,634	10,240

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยกรมควบคุมมลพิษ ที่ได้เก็บข้อมูลปริมาณของมลพิษในอากาศริมถนนกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2554 – 2565 ได้ออกมาเป็นตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 แสดงข้อมูลปริมาณของมลพิษในอากาศริมถนนกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2554 – 2565

ปี (พ.ศ.)	ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ SO ₂	ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ NO ₂	ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ CO	ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5	ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ CO ₂
2554	3	28	1.1	33	54,340.5
2555	3	26	1.10	33.7	55,179.14
2556	3	27	0.90	35	51,776.27
2557	3	21	0.92	36	48,782.15
2558	3	21	0.81	36	54,826.33
2559	2	19	0.83	29	60,306.26
2560	2	22	0.69	31	68,476.02
2561	2	23	0.73	29	70,501.88
2562	1	18	0.59	25	72,557.22
2563	1	15	0.52	23	70,918.23
2564	2	9	0.37	24	66,876.68
2565	2	11	0.71	22	76,974.45

ซึ่งจากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษที่ได้ทำการจัดเก็บมาจะเห็นได้ว่าแม้แนวโน้มปริมาณรถยนต์สะสมในพื้นที่กรุงเทพมหานครจะมีแนวโน้มสูงขึ้นตามข้อมูลของกรมการขนส่งทางบกที่กล่าวไว้ในข้างต้น แต่ปริมาณมลพิษที่ตรวจวัดได้ในพื้นที่ริมถนนของกรุงเทพมหานครนั้น กลับมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทั้งปริมาณของ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ และ ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ซึ่งผู้วิจัยจะนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบหาความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของปริมาณมลพิษที่ตรวจวัดได้จาก 2 ช่วงเวลา คือก่อนการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ พ.ศ. 2559 (2554 – 2558) และหลังการบังคับใช้ (2559 - 2565) โดยใช้การทดสอบแบบ Two-sample t test เพื่อหานัยสำคัญทางสถิติว่าค่าเฉลี่ยของปริมาณมลพิษทางอากาศ ระหว่างช่วงก่อนและหลังบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ พ.ศ. 2559 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ดังต่อไปนี้

โดยมีสมมุติฐานในการทดสอบแต่ละครั้งดังนี้

H₀ ค่าเฉลี่ยของมลพิษทางอากาศระหว่างช่วงก่อนและหลัง การบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ พ.ศ. 2559 ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

H_1 ค่าเฉลี่ยของมลพิษทางอากาศระหว่างช่วงก่อนและหลัง การบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษี
สรรพสามิตรถยนต์ พ.ศ. 2559 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 7 แสดงผลการทดสอบการเปลี่ยนแปลงของมลพิษทางอากาศโดยใช้กระบวนการทางสถิติ Two-
sample t test

มลพิษ	Mean (Std. Dev.)		t- Statistic	P – value
	ก่อนการบังคับใช้ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2559	หลังการบังคับใช้ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2559		
ก๊าซซัลเฟอร์ - ไดออกไซด์	3 (0)	1.714286 (.48795)	5.8095	0.0002
ไนโตรเจน - ไดออกไซด์	24.6 (3.361)	16.71429 (5.313953)	2.9070	0.0156
คาร์บอนมอนอกไซด์	.966 (.1291511)	.6342857 (.1533903)	3.9291	0.0028
PM 2.5	34.74 (1.355728)	26.14286 (3.48466)	5.1842	0.0004
คาร์บอนไดออกไซด์	52,980.88 (2,700.325)	69515.82 (5,174.981)	- 6.4810	0.0001

1. ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์

ผลที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานโดยใช้กระบวนการทางสถิติ Two-sample t test พบว่าค่า
ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เฉลี่ย 1 ชั่วโมงหลังจากการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์
มีความแตกต่างจากค่าเฉลี่ยก่อนการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์โดยเป็นการลดลง
อย่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2. ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์

ผลที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานโดยใช้กระบวนการทางสถิติ Two-sample t test พบว่าค่า
ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ เฉลี่ย 1 ชั่วโมงหลังจากการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์

มีการลดลงของก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ โดยมีความแตกต่างจากค่าเฉลี่ยก่อนการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

3. ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์

ผลที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานโดยใช้กระบวนการทางสถิติ Two-sample t test พบว่า ค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์เฉลี่ย 8 ชั่วโมงหลังจากการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ มีการลดลงของก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์โดยมีความแตกต่างจากค่าเฉลี่ยก่อนการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4. ค่าของฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 (PM 2.5)

โดยผลที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานโดยใช้กระบวนการทางสถิติ Two-sample t test พบว่า ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนเฉลี่ย 24 ชั่วโมงหลังจากการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ มีการลดลงของฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนโดยมีความแตกต่างจากค่าเฉลี่ยก่อนการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

5. ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

ผลที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานโดยใช้กระบวนการทางสถิติ Two-sample t test พบว่าปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ถูกปล่อยออกมาโดยภาคการขนส่งหลังจากการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ มีการเพิ่มขึ้นจากเดิม โดยมีความแตกต่างจากค่าของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ก่อนการบังคับใช้ในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางต่อไปที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลจากกรมการขนส่งคือตารางแสดงจำนวนรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่ต่อปี นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2555 จนถึง 2565 โดยจำแนกตามชนิดของเชื้อเพลิงและระบบการขับเคลื่อนของรถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่จดทะเบียนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 8 ตารางแสดงจำนวนรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่ต่อปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 จนถึง 2565 โดยจำแนกตามชนิดของเชื้อเพลิงและระบบการขับเคลื่อนของรถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่จดทะเบียนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ปี (พ.ศ.)	รถยนต์เบนซิน (เพิ่มขึ้น ต่อปี)	รถยนต์ดีเซล (เพิ่มขึ้น ต่อปี)	รถยนต์ไฮบริด (เพิ่มขึ้น ต่อปี)	รถยนต์ไฟฟ้า (เพิ่มขึ้น ต่อปี)
2555	186,924	91,688	11,730	5
2556	203,614	88,691	11,876	13
2557	113,866	63,665	6,904	6
2558	126,027	65,444	5,951	14

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ปี (พ.ศ.)	รถยนต์เบนซิน (เพิ่มขึ้น ต่อปี)	รถยนต์ดีเซล (เพิ่มขึ้น ต่อปี)	รถยนต์ไฮบริด (เพิ่มขึ้น ต่อปี)	รถยนต์ไฟฟ้า (เพิ่มขึ้น ต่อปี)
2559	133,986	83,572	7,506	3
2560	169,779	100,740	18,664	27
2561	184,114	102,368	14,882	54
2562	195,067	107,644	20,536	465
2563	143,297	78,643	23,239	972
2564	107,130	67,036	29,155	1,580
2565	85,674	93,745	51,907	7,091

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน คือ ความเปลี่ยนแปลงในการเพิ่มขึ้นของจำนวนรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่ ซึ่งเห็นได้ถึงความเปลี่ยนแปลงของการเลือกซื้อและใช้งานรถยนต์ส่วนบุคคลที่ใช้เชื้อเพลิงดีเซล เบนซิน ไฮบริด และรถยนต์ที่ใช้ไฟฟ้าล้วนต่อปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 จนถึง พ.ศ. 2565 เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความเปลี่ยนแปลงในอย่างมีนัยสำคัญของปริมาณรถยนต์ ดีเซล ไฮบริด และไฟฟ้า ในขณะที่รถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงเบนซินลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2562 – 2565 จะเห็นได้ว่าความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนไปภายหลังจากการปรับปรุงภาษีสรรพสามิตในปี 2559 และความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นที่ชัดเจนภายหลังปี 2562 เป็นต้นมาอย่างชัดเจน ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของการปรับปรุง พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตในปี 2559 จากอัตราส่วนของรถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงดีเซลต่อเชื้อเพลิงเบนซิน เปรียบเทียบอัตราส่วนของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์สันดาปภายในกับรถยนต์ที่ใช้รูปแบบการขับเคลื่อนแบบผสมผสานหรือไฮบริด และเปรียบเทียบจำนวนของรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่รายปีของรถยนต์เชื้อเพลิงเบนซิน ดีเซล รถยนต์ขับเคลื่อนด้วยระบบไฮบริด และรถยนต์ที่ใช้ไฟฟ้าล้วนต่อปี นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2554 จนถึง พ.ศ. 2565

จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของจำนวนรถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่จดทะเบียนใหม่ต่อปีในเขตของจังหวัดกรุงเทพมหานครนั้นมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นและลดลงสลับกันไปในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลปริมาณรถยนต์ประเภทรถยนต์นั่งส่วนบุคคลสะสมในพื้นที่กรุงเทพมหานครแบ่งตามชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้ เห็นได้ว่าอัตราส่วนของรถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทดีเซล ระบบขับเคลื่อนแบบไฮบริดและรถยนต์ไฟฟ้าต่อรถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงเบนซินนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ซึ่งคิดภาษีจากการใช้ปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมาเป็นฐานในการคิดอัตราภาษี เป็นผลทำให้ผู้บริโภคหันมาใช้รถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทดีเซลและระบบขับเคลื่อน

แบบไฮบริดมากกว่ารถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงเบนซินเนื่องจากรถยนต์มีราคาถูกลงและเชื้อเพลิงดีเซลที่มีราคาจำหน่ายที่ถูกกว่าเชื้อเพลิงเบนซิน

อภิปรายผล

จากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษที่ได้ทำการจัดเก็บข้อมูลปริมาณของมลพิษในอากาศริมถนนกรุงเทพมหานครระหว่างปี พ.ศ. 2554 ไปจนถึงปี พ.ศ. 2565 นั้นจะเห็นได้ว่าแม้แนวโน้มปริมาณรถยนต์สะสมในพื้นที่กรุงเทพมหานครจะมีแนวโน้มสูงขึ้นตามข้อมูลของกรมการขนส่งทางบกที่กล่าวไว้ในข้างต้น แต่ปริมาณมลพิษที่ตรวจวัดได้ในพื้นที่ริมถนนของกรุงเทพมหานครนั้น กลับมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทั้งปริมาณของ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ และ ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ทางผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เพื่อหาปัจจัยสำคัญทางสถิติว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

มลพิษชนิดแรกที่ทางผู้วิจัยนำมาเปรียบเทียบ คือ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ลดลงโดยมีความแตกต่างจากค่าเฉลี่ยก่อนการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์พบว่าปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ถูกปล่อยออกมาโดยภาคการขนส่งหลังจากการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์มีการเพิ่มขึ้นจากเดิม โดยมีความแตกต่างจากค่าของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ก่อนการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

นอกจากนี้ ยังมีการเปรียบเทียบในการหาผลของมาตรการในการควบคุมมลพิษที่มีต่อตลาดรถยนต์ในประเทศไทย คือ การเปรียบเทียบอัตราส่วนของรถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงดีเซลต่อเชื้อเพลิงเบนซิน เปรียบเทียบอัตราส่วนของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์สันดาปภายในกับรถยนต์ที่ใช้รูปแบบการขับเคลื่อนแบบผสมผสานหรือไฮบริด และเปรียบเทียบจำนวนของรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่รายปีของรถยนต์เชื้อเพลิงเบนซิน ดีเซล รถยนต์ขับเคลื่อนด้วยระบบไฮบริด และรถยนต์ที่ใช้ไฟฟ้าล้วนต่อปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 จนถึง พ.ศ. 2565 เพื่อเปรียบเทียบว่าภายหลังการใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์นั้น พบว่าภายหลังจากการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตรรถยนต์ซึ่งคิดภาษีจากการใช้ปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมาเป็นฐานในการคิดอัตราภาษี เป็นผลทำให้ผู้บริโภคหันมาใช้รถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทดีเซลและระบบขับเคลื่อนแบบไฮบริดมากกว่ารถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงเบนซิน

อย่างไรก็ตามผลการทดสอบทางสถิติที่ได้ออกมาในข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าหลังจากปี พ.ศ. 2554 ที่ได้มีการบังคับใช้มาตรฐานมลพิษแบบยูโร 4 สำหรับรถยนต์ที่ได้ผลิตและจำหน่ายในประเทศไทยนั้น แนวโน้มของมลพิษที่ปล่อยโดยรถยนต์นั้นกลับไม่ได้ลดลง จนกระทั่งหลังจากการบังคับใช้ของ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตรรถยนต์ในปี พ.ศ. 2559 แนวโน้มของมลพิษที่ปล่อยโดยจากรถยนต์จึงมีแนวโน้มของความ

เปลี่ยนแปลงของปริมาณของมลพิษ แต่กระนั้นเมื่อทำการทดสอบโดยใช้กระบวนการทางสถิติกลับพบว่า มีเพียงมลพิษบางชนิดเท่านั้นที่มีการลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อีกทั้งมลพิษบางชนิดยังมีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอีกด้วย

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจสืบเนื่องได้จากหลายเหตุปัจจัย เช่น กระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมยานยนต์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย รถยนต์ผลิตภายใต้มาตรฐานของสหภาพยุโรปที่ 6 (Euro 6) มีการปรับปรุงปริมาณมลพิษที่ปล่อยจากเครื่องยนต์เชื้อเพลิงดีเซล และเบนซิน ที่ลดลงและมีการปล่อยมลพิษในระดับที่ใกล้เคียงกัน โดยการปล่อยมลพิษนั้นพบว่ารถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงดีเซลนั้นจะปล่อยไอเสียมลพิษที่เป็นก๊าซ คาร์บอนไดออกไซด์น้อยกว่าแต่ในขณะเดียวกันก็ปล่อยมลพิษก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์มากกว่าเครื่องยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงเบนซินด้วย

อีกปัจจัยหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การเปลี่ยนแปลงของผู้บริโภคที่มีการเปลี่ยนไปใช้รถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงดีเซล และระบบไฮบริด ซึ่งอัตราส่วนของรถยนต์นั่งส่วนบุคคลปริมาณรถยนต์สะสมของรถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงดีเซลต่อเชื้อเพลิงเบนซิน และอัตราส่วนของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์สันดาปภายในต่อเครื่องยนต์ระบบไฮบริดกลับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงให้เห็นความเป็นไปที่ผู้บริโภคมีการเปลี่ยนไปใช้รถยนต์ที่ใช้เชื้อเพลิงดีเซลและไฮบริด ที่เพิ่มขึ้น ทำให้สัดส่วนปริมาณมลพิษที่ถูกปล่อยออกมา มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตามการปล่อยมลพิษของปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ถูกปล่อยออกมาโดยภาคการขนส่งหลังจากการ บังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์มีการเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งคาร์บอนไดออกไซด์เป็นมลพิษทางรถยนต์ที่ถูกปล่อยออกมาจากการเผาไหม้เครื่องยนต์ทุกชนิด ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ถึงแม้จะมีมาตรการเพื่อออกมาควบคุมปริมาณมลพิษที่สามารถตรวจวัดได้ในช่วงปี 2559 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยได้มีการปรับเปลี่ยนมาใช้ อัตราโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์ใหม่ก็ไม่ได้บรรลุเป้าหมายควบคุมมลพิษจากรถยนต์แต่อย่างใด

สอดคล้องกับอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญคือการเกิดขึ้นของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อช่วงปี 2563 - 2565 ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและมีความรุนแรงซึ่งส่งผลเป็นอย่างมาก รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศให้มีการล็อกดาวน์ (Lockdown) ทั่วประเทศ ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลให้ปริมาณการใช้รถยนต์ของประชาชนลดน้อยลง ซึ่งสวนทางกับปริมาณการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์เป็นมลพิษทางรถยนต์ที่ถูกปล่อยออกมาที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นแล้ว จากข้อมูลที่รวบรวมได้นั้นช่วง 2 ปีล่าสุด กล่าวคือในปี พ.ศ. 2563 และ 2565 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 และเป็นช่วงที่ประชาชนพักอาศัยอยู่บ้านเป็นหลัก ทำให้การเดินทางและการใช้รถยนต์น้อยลงเป็นอย่างมาก ในขณะที่ปี 2564 ที่เป็นปีที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ทบอทุเลาลงอย่างต่อเนื่อง และมีการปลดมาตรการการล็อกดาวน์ (Lockdown) ในบางพื้นที่ จึงอาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ปริมาณจำนวนรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่เพิ่มขึ้นด้วยจาก ภายหลังการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปีถัดมา

ข้อเสนอแนะ

ภายหลังจากการเริ่มใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์ในประเทศไทยพบว่าจำนวนรถยนต์ไม่ได้มีแนวโน้มว่าจะลดจำนวนลง ทั้งนี้แม้ปริมาณของรถยนต์จะเพิ่มขึ้น แต่การเพิ่มขึ้นของปริมาณรถยนต์ภายหลังจากการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมมลพิษจากรถยนต์พบว่าการจดทะเบียนรถยนต์เครื่องเบนซินมีการลดปริมาณลง ขณะที่รถยนต์เครื่องดีเซลและไฮบริดเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับรถยนต์มีระบบขับเคลื่อนโดยใช้พลังงานไฟฟ้าล้วน (EV) ที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติภายหลังจากการบังคับใช้มาตรการเพื่อควบคุมมลพิษดังกล่าว ทำให้สามารถสรุปได้ว่าอัตราโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์ใหม่ก็ไม่ได้สัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้เพื่อลดมลพิษในระยะยาว อาจต้องมีการเพิ่มมาตรการควบคุมมลพิษอื่น ๆ ในอนาคต ตัวอย่างเช่น การกำหนดเขตพื้นที่มลพิษต่ำ หรือ Low Emission Zone – LEZ เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจุดประสงค์ในการแก้ปัญหาจราจร แก้ปัญหามลพิษต่างๆ เพื่อบรรเทาปัญหาทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของโรคทางเดินหายใจ และปัญหาสุขภาพอื่น ๆ ซึ่งจะมีการกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าว มียานพาหนะเข้าหรือออกได้เฉพาะยานพาหนะที่ได้รับมาตรฐาน มีการปล่อยมลพิษน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนด หรือ เป็นยานพาหนะไฟฟ้า หรือไฮบริด

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ในการวิจัยในงานวิจัยครั้งต่อไปผู้วิจัยควรทำการศึกษาผลกระทบต่อตลาดรถยนต์โดยศึกษาจากการเปรียบเทียบปริมาณการปล่อยมลพิษที่เกิดขึ้นทางอากาศและศึกษาความเปลี่ยนแปลงของมลพิษโดยเปรียบเทียบในแต่ละพื้นที่ โดยจำแนกตามพื้นที่และปริมาณความหนาแน่นของรถยนต์ต่อจำนวนประชากร เพื่อให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในการตัดสินใจเลือกซื้อของประชาชนที่เป็นผลกระทบโดยตรงต่อการบังคับใช้ภาษี พ.ร.บ.สรรพสามิตรถยนต์ใหม่โดยคิดจากปริมาณการปล่อยมลพิษ

2. ในการวิจัยครั้งต่อไปผู้วิจัยควรทำการศึกษาผลกระทบต่อตลาดรถยนต์โดยศึกษาจากการเปรียบเทียบปริมาณการปล่อยมลพิษที่เกิดขึ้นทางอากาศโดยเปรียบเทียบจากอัตราส่วนการปล่อยมลพิษของเครื่องยนต์ในแต่ละประเภทรวมถึงเครื่องยนต์พลังงานไฟฟ้า เพื่อลงลึกและวิเคราะห์สัดส่วนของปริมาณรถยนต์และแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นของการบังคับใช้ภาษี พ.ร.บ.สรรพสามิตรถยนต์ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

การดำเนินนโยบายสาธารณะในควบคุมมลพิษรถยนต์ของไทย เป็นการดำเนินนโยบายด้วยแนวคิดที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างยั่งยืนในระยะยาว อย่างไรก็ตามปัญหาหนึ่งที่สำคัญของ

ประเทศไทยที่เผชิญ คือ การขนส่งสาธารณะที่ไม่ครอบคลุมในหลายพื้นที่ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จำนวนปริมาณรถยนต์ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการนำนโยบายที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงหลายด้านอย่างรอบคอบ ส่วนหนึ่งคือความจำเป็นส่วนบุคคลที่ต้องใช้รถโดยสาร การวางแผนเมืองเพื่อสนับสนุนการขนส่งสาธารณะ การกำหนดเขตปลอดมลพิษ ประกอบกับการสนับสนุนของเครื่องยนต์ทดแทนของที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีอัตราส่วนในการปล่อยมลพิษที่น้อยลง ดังนั้นแล้วการดำเนินนโยบายสาธารณะในควบคุมมลพิษรถยนต์ของไทยจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ต้องมีการวางแผนเชิงโครงสร้างและบูรณาการ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกลไกทางภาษีต่างๆให้เหมาะสมกับเทคโนโลยีอยู่เสมอ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการขนส่งทางบก. (2565). จำนวนรถที่จดทะเบียนสะสม ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564. วันที่ค้นข้อมูล 20 มกราคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://web.dlt.go.th/statistics/>

กรมควบคุมมลพิษ. (2554). รอบทิศมลพิษทางอากาศ บทเรียน แนวคิด และการจัดการ. กรุงเทพฯ: กสกรพับลิชชิง.

กรมสรรพสามิต. (2559). การจัดเก็บภาษีรถยนต์ ปี 2559. วันที่ค้นข้อมูล 20 พฤศจิกายน 2563, เข้าถึงได้จาก <https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/mjaw/mti1/~edisp/webportal16200125738.pdf>

นวลกมล ชูตะสุนทร (2560). การคุ้มครองผู้บริโภค กรณีการปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน บังคับ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 4 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 37, 1-43.

มยุรี อนุมานราชชน. (2547). “นโยบายสาธารณะแนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์”. เชียงใหม่: คณะนิเทศศาสตร์

สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ. (2533). สาธารณะบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรรณณ วิรัตน์เวชยันต์. (2549). การกระจายของฝุ่นละอองจากยานพาหนะในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2562). กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ภาษาอังกฤษ

Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. London, UK: Pearson.

- Eyestone, R. (1971). *The threads of public policy: A study in policy leadership*. Ardent Media.
- Oanh, N. T. K. (2017). A Study in Urban Air Pollution Improvement in Asia. *Atmosphere*, 8, 1-32..
- World Health Organization. (2014, March 25). *Air pollution: A silent killer*. Retrieved January 22, 2024, from <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/>

กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน
เพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร
**Communication Management Strategies in Intrapreneurship for
Enhancing Organizational Loyalty**

รุจิรา เหนือเกาะหวาย (Rujira Nuagaowai)

หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชานิเทศศาสตร์การตลาด มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

Ph.D., Doctor of Communication Arts Program in Marketing Communication, University of the Thai

Chamber of Commerce

E-mail: myjeeup@gmail.com

Received: 12 February 2024

Revised: 5 August 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องกลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน เพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร และเพื่อพัฒนากลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน เพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร งานวิจัยนี้มุ่งศึกษากลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร ใช้วิธีวิจัยด้วยวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เทคนิคการวิจัยแบบ EDR (Ethnographic Delphi Future Research) เพื่อการวางแผนและกำหนดนโยบายตลอดจนแนวทางการดำเนินงานในอนาคต และใช้วิธีการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interview) เพื่อให้ได้รายละเอียดของข้อมูลต่าง ๆ อย่างลึกซึ้งและตรงตามสภาพที่เป็นจริง

ผลการวิจัยทำให้ได้แนวทางในการพัฒนากลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน เพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร ประกอบไปด้วยการจัดการการสื่อสาร นโยบายการสื่อสาร รูปแบบการสื่อสาร กระบวนการสื่อสาร การสื่อสาร บรรยายการสื่อสาร เครือข่ายการสื่อสาร การแสวงหาและการจัดการข้อมูลข่าวสารของผู้บริหาร และทักษะการสื่อสาร ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นการส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และสนับสนุนพนักงานด้านผู้ประกอบการภายในองค์กร (Intrapreneurship) ยังเน้นการสร้างทักษะการสื่อสารที่ดีของผู้บริหาร (Communication Skill) และพนักงานกลุ่มเป้าหมาย (Employee Target)

โดยเฉพาะทักษะของผู้บริหาร การสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ด้วยความสุภาพ ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจน ตรงประเด็นและมีความน่าเชื่อถือ มีบุคลิกภาพที่ดี สามารถสร้างความประทับใจให้กับพนักงาน ใช้น้ำเสียง สีสหน้า สายตา และกริยาท่าทาง แสดงถึงความจริงใจและเหมาะสมกับสถานการณ์การสร้างผู้ประกอบการ ภายใน รวมถึงมีเทคนิคในการโน้มน้าวใจ มีภาวะผู้นำในการประชุม ทำให้พนักงานคล้อยตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ซึ่งองค์กรต้องใช้องค์ความรู้ของผู้บริหาร (Knowledge Leader) เพื่อเป็นการสร้างแนวคิด ทักษะ (Mind Set) ในความกระตือรือร้นและความรับผิดชอบมีความคิดสร้างสรรค์ในการแสวงหาวิธีใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาสินค้าหรือบริการ เพื่อการสร้างความสำเร็จขององค์กรและพนักงานร่วมกัน การสื่อสารในองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นด้านผู้ประกอบการภายในให้เติบโตอย่างเรียบง่ายและ ประสบความสำเร็จ การสื่อสารที่เปิดเผยจะช่วยส่งเสริมการแบ่งปันไอเดียและความร่วมมือในการพัฒนา ธุรกิจภายในองค์กร

คำสำคัญ: การจัดการการสื่อสาร การสื่อสารในองค์กร ผู้ประกอบการภายใน

Abstract

The research aimed to investigate “Communication Management Strategies In Intrapreneurship For Enhancing Organizational Loyalty” by 1) studying communication management conditions of intrapreneurship and 2) developing communication management strategies of intrapreneurship to create organizational loyalty. Qualitative research was used, relying on EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) to plan and set the policy and guidelines for future implementation. Literature reviews and in-depth interviews were primarily used to obtain insightful details of related data per its authentic conditions.

The results guide creating communication management strategies for intrapreneurship to enhance organizational loyalty. This encompasses communication management, policies, styles, processes, environment, networks, search and information management among leaders, and communication skills. The results confirm the significance of promoting creativity and supporting employee confidence in creation. Moreover, intrapreneurship also focuses on good communication skills of leaders and target employees. Leaders' communication skills particularly require creative communication with polite manners, accuracy, completeness, precision, reliability, good personalities, and impressions. Tone, facial expressions, eye expressions, and gestures are also necessary. Leaders must also show their sincerity and appropriateness in the creation of intrapreneurship. Simultaneously, they must have persuasive techniques and leadership in meetings to encourage employee conformity. Organizations must use leaders' knowledge of intrapreneurship communication to create a mindset of enthusiasm, responsibility, and creativity to search

for new approaches or develop products/services to bring joint success. Internal communication is vital in motivating intrapreneurship for simple growth and success. Open communication can promote idea-sharing and internal cooperation for business advancement.

Keywords: Communication management, Organizational communication, Intrapreneurship

บทนำ

ด้วยสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วการแข่งขันด้านการค้าที่รุนแรงและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างเฉียบพลัน รวมไปถึงทิศทางการพัฒนาประเทศที่เป็นรูปธรรม เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูปพัฒนาประเทศไทยไปสู่ Thailand 4.0 การพัฒนาให้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆและวิธีการทำธุรกิจที่เป็นนวัตกรรมใหม่ รวมถึงการบริหารจัดการองค์กรในยุคดิจิทัล (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้คือความท้าทายขององค์กรที่จะต้องพัฒนาองค์กรให้เติบโตอย่างยั่งยืน

บุคลากร คือหัวใจสำคัญที่สุดที่จะทำองค์กรนั้นมีศักยภาพที่ดีขึ้นได้หรือไม่ทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพไปจนถึงระบบการบริหารองค์กรที่ยืดหยุ่น การพัฒนาความรู้ของบุคลากรในองค์กร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้มากขึ้นไปอีกขั้นจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็น การพัฒนาทักษะบุคลากรด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลถือเป็นวิธีหนึ่งที่ตอบสนองต่อการทำงานในสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อเทคโนโลยีพัฒนาไปอย่างรวดเร็วสิ่งที่เปลี่ยนแปลงตามมาคือความต้องการในตลาดแรงงานจากทักษะเดิม ๆ ที่มีอยู่ของพนักงานในองค์กรอาจจะไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด การเปลี่ยนทักษะ (Reskill) เพื่อเพิ่มทักษะใหม่ ๆ จึงเป็นตัวเลือกที่ดีสำหรับองค์กรที่ต้องการยกระดับบุคลากร และสายงานที่ต้องการบุคลากรเพิ่มสูงที่สุดคือสายงาน AI, Software Developer และ Security (นราพร อินทเชื้อ, 2566)

ในขณะที่ความต้องการบุคลากรในตำแหน่งดิจิทัลเพิ่มมากขึ้นแต่องค์กรกับต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสายดิจิทัลอย่างต่อเนื่องซึ่งทำให้องค์กรต่าง ๆ ต้องปรับตัว พร้อมกับหันมาใช้แนวทางที่แตกต่างไปจากเดิมเพื่อทำให้องค์กรสามารถดึงดูดให้มีคนที่มีทักษะด้านดิจิทัลมาร่วมงานกับองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานด้านการพัฒนาซอฟต์แวร์ (Software Development) สิ่งที่สำคัญที่สุดในงานด้านนี้ คือ คน ซึ่งจะเรียกอาชีพนี้ว่า Software Engineer หรือที่เราเรียกกันในภาษาไทยว่า “วิศวกรซอฟต์แวร์” หรือ “พนักงานซอฟต์แวร์เอ็นจิเนียร์” เป็นหนึ่งในสายงานดิจิทัลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในองค์กรเพราะทุกองค์กรจะต้องมีการใช้ผู้เชี่ยวชาญโดยตรงเกี่ยวกับงานด้านระบบซอฟต์แวร์เพื่อขับเคลื่อนสร้างนวัตกรรมใหม่ ซึ่งจะนำมาสู่ความได้เปรียบด้านการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเป็นสายงานที่ขาดแคลนแต่กลับเป็นสายงานที่มีพนักงานลาออกมากที่สุดด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงมีความ

พยายามของผู้ประกอบการและฝ่ายทรัพยากรบุคคลในการรักษาพนักงานเหล่านี้ไว้ในองค์กรให้นานที่สุด เพื่อลดอัตราการลาออกของตำแหน่งงานดังกล่าว

ความผูกพันของพนักงาน (Employee Loyalty) นั้นจะลึกกว่าความพึงพอใจ เพราะเป็นเรื่องของความรู้สึกที่อยากจะทุ่มเท อยากจะรับผิดชอบ และอยากจะสร้างผลงานให้กับองค์กร พนักงานอาจจะรู้สึกพึงพอใจกับนโยบายต่าง ๆ ขององค์กร แต่อาจจะไม่รู้สึกผูกพันเลยก็ได้ ดังนั้นการสำรวจเพียงความพึงพอใจของพนักงานนั้น อาจจะ ไม่เพียงพอที่จะทราบถึงความรู้สึกผูกพันของพนักงานได้เลย การมีส่วนร่วมของพนักงาน การสร้างแรงจูงใจให้พนักงานรู้สึกอยากไปทำงาน อยากทำงานออกมาให้ดีที่สุด จนรู้สึกเหมือนเป็นเจ้าขององค์กรร่วมกัน ซึ่งสิ่งนี้จะนำไปสู่การเกิดความรักติดองค์กรในที่สุด

กลยุทธ์การรักษาพนักงานให้อยู่กับองค์กรอย่างยาวนานถูกนำมาใช้ และให้ความสำคัญ หนึ่งในนั้นคือการสร้างผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เป็นการทำงานแบบเป็นเจ้าของ เป็นผู้ประกอบการจากคนภายในองค์กร ด้วยการที่องค์กรส่งเสริมพนักงานให้เป็นผู้ประกอบการภายใน เสมือนพนักงานเป็นเจ้าของกิจการอย่างเต็มตัว โดยมีเป้าหมายเพื่อใช้ในการสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร (Employee Loyalty) ดังพูดให้พนักงานอยู่ทำงานกับองค์กรได้อย่างยาวนาน ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็สามารถส่งเสริมความคิด ศักยภาพในการเป็นผู้ประกอบการของพนักงาน และคงความสามารถในการแข่งขันด้วยการส่งเสริมการร่วมทุนภายในพนักงานที่เป็นผู้ประกอบการภายใน บุคคลนั้นเน้นลงมือทำมากกว่าพูด มักจะมีแนวคิดใหม่ ๆ มากมายที่อยากจะทำจนไม่อยากจะเสียเวลาไปกับเรื่องไม่มีประโยชน์ เมื่อทำโครงการนี้เสร็จก็อยากจะเริ่มทำโครงการต่อไปทันที นอกจากนี้ยังพร้อมที่จะสร้างทีมจากจุดเริ่มต้นให้ได้ ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของทีม หรือปรับปรุงกระบวนการทำงานขององค์กร ซึ่งการดำเนินงานทั้งหมดนี้คือเรื่องพิสูจน์ได้ว่า บุคคลเหล่านี้มีคุณค่าต่อองค์กรในฐานะพนักงานที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์คิดถึงผลสำเร็จเป็นสำคัญ

กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในองค์กรถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนเป้าหมายในการรักษาพนักงานในองค์กรมากขึ้นการสื่อสารภายในองค์กร (Internal Communication) มีบทบาทสำคัญร่วมกับนโยบายขององค์กร ไม่ใช่เพียงแค่ส่วนพัฒนาทรัพยากรบุคคล (Human Resource Development: HRD) เท่านั้นแต่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วม และผลักดันกลยุทธ์การสื่อสารด้านผู้ประกอบการร่วมกันเพราะในสถานการณ์ด้านการแข่งขันที่รุนแรงรวดเร็ว การใช้ดิจิทัล และนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เกิดจากบุคลากรภายในกลายเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงสถานการณ์การแย่งชิงตัวบุคลากรทางด้านวิศวกรซอฟต์แวร์ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้องค์กรประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางด้านวิศวกรซอฟต์แวร์ องค์กรจึงต้องให้ความสำคัญเสมือนพนักงานเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกับองค์กร เป็นกลุ่มบุคลากรที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินกิจการขององค์กร หรือสนับสนุนให้เกิดธุรกิจใหม่ให้กับองค์กรเพื่อความมั่นคงยั่งยืนในระยะยาว

จากประเด็นดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยทำการศึกษาข้อมูลและมีความสนใจในการศึกษาด้านกลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร เพื่อทราบความคิดเห็นต่อการจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในขององค์กร และระดับความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรของพนักงานวิศวกรซอฟต์แวร์ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากลยุทธ์การจัดการการสื่อสารผู้ประกอบการภายในขององค์กร เพื่อนำไปสู่การสร้างความความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร มุ่งหวังการรักษาให้พนักงานอยู่กับองค์กร จากการรับรู้ ความรู้สึกและพฤติกรรมที่แสดงออก ผลการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรในการพัฒนาศักยภาพขององค์กร และเพิ่มพูนศักยภาพตัวบุคลากรให้สามารถเติบโตไปกับองค์กรด้วยการเป็นเจ้าของร่วมกับองค์กร ธุรกิจในประเทศไทยอันนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติต่อไป

คำถามการวิจัย

1. สภาพการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) ของผู้บริหารองค์กรที่มีต่อพนักงาน เพื่อนำไปสู่การสร้างความจริงรักภักดีต่อองค์กร เป็นอย่างไร
2. กลยุทธ์การสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) ขององค์กรเพื่อสร้างความความจริงรักภักดีต่อองค์กร ควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความความจริงรักภักดีต่อองค์กร
2. เพื่อพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความความจริงรักภักดีต่อองค์กร

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดและทฤษฎีด้านการสื่อสาร

การสื่อสารเป็นกระบวนการในการสร้างความคิดร่วมกันระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร การสื่อสารนั้นจะต้องมีบุคคลสองฝ่ายที่มีความคิดร่วมกันบางอย่าง โดยมีข่าวสารจากกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่ม นอกจากนี้ Lamb, Hair & McDaniel (1992) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงความหมายของการสื่อสารว่าการสื่อสารเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนความหมาย โดยใช้สัญลักษณ์ที่เข้าใจตรงกันเป็นสื่อกลางบุคคลสามารถสร้างความหมายต่าง ๆ ร่วมกันในการแสดงข้อเท็จจริง ความคิด ทศนคติและความรู้สึก ถ่ายทอดข่าวสารจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง (George A. Miller, 1973) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นการส่งสิ่งเร้าต่าง ๆ ในรูปแบบภาษาพูดหรือภาษาเขียนเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลต่างๆ (Hovland, et al., 1953) อาจจะเป็นคำพูด หรือไม่ใช่

คำพูดก็ได้ เช่น การแสดงสีหน้า และอารมณ์ การแสดงสายตา น้ำเสียง ลักษณะท่าทาง Dennis & William (1994) อธิบายความหมายของการสื่อสารไว้ว่า เป็นการผลิตสารอย่างตั้งใจ และได้ถ่ายทอดสารนั้น โดยบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลอื่นหรือหลาย ๆ คนเมื่อผู้รับสารได้รับสารแล้ว จะทำการแปลสารให้เข้าใจตรงตามผู้ส่งสารให้ถือว่าการสื่อสารนั้นประสบความสำเร็จ แต่ถ้าผู้รับสารแปลสารไม่ตรงตามความต้องการของผู้ส่งสารถือว่าการสื่อสารนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลวหรือเกิดความผิดพลาดได้ถ้าเรารู้จักวิธีที่จะทำการสื่อสาร จะทำให้เราประสบความสำเร็จในการสื่อสารได้

แนวคิดองค์ประกอบของการสื่อสาร

การสื่อสารจัดเป็นเครื่องมือสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นระหว่างบุคคล หรือระหว่างองค์กรและบุคคล ในองค์กรผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะใช้การสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน การบริหารงานจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดส่วนหนึ่งเกิดจากการสื่อสารภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจหรือดำเนินการใดๆในด้านการบริหารงาน ล้วนมาจากการสื่อสารภายในองค์กร โดยองค์ประกอบของการสื่อสารจากแนวคิดทฤษฎี SMCR ของ เดวิด เค เบอร์โล (David K. Berlo) ได้พัฒนาทฤษฎีที่ผู้ส่งจะส่งสารอย่างไร และผู้รับจะรับแปลความหมาย และมีการโต้ตอบกับสารนั้นอย่างไร ตามลักษณะของทฤษฎี S M C R นี้ มีปัจจัยที่มีความสำคัญต่อขีดความสามารถของผู้ส่งและผู้รับที่จะทำการสื่อสารความหมายระหว่างผู้ส่งสาร และผู้รับสารว่าจะสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ในการสื่อสาร (Communication Skills) เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันได้อย่างถูกต้อง เช่น ผู้ส่งสารต้องมีความสามารถในการเข้ารหัสสาร มีการพูดโดยใช้ภาษาพูดที่ถูกต้อง ใช้คำพูดที่ชัดเจนฟังง่าย มีการแสดงสีหน้าหรือท่าทางที่เข้ากับการพูด ท่วงทำนองลีลาในการพูดเป็นจังหวะ น่าฟัง หรือการเขียนด้วยถ้อยคำสำนวนที่ถูกต้องสละสลวยน่าอ่าน เหล่านี้เป็นต้น ส่วนผู้รับต้องมีความสามารถในการถอดรหัสและมีทักษะที่เหมือนกันกับผู้ส่งโดยมีทักษะการฟังที่ดี ฟังภาษาที่ผู้ส่งพูดมารู้เรื่อง หรือสามารถอ่านข้อความที่ส่งมานั้นได้ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการสื่อสาร

การจัดการการสื่อสาร มีส่วนสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จให้กับธุรกิจขององค์กรเป็น การผสมผสานกันของหลักการบริหารจัดการ และหลักการสื่อสารเข้าด้วยกัน เป็นแนวในการวางแผน และการดำเนินงานทางการสื่อสารกับบุคลากรภายในองค์กรของผู้บริหาร โดยมีองค์ประกอบของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการสื่อสาร ซึ่งกระบวนการสำหรับการปฏิบัติงานสำหรับการวางแผนงานด้านการสื่อสารในองค์กรนั้น ผู้สื่อสารจะต้องปฏิบัติงานวางแผนใน 4 ขั้นตอนได้แก่ (เนตรนภัส ธนสารธาดา, 2554, หน้า 18-21) การวิเคราะห์พร้อมกับการเลือกกลุ่มเฉพาะเจาะจง การระบุวัตถุประสงค์ตามที่สื่อสาร การสร้างสรรค์เนื้อหาข่าวสารและการคัดสรรช่องทางสำหรับใช้ในการสื่อสาร การจัดการทางการสื่อสาร ยังเป็นการจัดระบบระเบียบของกระบวนการสื่อสารในองค์กร โดยเฉพาะช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสำเร็จต่อการบริหารระหว่างองค์กร และ ภายนอกอีกด้วย สำหรับทางปฏิบัติ ทั้งผู้บริหาร และ

บุคลากรในองค์กรจะต้องได้รับรางวัลจิตใจที่เหมือนกัน เพื่อให้เกิดเป้าหมายในการทำงานร่วมกันของคนสองกลุ่มนี้ และนำไปสู่การรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และความเข้าใจที่ตรงกัน

กิจกรรมของการจัดการทางการสื่อสาร ประกอบไปด้วย การวางกลยุทธ์การสื่อสารขององค์กร การออกแบบกิจกรรมการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร การควบคุม การไหลของข่าวสาร และการสื่อสารโดยใช้เทคโนโลยีซึ่งเทคโนโลยีในปัจจุบันนี้ ก็มีความก้าวหน้าทั้งในแง่ของการใช้งาน และความรวดเร็ว ซึ่งผู้บริหารจะต้องพัฒนาและแสวงหาความรู้อยู่เสมอ

แนวคิดและทฤษฎีด้านการสื่อสารในองค์กร

Rogers (1976) ได้กล่าวไว้ว่าองค์กรแต่ละองค์กรมีวัฒนธรรมเป็นของตนเองวัฒนธรรมประกอบด้วยบรรทัดฐานทัศนคติค่านิยมความเชื่อ และปรัชญาขององค์กร ภายใต้วัฒนธรรมที่แตกต่างกันย่อมมีการสื่อสารที่แตกต่างกันด้วย การเลือกใช้การสื่อสารที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมของแต่ละองค์กรจึงมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กรเป็นอย่างยิ่ง โดยกระบวนการสื่อสารมีหลากหลายรูปแบบและอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับยุคสมัยด้วย ดังนั้นองค์กรและผู้บริหารควรคำนึงถึงประเด็นที่เกี่ยวกับการสื่อสารให้มาก เพื่อที่จะหาทางปรับปรุงกระบวนการในการสื่อสารเพื่อสื่อสารข้อมูลข่าวสารไปถึงผู้รับสารให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันได้อย่างสม่ำเสมอ เพราะการสื่อสารในองค์กรจะมีลักษณะเป็นกระบวนการ (Process) แบบหนึ่งซึ่งเป็นการผ่านข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจไปยังผู้รับสาร หรือผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ

การสื่อสารมีหลายระดับเริ่มตั้งแต่การสื่อสารภายในบุคคล การสื่อสารระหว่างบุคคล การสื่อสารองค์กร ซึ่งการสื่อสารภายในองค์กรเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการใช้สร้างและประสานความเข้าใจกันของบุคลากรทุกฝ่ายที่อยู่ในองค์กร การสื่อสารองค์กรนั้นเป็นภารกิจอย่างหนึ่งในการจัดการองค์กร (Management Function) ที่ช่วยในการกำหนดกรอบ (Framework) สำหรับการประสานกันของการสื่อสารภายในและภายนอกทั้งหมดอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายใหญ่คือ การสร้างและรักษาชื่อเสียงที่ดีงามขององค์กรจากแนวคิดของ Thomas and Kley (1989) ได้กล่าวถึงทักษะเกี่ยวกับการสื่อสารองค์กรโดยครอบคลุมถึงกิจกรรมภายในองค์กรได้แก่

1. การสื่อสารในองค์กรโดยอาศัยการประสานกัน (Coordination) ระหว่างหลักการสื่อสารแขนงต่าง ๆ และทรัพยากรประเภทต่าง ๆ โดยคำนึงตามแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) ที่วางไว้
2. การสื่อสารทุกอย่างขององค์กร ซึ่งการสื่อสารนี้จะมององค์กรหรือองค์ประกอบขององค์กรเป็นศูนย์กลาง (The Organization or The Elements of it are Central) ในการสื่อสารออกไปยังผู้รับสารทุกเรื่องที่เป็นสิ่งจำเป็นที่บุคลากรหรือพนักงานในองค์กรต้องรับทราบร่วมกัน

Rogers (1976) ได้ให้ความหมายการสื่อสารองค์กรไว้ว่า เป็นการดำเนินการให้ข้อมูลข่าวสารขององค์กรระหว่างองค์กรกับผู้ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและตรงกันซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งยังเป็นการสร้างและรักษาชื่อเสียงขององค์กร และสร้าง

ความเข้าใจอันดีต่อกัน โดยกิจกรรมด้านการสื่อสารขององค์กรทั้งภายในและภายนอกองค์กรนั้น สามารถแยกออกได้เป็นงานประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์ (Public Relations) คือหน้าที่งานด้านการจัดการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อหวังผลสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ และความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กรกับสาธารณชน ซึ่งมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกิจกรรมขององค์กร

2. การสื่อสารด้านการสาธารณะกิจ (Public Affairs) คือวิธีการเชิงยุทธศาสตร์ที่พึงมีต่อสถานการณ์แวดล้อมโดยมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อการสร้างภาพพจน์ที่ดีหรือใช้แก้ไขภาพพจน์เพื่อให้สอดคล้องเข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่เกิดขึ้น

3. การสื่อสารกับสภาวะแวดล้อม (Environmental Communication) คือการดำเนินนโยบายเพื่อให้เป็นกลยุทธ์ขององค์กรที่มีต่อด้านสภาพแวดล้อมทั้งนี้โดยการแจ้งข่าวสารให้ความตระหนัก และสนใจทั้งกลุ่มภายในองค์กร และภายนอกองค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ดี

4. การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ลงทุน (Investor Relations) คือกิจกรรมทางการตลาดขององค์กร ซึ่งรวมเอาวิชาการทางด้านการสื่อสารมาควบเข้ากับวิชาการเงิน เพื่อการนำเสนอต่อผู้ร่วมลงทุน หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางและโอกาสที่ดีของกิจการ

5. การโฆษณาบริษัท (Corporate Advertising) คือกิจกรรมเพื่อสร้างความรู้จักที่จัดทำขึ้นโดยมีค่าใช้จ่าย หรือเพื่อหวังให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ขององค์กร

6. การสื่อสารภายในองค์กร (Internal Communication) คือกิจกรรมการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารทั้งหลายภายในองค์กรของบุคคลในแต่ละฝ่าย และในแต่ละระดับ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship)

อวิรุทธ์ ฉัตรมาลาทอง (2562) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับ “ผู้ประกอบการภายใน” (Intrapreneurship) ว่าบุคคลนั้นมีแนวคิดและเป้าหมายที่ชัดเจน มีความอยากเป็นผู้ประกอบการ องค์กรก็จะให้การสนับสนุนทั้งการเงินและการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการสร้างสรรค์แนวคิดนวัตกรรมด้านสินค้า หรือบริการใหม่ ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) ได้ริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับองค์กร พร้อมได้รับผลตอบแทนที่มากกว่าเงินเดือน เช่น การได้เป็นหุ้นส่วนในบริษัทใหม่ หรือ ได้ผลตอบแทนต่าง ๆ ที่มากกว่าตัวเงิน นับเป็นรูปแบบทางธุรกิจสมัยใหม่ที่ตอบโจทย์ให้ประสบความสำเร็จร่วมกันทุกฝ่าย โดยบุคคลที่มีทักษะความเป็นพนักงานผู้ประกอบการภายในที่โดดเด่นนั้น มีความความสามารถในการเปลี่ยนจากความคิด (Idea) ให้กลายเป็นผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ที่น่าพึงพอใจและสามารถนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหา (Solution) ได้อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งองค์กรธุรกิจในยุคปัจจุบันไม่ได้มองหาบุคลากรเพียงความรู้ความสามารถที่ตรงกับตำแหน่งงานเท่านั้น แต่จะมองหาบุคลากรที่มีทั้งความสามารถ จิตวิญญาณ และทักษะความเป็นผู้ประกอบการ โดยคาดหวังว่าพนักงานเหล่านั้นจะเป็นบุคคลสำคัญ และเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรให้ก้าวหน้าและพัฒนาเป็นองค์กรแห่งความคิดสร้างสรรค์และ

นวัตกรรมยุคใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์กรมีความมุ่งหวังในการสร้างผู้ประกอบการภายในให้เกิดในองค์กรนั่นเอง (Praornplt Katchwattana, 2019)

แนวคิดของ Intrapreneurship เป็นปรากฏการณ์การที่ก่อให้เกิดผู้ประกอบการภายในด้วยการเปิดโอกาสให้พนักงานพัฒนาตัวเองและมีโอกาสในการสร้างมูลค่าด้วยนวัตกรรม โดยผู้ประกอบการภายในทางด้านทางเทคโนโลยีผ่านบุคลากร เป็นการสร้างโอกาสให้กับธุรกิจใหม่ โดยที่ยังมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรเดิมอยู่ ซึ่งทำให้เกิดการรวมตัวกันของผู้มีบทบาททางด้านนวัตกรรม และด้านธุรกิจซึ่งจะมีส่วนส่งเสริมให้องค์กรมีการเจริญเติบโตอย่างมั่นคง และสามารถทำให้บุคลากรที่มีมูลค่าทำงานอยู่ในองค์กรอย่างยาวนาน สถานะการเป็นผู้ประกอบการภายในองค์กร เป็นตัวแปรสำคัญในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานภายในองค์กร เนื่องจากกระบวนการและวิธีคิดจะกำหนดวิธีการทำงาน และนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการทำงาน หากบุคลากรในองค์กรเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยมีส่วนร่วม, มีเข้าใจ, การปฏิบัติหน้าที่ และตัดสินใจเช่นเดียวกับเจ้าของกิจการ หรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรแล้ว องค์กรจะเกิดความก้าวหน้า และตัวบุคลากรเองก็จะกลายเป็นผู้ประกอบการที่เกิดจากการสนับสนุนจากองค์กร มีการเจริญเติบโตในอาชีพ และสามารถถ่ายทอดเรื่องราวไปยังพนักงานลำดับต่อไปได้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรของพนักงาน

ความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรเป็นหนึ่งในบทบาทหน้าที่ของบุคลากรทุกคนขณะที่มีปัญหาในการทำงานนั้นเป็นเพราะบุคลากรมักรู้แต่สิทธิของตน แต่ไม่รู้สิทธิขององค์กร และบุคลากรรู้แต่หน้าที่ขององค์กรที่ปฏิบัติต่อตนเอง แต่ไม่รู้ว่าตนเองมีหน้าที่ต่อองค์กรอย่างไร การพัฒนาหรือสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรให้เกิดขึ้นในตัวบุคลากรนั้น จึงเป็นความจำเป็นขององค์กรต่าง ๆ ที่ต้องการประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจการขององค์กร ประโยชน์และความสำคัญของความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร Hoy & Rees (1974) ได้ให้แนวคิดที่สำคัญในเรื่องความผูกพันต่อองค์กร โดยได้ให้ความสำคัญที่เน้นทางด้านพฤติกรรมที่แสดงออกของสมาชิกองค์กรได้ และให้ความสำคัญในความผูกพันต่อองค์กรไว้ว่า คือความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน (Partisan) ความผูกพันที่มีเป้าหมายและค่านิยมขององค์กรและการปฏิบัติงานตามบทบาทของตนเองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและค่านิยมขององค์กรซึ่งความผูกพันต่อองค์กรจะประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

- 1) ด้านพฤติกรรมที่แสดงออก (Behavioral Aspect)
 - ความไม่อยากย้ายไปจากองค์กร
- 2) ความรู้สึก (Affective Aspect)
 - ความรักที่จะทำงานกับองค์กร
 - ความพึงพอใจองค์กร
- 3) การรับรู้ (Cognitive Aspect)

- ความเชื่อมั่นและไว้วางใจในองค์กร
- ความเชื่อถือในหัวหน้าแม้คนอื่นจะมีปฏิกิริยาต่อการตัดสินใจขององค์กร
- ความรู้สึกว่าองค์กรยินดีรับผิดชอบแทนเมื่อตัวเองบกพร่อง
- ความรู้สึกโดยตรงว่ามีความจงรักภักดีต่อองค์กร

ไดมินักวิชาการให้ความหมายของความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรของพนักงาน (Employee Loyalty) ไว้หลากหลาย ซึ่งสามารถจัดกลุ่มของความหมายของความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรได้ 2 กลุ่มใหญ่คือ ความหมายที่เน้นทางด้านพฤติกรรมที่แสดงออกของสมาชิกองค์กรและความหมายที่เน้นทางด้านทัศนคติของสมาชิกในองค์กร นักวิชาการกลุ่มที่มองว่าความผูกพันต่อองค์กรของสมาชิกในองค์กรจะแสดงออกด้วยด้วยพฤติกรรมที่กระทำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เช่น การไม่เปลี่ยนที่ทำงานและการทุ่มเทกำลังกายและกำลังใจในการปฏิบัติงานเพื่อความสำเร็จขององค์กรด้วยความเต็มใจ (ณัฐพงษ์ ขอดใจ, 2560)

ปชานนท์ ชนะราวี (2556) ให้ความหมายความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรของพนักงาน หมายถึง ทัศนคติต่อองค์กรที่จะส่งผลให้เห็นถึงระบบความเกี่ยวข้องว่า บุคลากรจะมีความเชื่อมั่น ความศรัทธา ความรัก และความหวงแหนต่อองค์กรที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรของพนักงาน หมายถึง ความรู้สึกและการแสดงออกของบุคลากร ซึ่งเคารพต่อองค์กร มีความเต็มใจปฏิบัติงานและอุทิศตนต่อองค์กร มีความผูกพัน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ พยายามเป็นบุคลากรที่ดีขององค์กร มีความต้องการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร สนใจเอาใจใส่ ภูมิใจ และสนับสนุนองค์กร ปกป้ององค์กรจากความหวังร้ายจากบุคคลอื่น ตระหนักในด้านดีขององค์กร มีความเชื่อถือและไว้วางใจพร้อมที่จะช่วยเหลือองค์กรทุกเมื่อ มีความปรารถนาและมีความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรต่อไป รู้สึกและแสดงออกทั้งวาจาและการปฏิบัติที่ดีต่อองค์กรทั้งต่อหน้าและลับหลัง โดยความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร คือ การไม่อยากจากไปไหน มีความรู้สึกรักในองค์กร ซึ่งในองค์กรอาจจะมีสิ่งจูงใจที่ทำให้ทำงานที่ในองค์กรต่อไปอย่างมีความสุข

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร Intrapreneurship โดยผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยจึงมีความสนใจพัฒนากลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร โดยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างผู้ประกอบการภายใน สภาพกลยุทธ์องค์กรที่ส่งเสริมการสื่อสาร การจัดการการสื่อสารแบบผู้ประกอบการภายใน โดยได้กำหนดแนวทางด้านการสื่อสารไว้ 8 ด้านประกอบด้วย นโยบายการสื่อสาร รูปแบบการสื่อสาร กระบวนการสื่อสาร กลยุทธ์การสื่อสาร บรรยายภาพการสื่อสาร เครือข่ายทางการสื่อสาร การตลาด การแสวงหาและการจัดการข้อมูลข่าวสาร และทักษะการสื่อสารการตลาดแบบ ส่วนแนวทางด้านความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรมี 3 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการรับรู้ ด้านความรู้สึกรัก และด้านการแสดงออก

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาพฤติกรรมการจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพัน มั่นคงต่อองค์กร ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR ซึ่งพัฒนาขึ้น โดยผสมผสานเทคนิคการวิจัยแบบ EFR (Ethnographic Futures Research) กับเดลฟาย (Delphi) มีการปรับปรุงวิธีให้ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับเนื้อเรื่องมากขึ้น

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1.1 กลุ่มผู้บริหารองค์กรธุรกิจ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรธุรกิจที่มีพนักงาน ตำแหน่งวิศวกรซอฟต์แวร์ในองค์กร ไม่น้อยกว่า 50 คน จำนวน 7 องค์กร โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 7 คน ได้แก่

1. กรรมการผู้จัดการ บริษัท เอ็กซ์เพรสซอฟต์แวร์กรุ๊ป จำกัด
2. กรรมการผู้จัดการ บริษัท วัน อิเล็กทรอนิกส์ บิลลิง จำกัด (มหาชน)
3. ผู้อำนวยการอาวุโส บริษัท อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด (มหาชน)
4. กรรมการผู้จัดการ บริษัท วันออเพน จำกัด
5. กรรมการผู้จัดการ บริษัท ดีโซลูชั่น คลาวด์ จำกัด
6. กรรมการผู้จัดการ บริษัท แมเนจเอไอ โซลูชั่น จำกัด
7. กรรมการผู้จัดการ บริษัท บาร์เรล ออฟ เอกเซลเลนซ์ จำกัด

1.2 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการจัดการการสื่อสารการตลาด ในการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 6 คน ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

1.3 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการ ได้แก่ กลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการจัดการด้านการสื่อสารการตลาด ด้านทรัพยากรมนุษย์ และด้านวิศวกรซอฟต์แวร์ เพื่อการประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของ กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความผูกพัน มั่นคงต่อองค์กร จำนวน 20 คน

การกำหนดขนาดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิจัยเชิงอนาคตแบบ EDFR ซึ่งต้องมีการใช้เทคนิคเดลฟายในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดย Macmillan (กาซัก เต๊ะซันหมาก, 2551, หน้า 65) ได้ทำการศึกษา และเสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับจำนวนผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยตามเทคนิคเดลฟาย ที่เหมาะสม พบว่าหากผู้เชี่ยวชาญมีจำนวนตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนจะมีน้อยมาก (Error) และจะเริ่มคงที่คือ 0.02 ดังนั้นผู้วิจัยจึงใช้ผลการศึกษาของ Macmillan เป็นแนวทางในการกำหนดจำนวนผู้เชี่ยวชาญโดยกำหนดผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยครั้งนี้ จำนวนทั้งหมด 20 คน

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในระยะที่ 1 ใช้การรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Search) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการสื่อสารเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรด้วยการสร้างผู้ประกอบการภายใน หลังจากนั้นใช้การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบ EFR จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) โดยรอบแรกจะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบ EFR เพื่อสร้างโมเดลจากการสำรวจความคิดเห็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Information) โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารองค์กรธุรกิจ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรธุรกิจที่มีพนักงานตำแหน่งวิศวกรซอฟต์แวร์ในองค์กรจำนวน 7 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) 2) กลุ่มนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารการตลาดใช้วิธีการการสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 6 คน ซึ่งใช้วิธีการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

ในระยะที่ 2 นำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์และสังเคราะห์แล้วสร้างเครื่องมือ ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด (Open-ended Questions) โดยให้ผู้เชี่ยวชาญตอบตามรูปแบบของเคลฟายเพื่อทรงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจำนวน 20 คน ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการสื่อสารการตลาด และด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในการประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของกลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร

ในระยะที่ 3 เพื่อหาฉันทามติตามวัตถุประสงค์การวิจัย นำข้อมูลมาวิเคราะห์แนวโน้มที่มีความเป็นไปได้มากและสอดคล้องทางความคิดเห็นระหว่างกลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญเพื่อสรุปเป็นอนาคตภาพ ใช้การสัมภาษณ์ EDFR รอบที่หนึ่ง เมื่อได้ผู้เชี่ยวชาญแล้วก็จะนัดเวลาสัมภาษณ์ซึ่ง การสัมภาษณ์จะเหมือนกับ EFR โดยเริ่มจาก Optimistic Realistic (O-R) Pessimistic Realistic (P-R) และ Most Probable (M-P) ตามลำดับ เลือกสัมภาษณ์เฉพาะแนวโน้มที่ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการที่คาดว่าจะเป็นไปได้ นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อสร้างเครื่องมือเป็นแบบสอบถามปลายปิด (Close-ended Questions) ทำเคลฟายรอบที่ 2

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพการวิเคราะห์เนื้อหาจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและนักวิชาการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน เพื่อหาข้อสรุปในการเสนอแนะแนวทางการสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรของพนักงานในส่วนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในกระบวนการ EDFR ใช้การสังเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อสรุปเป็นกรอบร่างกลยุทธ์การจัดการการสื่อสาร และการสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรด้วยการสื่อสารด้าน และผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อคำนวณ หาค่ามัธยฐาน ค่าฐานนิยม และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์

ผลการศึกษา

ส่วนที่ 1 การศึกษาการดำเนินการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความจงรักภักดีต่อองค์กร

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารการตลาด และกลุ่มนักวิชาการด้านการสื่อสาร ถึงสภาพการจัดการการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในเพื่อสร้างความผูกพันมันคงต่อองค์กรของพนักงานวิศวกรซอฟต์แวร์ในองค์กรธุรกิจในประเทศไทย ได้ทำการการศึกษาสภาพการจัดการการสื่อสารการด้านผู้ประกอบการภายในแต่ละด้านจากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลหลักทุกท่านให้ความสำคัญกับการหาแนวทางเพื่อสร้างความจงรักภักดีต่อองค์กร เนื่องจากพนักงานในตำแหน่งวิศวกรซอฟต์แวร์ขององค์กรธุรกิจ เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในองค์กรเพราะทุกองค์กร จะต้องมีการใช้ผู้เชี่ยวชาญโดยตรงเกี่ยวกับงานด้านระบบซอฟต์แวร์เพื่อขับเคลื่อนสร้างนวัตกรรมใหม่ซึ่งจะนำมาสู่ความได้เปรียบด้านการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืน พนักงานส่วนใหญ่เลือกที่จะลาออกเพื่อให้ตัวเองได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นจึงนำมาซึ่งปัญหาการลาออกของพนักงาน (Turnover rate) ในอัตราที่สูง เป็นสิ่งทีหลายองค์กรประสบปัญหา ผู้บริหารองค์กรธุรกิจจึงให้ความสำคัญกับการดำเนินการเสริมสร้างความจงรักภักดีต่อองค์กร โดยใช้การสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) สื่อสารไปยังพนักงานกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ทราบข้อมูลผลประโยชน์มากกว่าการเป็นพนักงานปกติ เช่น ผลประโยชน์ด้านหุ้นส่วน ความก้าวหน้าแบบเจ้าของ และสร้างความรักต่ออาชีพ เพื่อสร้างความผูกพันมันคงต่อองค์กรให้พนักงานรู้สึกอยากทำงานอยู่กับองค์กรอย่างยาวนาน

ส่วนที่ 2 การพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความจงรักภักดีต่อองค์กร

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับกลยุทธ์การสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เพื่อสร้างความจงรักภักดีต่อองค์กร องค์กรจะต้องมีการกำหนดนโยบายการสื่อสารทั้งการสื่อสารภายในองค์กร และภายนอกองค์กร โดยมีรายละเอียดดังนี้ นโยบายการสื่อสารขององค์กรธุรกิจ คือ องค์กรมีการกำหนดแผนกฝ่ายงานที่รับผิดชอบด้านการสื่อสารการตลาด โดยตรง มีการทำงานอย่างมืออาชีพ มีการจัดสรรตำแหน่งและบรรจุแต่งตั้งพนักงานให้เพียงพอ คัดเลือกหรือรับพนักงานที่มีคุณสมบัติหรือประสบการณ์ โดยตรงมาปฏิบัติงาน จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนงานด้านการสื่อสารการตลาด สรรหาผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสาร เน้นการมีส่วนร่วมของพนักงานในการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม เพื่อพัฒนาการสื่อสารการตลาดอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้ผู้บริหารทุกระดับได้ตระหนักในการเห็นความสำคัญของการสื่อสารต่อความสำเร็จขององค์กร มีการพัฒนาสมรรถนะด้านการสื่อสารให้แก่ผู้บริหารทุกระดับ สนับสนุนให้ใช้เทคโนโลยีการสื่อสารมีระบบการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่น่าเชื่อถือ มีการติดตามประเมินผลและรายงานความสำเร็จในการดำเนินการตามแผนงานด้านการสื่อสารภายในองค์กร เพื่อการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

จัดให้มีระบบและกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการสื่อสารภายในหน่วยงานทุกระดับ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อมทางธุรกิจอยู่เสมอ ความท้าทายขององค์กรในการเตรียมการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันในด้านการพัฒนาบุคลากร

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความสำคัญด้านทักษะการสื่อสารของผู้บริหารองค์กรธุรกิจที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรก ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการสื่อสารทั้งกับพนักงานภายในองค์กรและกับสาธารณชนภายนอก ใช้เทคนิคการพูดที่เหมาะสมกับบริบทของการสื่อสาร ทั้งในโอกาสการสื่อสารที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีความรู้และเข้าใจในหลักการสื่อสารที่ดี สื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของการสื่อสาร โดยสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ด้วยความสุภาพ ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจน ตรงประเด็นและมีความน่าเชื่อถือ มีบุคลิกภาพที่ดี สามารถสร้างความประทับใจให้กับพนักงาน ใช้น้ำเสียง สีหน้า สายตา และกิริยาท่าทาง แสดงถึงความจริงใจและเหมาะสมกับสถานการณ์ วางตัวได้เหมาะสมและใช้การสื่อสารได้ถูกต้องตามกาลเทศะ และมีทักษะในการนำเสนองานที่ดี มีเทคนิคในการโน้มน้าวใจ มีภาวะผู้นำในการประชุม ทำให้พนักงานคล้อยตามตลอดจนมีส่วนร่วมในการประชุม สามารถกระตุ้นให้พนักงานได้กล้าแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และยอมรับความคิดที่แตกต่างของผู้อื่น มีความเป็นกลาง มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ สามารถคิดวิเคราะห์และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในได้อย่างเหมาะสม สามารถใช้ภาษาไทยและภาษาอังกฤษได้ดี องค์กรมีการพัฒนาการใช้ภาษาอังกฤษให้กับผู้บริหารและพนักงาน ผู้บริหารมีการพัฒนาตนเองในการสื่อสารภาษาอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้ทั้งในระดับโลก อาเซียนและระดับท้องถิ่น สามารถใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการสื่อสารได้ดี ใช้สื่อที่สามารถแสดงความเป็นตัวตนของตัวเอง ยึดหลักการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาภายในองค์กร โดยวิธีการใกล้เคียงเพื่อลดความขัดแย้ง และหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจในการสั่งการ

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

ผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) เป็นแนวคิดที่เน้นการสร้างความร่วมมือและความสำเร็จภายในองค์กร โดยกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดสร้างสรรค์และตั้งใจทำงานในลักษณะเดียวกับผู้ประกอบการ (Entrepreneur) โดยเน้นการสร้างสินค้าหรือบริการใหม่ ๆ หรือการพัฒนากระบวนการภายในองค์กรเพื่อสร้างความสำเร็จในองค์กรเพิ่มขึ้นผู้ประกอบการภายในช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่กระตุ้นพนักงานที่มีความคิดสร้างสรรค์และให้กำลังใจในการพัฒนาไอเดียใหม่ๆ และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ Intrapreneurship ยังช่วยกระตุ้นความกระตือรือร้นและความรับผิดชอบในการสร้างความสำเร็จขององค์กร

ผลของการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับทฤษฎี ผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) ที่ถูกพัฒนาขึ้นโดย Gifford Pinchot III และ Elizabeth Pinchot ที่เน้นให้คนในองค์กรมีความสามารถและความกระตือรือร้นในการสร้างและส่งเสริมองค์กรให้เติบโต นอกจากนี้ แนวคิด Intrapreneurship ยังมี

แนวคิดจากการบริหารจัดการที่พัฒนาขึ้นจากการเป็นผู้ประกอบการในสังคมที่สามารถนำไปปรับใช้ในองค์กรในการสร้างความสำเร็จและประสบผลสำเร็จในธุรกิจในยุคปัจจุบัน

นอกจากนี้ผลจากการวิจัยครั้งนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของนัทธีรา พุมมาพันธุ์ (2562) ที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการตลาดภายในและการตลาดภายนอกจะมีวิธีการตลาดคล้ายกันการตลาดภายในเป็นแนวคิดที่จะนำไปใช้กับ “คน” เป้าหมายหลักคือ ผู้ปฏิบัติงานและบุคลากรทุกระดับชั้นในองค์กร เน้นสร้างความเข้าใจและมีเป้าหมายเดียวกัน การมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร การยอมรับ ศรัทธาองค์กร และพร้อมที่จะพัฒนา ทুমเทแรงกาย แรงใจ เพื่อให้งานที่ได้รับมอบหมายออกมาดีมีคุณภาพ ตระหนักในความรับผิดชอบ พร้อมนำส่งลูกค้าภายนอกด้วยความเต็มใจลูกค้าภายนอกรับรู้ได้ถึงความตั้งใจของผู้ส่งมอบ โดยเฉพาะงานบริการที่เกี่ยวข้องกับคนทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ โดยการตลาดภายในและการตลาดภายนอกจึงมีความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกันในการกิจกรรมทางการตลาด การสร้างความพึงพอใจให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นวิธีการคล้ายกับวิธีการทางการตลาดทั่วไป คือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานควรมีความสุขจากการปฏิบัติงาน พึงพอใจจากสิ่งที่ยังต้องการนำเสนอให้ได้รับการกระตุ้น จูงใจ จนทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเต็มใจ ยอมรับ ตระหนักในหน้าที่ มีการประสานงานในแต่ละฝ่ายหน้าที่ขององค์กรอย่างครบถ้วนเน้นการจัดการการสื่อสารที่ดีในทุกระดับชั้นพนักงานจะมีความพอใจ ถ้าพนักงานเข้าใจบทบาทของพนักงาน และเข้าใจถึงความสำคัญของกลยุทธ์ที่องค์กรกำหนด และพร้อมนำเสนอสิ่งที่ดีให้กับลูกค้าภายนอก ดังนั้นการสนับสนุนการดำเนินงานจากผู้บริหารถือมีความสำคัญต่อความสำเร็จการตลาดภายในขององค์กร

ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับ Hayton (2004) พบว่าระบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของการเสริมสร้างพฤติกรรมการเป็นผู้ประกอบการภายในองค์กรของบุคลากร เนื่องจากรูปแบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจะช่วยสนับสนุนความมีอิสระในงานและพฤติกรรมการตัดสินใจในงานได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามก็ดีในการวิจัยในอนาคตอาจออกแบบวิธีการวิจัยโดยใช้วิธีวิธยาแบบผสมวิธี (Mix Method Research) โดยศึกษาด้วยวิธีการเชิงคุณภาพเพิ่มเติมในรูปแบบขั้นตอนเชิงอธิบายเพื่อนำข้อมูลเชิงคุณภาพมายืนยันหรืออธิบายผลการศึกษาเชิงปริมาณให้มีความชัดเจน และอาจทำให้ได้รายละเอียดของพฤติกรรมในเชิงลึกมากยิ่งขึ้น

การพัฒนาผู้ประกอบการภายในองค์กรสามารถเริ่มต้นด้วยการสนับสนุนพนักงานให้มีความคิดสร้างสรรค์ ส่งเสริมสิ่งใหม่ และรู้จักการจัดการความเสี่ยง นอกจากนี้ยังสำคัญที่จะมีการสร้างและส่งเสริมสภาพความเชื่อมั่นให้พนักงานที่มีความคิดสร้างสรรค์ เพื่อให้พวกเขามีความกล้าเพื่อเข้าสู่โอกาสใหม่ ๆ และรู้จักรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างสรรค์ในที่สุด จึงเป็นกลยุทธ์ที่หลากหลายองค์กรในปัจจุบันนำมาใช้เพื่อช่วยส่งเสริมการพัฒนาองค์กรให้เติบโตและประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนในยุคการแข่งขันในตลาดปัจจุบัน โดยจากการศึกษาครั้งนี้สามารถกำหนดแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์ด้านการสื่อสารดังนี้

1. การจัดการกลยุทธ์การสื่อสารเพื่อพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) ของผู้บริหารองค์กรต่อเรื่องผู้ประกอบการภายใน มีการส่งเสริม ให้พนักงานเกิดการพัฒนามีความคิดสร้างสรรค์อย่าง

ต่อเนื่องจะสามารถทำให้พนักงานมีแนวทางใหม่ๆในการทำงาน แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมองปัญหาเป็นสิ่งที่ท้าทายความสามารถ ท้าทายความคิด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแรงบัลดาลใจ (Growth Mindset) ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถทำให้องค์กรมีความได้เปรียบต่อการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนและสามารถเป็นแรงจูงใจให้พนักงานอยากที่จะทำงานในองค์กรอย่างยาวนาน ไม่อยากไปไหนทักษะการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายในของผู้บริหารนั้นนอกจากผู้บริหารจะต้องมีทักษะการสื่อสารที่ดีแล้วต้องมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ เป้าหมายของธุรกิจดังต่อไปนี้

1) เพื่อมุ่งหวังผลกำไร ผลกำไรถือเป็นผลตอบแทนกลับคืนให้กับผู้ประกอบการภายในและเป็นผลตอบแทนที่จะคืนให้กับองค์กรที่ได้ให้โอกาสลงทุนในกิจการ ในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค

2) เพื่อมุ่งหวังที่จะทำให้อะไรก็ตามอยู่รอด ผู้ประกอบการภายในเมื่อได้ลงทุนดำเนินกิจการต่างมุ่งหวังให้กิจการดำเนินงานต่อไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ปิดการดำเนินกิจการไปในระหว่างทาง

3) เพื่อมุ่งหวังความเจริญเติบโต นอกเหนือจากการบริหารงานให้กิจการอยู่รอดแล้วกิจการยังต้องการความเจริญก้าวหน้า มีการเพิ่มขยายการดำเนินงาน มีการผลิตสินค้าใหม่ๆ ออกสู่ตลาดขยายสาขา มีการเพิ่มการลงทุนในธุรกิจใหม่ทำให้อะไรก็ตามมีฐานะและสินทรัพย์ของกิจการเพิ่มมากขึ้น

4) เพื่อมุ่งหวังสนองความรับผิดชอบต่อสังคม ในการประกอบธุรกิจนั้นผู้ประกอบการจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งสังคมภายในองค์กร และสังคมภายนอกองค์กร เช่นมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น พนักงาน ลูกค้า สิ่งแวดล้อมต่างๆ แหล่งชุมชน ฯลฯ ไม่เอารัดเอาเปรียบ หรือสร้างปัญหาให้กับสังคม

2. กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านปณิธานและความมุ่งมั่น (Commitment) มุ่งไปข้างหน้าสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ความมุ่งมั่นเหล่านี้เองที่จะช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากได้อย่างเวลาที่ผู้ประกอบการพยายามจะสร้างสิ่งที่วาดหวังไว้ให้สำเร็จ "ความมุ่งมั่น" นี้มักมีปัจจัยที่สร้างความแตกต่างระหว่างคนที่ประสบความสำเร็จหลายๆ กับคนที่ประสบความสำเร็จเพียงอย่างเดียว ไม่ใช่เพียงแค่ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการทำงาน มันคือเรื่องของความมุ่งมั่นทำให้งานสำเร็จ ทั้งในเวลาทำงานสนุกและงานมีอุปสรรค ความมุ่งมั่นของผู้ประกอบการที่ต้องการฝ่าฟันไปให้ได้เป็นตัวบ่งชี้ที่ดีว่าทีมหรือธุรกิจจะประสบความสำเร็จ ผู้ประกอบการต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

3. กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานเร็ว เปลี่ยนแปลงเร็ว (Agile) เป็นแนวคิด และวิธีการทำงานที่เน้น ความคล่องแคล่ว ปรับเปลี่ยน และตอบสนองความต้องการลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว โดยเกิดจาก ผู้เชี่ยวชาญด้าน Software และการทำงานแบบ Agile มาประชุมกันเพื่อปรับเปลี่ยนให้สามารถตอบสนองลูกค้าได้อย่างรวดเร็วโดยใช้การฝึกให้มีความเคยชินกับการทำงานที่รวดเร็ว มีความยืดหยุ่นสูง

4. กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านอาชีพที่เรารัก (Calling) การรักในงานที่ทำอยู่ ประกอบไปด้วยแนวคิด 3 ด้านคือ 1) งานที่ทำแล้วมีความสุข อาทิเช่นมีความสุขในการทำงาน ความถนัดในการทำงาน

ความมุ่งมั่นที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกเวลางาน 2) งานที่มีความหมาย งานที่ดีต้องทำให้เราภูมิใจ งานที่ดีจึงไม่ใช่แค่คำตอบแทนดี แต่ต้องเป็นงานที่ทำให้เราเห็นคุณค่าของตัวเอง ภูมิใจกับงานตรงหน้าและรู้สีกว่างานนั้นมีความหมาย ได้ส่งต่อคุณค่าให้กับสังคมในแง่ใดแง่หนึ่ง ซึ่งจะทำให้เรากระหายที่จะเรียนรู้ต่อยอดและพัฒนาศักยภาพในการทำงาน และ 3) งานที่มีรายได้ที่เพียงพอ ผู้ประกอบการที่จะต้องมียาได้ หรือคำตอบแทนที่เหมาะสมกับสิ่งที่ทุ่มเท และมีความรับผิดชอบที่สูงขึ้นเสมือนเป็นหัวหน้าครอบครัว

เนื่องจากแนวคิดการเป็นผู้ประกอบการภายใน เป็นแนวคิดในยุคสมัยปัจจุบันผู้บริหารต้องแสวงหาและการจัดการข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อเป้าหมาย วัตถุประสงค์การสื่อสาร และเหมาะสมกับกลุ่มพนักงานเป้าหมายไปในทางที่สอดคล้องกัน การแสวงหา และการจัดการข่าวสารข้อมูลในการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน ผู้บริหารต้องมีข้อมูลด้านเทคโนโลยี ด้านพฤติกรรมมนุษย์ ด้านสังคม และด้านการดำเนินธุรกิจ ให้เป็นข้อมูลเนื้อหาให้เป็นปัจจุบัน เพื่อสนับสนุนการสื่อสารจากผู้บริหารให้มีความน่าเชื่อถือ และบรรลุวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ โดยข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของกิจกรรมการดำเนินงาน (Business Activities) คือการดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นของธุรกิจเพื่อความอยู่รอดขององค์กร คือ

- 1) การจัดหาวัตถุดิบ สินค้าหรือทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า
- 2) การใช้ทรัพยากร เพื่อผลิตสินค้าหรือทรัพยากรนั้น
- 3) การขาย ตลอดจนการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการต่อลูกค้า

การใช้ S M C R Model ในงานด้านทรัพยากรบุคคลจะช่วยให้การสื่อสารภายในองค์กรมีประสิทธิภาพ และทำให้การสื่อสารประสานเข้ากันได้ดียิ่งขึ้น โดย HR สามารถนำ S M C R Model มาปรับใช้ในการสื่อสารกับพนักงาน เช่น การสนทนา, การเลือกใช้ช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมกับข้อความ และการเพิ่มความเข้าใจของพนักงานในงานและบริบทในการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) ซึ่งจากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารการตลาดในรูปแบบ KEDC Intrapreneurship Communication โดยสามารถแบ่งเป็นกลยุทธ์การจัดการการสื่อสารในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

1. กลยุทธ์การจัดการด้านผู้ส่งสารหรือองค์กร (S-SENDER)

Knowledge Leaders คือ กลยุทธ์การพัฒนาทักษะการสื่อสารของผู้นำในตำแหน่งผู้นำต้องสามารถอธิบายความแตกต่างของพนักงานทั่วไประหว่างเจ้าของหรือผู้ประกอบการได้อย่างชัดเจนตั้งแต่ความคาดหวังไปจนถึงเป้าหมายและงานต่าง ๆ สิ่งสำคัญคือต้องสร้างการสื่อสารแบบเปิดระหว่างผู้นำกับสมาชิกในทีม ซึ่งการสร้างสภาพแวดล้อมของการสื่อสารแบบเปิดนั้น ไม่เพียงแต่ส่งเสริมการทำงานเป็นทีมเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมบรรยากาศของความโปร่งใสอีกด้วย ดังนั้นการสื่อสารที่ดีจะไม่เพียงแต่คำนึงถึงสิ่งที่กำลังสื่อสารเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงวิธีการสื่อสารด้วย และประสิทธิภาพนั้น ไม่ใช่เพียงแค่การพูดสื่อสารเท่านั้น

ยังรวมถึงการฟังอย่างกระตือรือร้น การสื่อสารแบบอวัจนภาษา ทักษะการนำเสนอ และการพูดในที่สาธารณะอย่างมีส่วนร่วมด้วย

2. กลยุทธ์การจัดการด้านเนื้อหา ข้อมูลข่าวสาร (M-Message)

Emphasized Message คือ กลยุทธ์การใช้ข้อมูล เนื้อหา หรือข้อความในสื่อสารไปยังพนักงานแบบชัดเจน ให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่ต้องการให้พนักงานรู้สึกมีความรู้สึกร่วมกับสิ่งที่ต้องการสื่อสารออกไป โดยในทุกกิจกรรมในองค์กรต้องสอดแทรกข้อมูล หรือข้อความเพื่อสื่อสารทางการตลาดเพื่อสร้างให้พนักงานได้เกิดการรับรู้ สร้างความเข้าใจ สร้างการยอมรับ รวมไปถึงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับพนักงานเพื่อมุ่งหวังให้เกิดการรับรู้ แล้วนำไปสู่การกระตุ้นให้พนักงานเกิดแรงจูงใจ และสร้างความจงรักภักดีของพนักงานกับองค์กร โดยข้อความ หรือข้อมูลควรมีความกระชับ ชัดเจน ตรงไปตรงมา แสดงถึงความจริงใจขององค์กรที่ตั้งใจจะผลักดันให้พนักงานเติบโต มีความก้าวหน้าแบบผู้ประกอบการ ไม่ใช่เป็นเพียงการประชาสัมพันธ์ทั่ว ๆ ไป อาทิเช่น การให้พนักงานที่ประสบความสำเร็จแล้วมาแบ่งปันเรื่องราวที่องค์กรได้ส่งมอบให้

3. กลยุทธ์การจัดการด้านช่องทางการสื่อสารภายในและภายนอก (C-CHANNEL)

Digital Collaboration Platform คือ กลยุทธ์การพัฒนาช่องทางการสื่อสารให้เหมาะสมกับผู้รับสาร ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาพฤติกรรมของพนักงานวิศวกรซอฟต์แวร์สอดคล้องกับ Holtkamp, Jokinen & Pawlowski (2014) ได้กล่าวไว้ว่าทักษะซอฟต์แวร์เอ็นเจเนียร์มีทักษะเรื่องของวิชาชีพที่ใช้ในการทำงาน (Hard Skill) มากกว่าทักษะหรือความสามารถเฉพาะบุคคล (Soft Skill) การปรับช่องทางเป็นแบบอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นสิ่งที่องค์กรต้องคำนึงถึงคุณลักษณะของกลุ่มผู้รับสารด้วยโดยช่องทางที่องค์กรควรเลือกใช้อาจเป็น Blogs หรือ Websites เพราะสามารถใช้การสื่อสารด้วยตัวเองโดยไม่มีแรงกดดันระหว่างรับสาร อีกทั้งยังมีความเป็นส่วนตัวสูงกว่าช่องทางอื่น และยังใช้วิธีการตอบกลับได้โดยการพิมพ์ข้อความซึ่งเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับอาชีพพนักงานวิศวกรซอฟต์แวร์

4. กลยุทธ์การจัดการด้านผู้รับสาร หรือตัวพนักงานวิศวกรซอฟต์แวร์ (R-RECEIVER)

Community Network คือ กลยุทธ์การพัฒนาให้เกิดการสื่อสารจากภายในไปยังภายนอกผ่านเครือข่าย หรือกลุ่มที่พนักงานใช้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้ บุคลากรในองค์กรทุกคนมีบทบาทเป็นผู้ส่งสารและผู้รับสาร โดยทำหน้าที่พิจารณาเลือกตัวสารวิธีการส่งสารที่เหมาะสม และการรับสารที่ถูกต้องตรงกันกับผู้ส่งสาร ดังนั้นการพัฒนาการสื่อสารต้องเริ่มจากพัฒนาปัจเจกบุคคล ในด้านกาย สังคม จิตและปัญญา ในการทำการสื่อสารตลาดในยุคปัจจุบัน การโฆษณาที่เผยแพร่ให้กับผู้คนในวงกว้าง (Mass Target) จะไม่ใช่วิธีการที่ได้ผลตอบรับที่ดีเหมือนแต่ก่อน การจำกัดการรับรู้ของแล้วควบคุมให้สื่อสารไปยังกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม (Niche Target) จะเป็นสิ่งที่สร้างการรับรู้ที่ได้ผลลัพธ์ดีกว่า และยังใช้งบประมาณที่น้อยกว่า กลุ่ม Community ในสิ่งต่าง ๆ จึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีอิทธิพลในการสื่อสารทางการตลาดมาก ๆ ในยุคนี้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของแบรนด์หรือ Content Creator เวลาต้องการจะสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้อะไรบางอย่างก็

มักจะนำคอนเทนต์ของคนในกลุ่มไปโพสต์ลงในกลุ่ม Community เหล่านั้น และก็มักจะได้รับความสนใจมากกว่าการเผยแพร่เป็นสาธารณะอย่างมาก

ในการพัฒนาความจงรักภักดีนั้นในการเข้าถึงพนักงาน และเพิ่มความจงรักภักดีต่อองค์กร นอกเหนือจากด้านการเงินแล้วมีประเด็นที่สำคัญสอดคล้องกับการจัดการสื่อสารด้านผู้ประกอบการภายใน โดยสามารถสรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความจงรักภักดีได้ดังนี้

- 1) การสื่อสารกับพนักงานโดยใช้การพูดคุยกับทุกคน ถึงเรื่องราวทุกข์สุขดิบนอกเหนือจากเรื่องงาน
- 2) การเข้าใจและห่วงใยปัญหาทั้งเรื่องกิจกรรมการดำเนินงานทางธุรกิจ
- 3) การเป็นเสมือนเพื่อนที่ช่วยแก้ปัญหาและให้คำปรึกษากับพนักงานในการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ
- 4) การประเมิน และบอกผลการดำเนินงาน และแนะนำวิธีการปรับปรุงแก้ไข
- 5) การรับฟังความคิดเห็นของพนักงานถึงบริบทของผู้ประกอบการภายใน
- 6) มีความซื่อสัตย์ในการรักษาความลับของพนักงานและให้ความสนใจกับปัญหาที่พนักงานเผชิญ
- 7) การมีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นถึงผลการดำเนินงานกับพนักงานผู้ประกอบการภายใน
- 8) การมีภาวะเป็นผู้นำที่มีคุณภาพ

เช่นเดียวกับงานของ Bittner (2008) ได้นำเสนอแนวคิดการสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรให้กับพนักงานไว้ว่า พนักงานเป็นผู้ที่ต้องการทำงานหนักเพื่อให้บริษัทเติบโต ดังนั้นบริษัทต้องให้ผลตอบแทนอย่างเหมาะสม เคารพในความเห็น ความรู้ และทักษะของพนักงาน เนื่องจากพนักงานมักมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่ตนถนัด และควรลดการจัดการที่ลงมาจากผู้บริหารระดับสูง แต่เพิ่มการจัดการที่มาจากพนักงาน เพื่อรับฟังพนักงานมากขึ้น ให้ความสำคัญกับพนักงานอย่างเท่าเทียมกันทุกคน นอกจากสวัสดิการพื้นฐาน เพื่อให้พนักงานรู้สึกว่ารบริษัทใส่ใจพนักงานในการสร้างความผูกพันมั่นคงให้เกิดในตัวบุคคลนั้น ควรจะมีการศึกษาอย่างละเอียดเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจ และพฤติกรรมองค์กร เพราะเป็นศาสตร์พื้นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับบุคคล เป้าหมายของผู้ที่มีความผูกพันมั่นคง ต้องการโอกาสในการทำงาน มีสิทธิ์โต้แย้งหรือคัดค้าน ในด้านความก้าวหน้า และความมั่นคงของงาน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างหลากหลายของแต่ละบุคคล

ผลการวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับความสำคัญของการส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และสนับสนุนพนักงานให้มีความเชื่อมั่นในการสร้างสรรค์ในองค์กร นอกจากนี้ผู้ประกอบการภายใน (Intrapreneurship) ยังเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมความกระตือรือร้นและความรับผิดชอบในการสร้างความสำเร็จขององค์กร การเตรียมการเพื่อให้พนักงานมีทักษะและความพร้อมต่อการสร้างสรรค์มีความสำคัญด้วย เช่น การให้การฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาไอเดียใหม่ ๆ และการสนับสนุนให้พนักงานมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและถอนอมการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังมีการ

สร้างทางคอมมิวนิเคชันที่เปิดกว้างให้กับพนักงานที่มีความคิดสร้างสรรค์ในการแสวงหาวิธีใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาสินค้าหรือบริการ อย่างไรก็ตาม การสื่อสารในองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้น Intrapreneurship ให้เติบโตอย่างเรียบง่ายและประสบความสำเร็จ การสื่อสารที่เปิดเผยจะช่วยส่งเสริมการแบ่งปันไอเดียและความร่วมมือในการพัฒนาธุรกิจภายในองค์กร

ข้อเสนอแนะ

องค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการเป็นผู้ประกอบการภายในสามารถนำมาซึ่งผลประโยชน์มากมาย ไม่เพียงเพราะช่วยให้บริษัทต่าง ๆ ประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ยังช่วยปรับปรุงบรรยากาศทางธุรกิจและความมั่นใจรวมถึงความพึงพอใจของพนักงานอีกด้วย ในอนาคตในการพัฒนากลยุทธ์ในการสื่อสารการตลาดแบบ Intrapreneurship องค์กรอาจคำนึงถึงข้อเสนอแนะต่อไปนี้

1. การสร้างพื้นที่สำหรับการแบ่งปันไอเดียด้วยการสร้างแพลตฟอร์มหรือห้องออนไลน์ที่ส่งเสริมการแบ่งปันไอเดียในองค์กร ทำให้พนักงานสามารถแลกเปลี่ยนความคิด และประสบการณ์การทำงานได้อย่างเสรี
2. การส่งเสริมการพัฒนาทักษะเสริมการตลาดโดยให้การฝึกอบรมทักษะเสริมการตลาด และความสามารถในการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพให้กับพนักงานทุกคน
3. การสนับสนุนทีม Intrapreneurship ด้วยการสร้างทีมที่มีความรู้ด้านการตลาด และความสามารถในการสร้างและพัฒนาไอเดียใหม่ ๆ และให้สนับสนุนทั้งการเชื่อมโยงภายในองค์กรและภายนอก
4. การติดตามและวัดผล โดยสร้างระบบวัดผลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์การสื่อสารในแบบ Intrapreneurship เพื่อติดตามความสำเร็จของกลยุทธ์ และทำการปรับปรุงต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

1. การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนากลยุทธ์การสื่อสาร ทำการศึกษาวิธีการพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารที่สอดคล้องกับเชื่อมั่นและค่านิยมของพนักงาน โดยใช้การสื่อสารที่มีความยืดหยุ่นและเป็นเชิงสร้างสรรค์
2. การศึกษาเกี่ยวกับสร้างวัฒนธรรมองค์กรสนับสนุน Intrapreneurship โดยการศึกษาโครงสร้างองค์กรและนโยบายที่สามารถส่งเสริม Intrapreneurship โดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เปิดกว้างและสนับสนุนให้พนักงานได้แสดงความคิดสร้างสรรค์
3. การศึกษาถึงการใช้เทคโนโลยีเพื่อสื่อสารเพื่อศึกษาวิธีการใช้เทคโนโลยีในการสื่อสารกับพนักงาน เช่น การใช้แพลตฟอร์มการสื่อสารออนไลน์ การใช้สื่อสื่อสารแบบระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management Systems) เพื่อสนับสนุน Intrapreneurship

4. การศึกษาเรื่องการสร้างโครงการหรือกิจกรรมที่ทำให้กำลังใจและสร้างกระตุกสำคัญด้วยการวางแผนตั้งแผนในการสร้างโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นที่ปรารถนาและมีประสิทธิภาพที่สามารถสร้างความกระตือรือร้นและชักชวนพนักงานทุกคนให้มีส่วนร่วม

5. การวัดและประเมินผล คือการกำหนดวิธีการวัดและประเมินผลของกลยุทธ์ Intrapreneurship ในการสื่อสารการตลาดเพื่อสร้างความผูกพันมั่นคงต่อองค์กรของพนักงาน เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์และปรับปรุงการดำเนินงานในอนาคต

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อกระตุ้นให้พนักงานสร้างนวัตกรรม (Creativity) เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร
2. กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารด้านปณิธานและความมุ่งมั่น (Commitment) มุ่งไปข้างหน้า
3. กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานเร็ว เปลี่ยนแปลงเร็ว (Agile)

ยึดหยุ่นสูง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กาสัก เต๊ะซันหมาก. (2551). การเขียนบทความวิจัยเพื่อพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการ. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 8(2), 105-122.

ณัฐพงษ์ ขอดใจ. (2560). ปัจจัยด้านประสบการณ์การทำงานที่มีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรของนักพัฒนาซอฟต์แวร์ในองค์กรเอกชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.

นราพร อินทเชื้อ. (2566). *WTW* ไขปัญหาแนวโน้มการจ้างงานในไทยปี 66 พร้อมชี้แนวทางรักษาคนเก่งสายดิจิทัล อาชีพดาวรุ่งที่คนลาออกมากที่สุด. วันที่ค้นข้อมูล 11 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.brandbuffet.in.th/2023/02/wtw-thailand-pr/>

นัทธีรา พุมมาพันธุ์. (2562). ความสัมพันธ์ระหว่างภาพลักษณ์องค์กรและความภักดีของลูกค้า. *South East Bangkok Journal*, 5(1), 1-12.

เนตรนภัส ธนสารธาดา. (2554). กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดผ่านโซเชียลเกมของเว็บไซต์ www.facebook.com: กรณีศึกษา เกม “SME Start-Upcity” ของธนาคารกสิกรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปชานนท์ ชนะราวี. (2556). แนวคิดเรื่องความผูกพันมั่นคงต่อองค์กร. วันที่ค้นข้อมูล 10 กันยายน 2566, เข้าถึงได้จาก <http://pachanon.blogspot.com/2013/06/loyalty-powerof-development-endoutlast.html>

อวิรุทธ์ ฉัตรมาลาทอง. (2562). *ยุทธศาสตร์และโมเดลพันธกิจเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัย วิจัยสู่มหาวิทยาลัยเชิง
ประกอบการ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Katchwattana, P. (2019). ระดมสมองยกระดับ 'ทักษะแรงงานไทย' โจทย์ใหญ่ที่ต้องรับมือ ในยุคเทคโนโลยี
เปลี่ยน. วันที่ค้นข้อมูล 11 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก [https://www.salika.co/2019/04/21/reskill-
upskill-worker-disrupted-technology](https://www.salika.co/2019/04/21/reskill-upskill-worker-disrupted-technology)

ภาษาอังกฤษ

Berlo, D. K. (1960). *The Process of Communication*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Bittner, T. L. (2008). *Homeschooling: Take a Deep Breath - You Can Do This*. Singapore: Mapletree
Publishing Co.

Gouran, D. S., & William, E. W. (1994). *Mastering communication*. New York: Allyn & Bacon.

Hayton, E. (2004). *The CueSport Book of Professional Snooker*. Suffolk: Rose Villa Publications.

Holtkamp, P., Jussi P. P., & Pawlowski, J. M. (2014). Soft Competency Requirements in Requirements
Engineering, Software Design, Implementation, and Testing, Soft Competency Requirements in
Requirements Engineering, Software Design, Implementation, and Testing. *The Journal of
Systems & Software*, 14(2), 1482-1497.

Hovland, C., Janis, I., & Kelley, H. (1953). *Communication and persuasion*. New Haven, CT: Yale
University Press.

Hoy, K., & Rees, R. (1974). Subordinate loyalty to immediate superior. *Sociology of education*. 47, 274-
275.

Lamb, C.N., Hair, J.E. and McDaniel, C. (1992). *Principles of Marketing*. South-Western Publishing Co.,
Mason.

Miller, G. A. (1973). *Communication, Language, and Meaning: Psychological Perspectives*.
New York: Basic Books, Inc., Publishers.

Roger, E. M. (1976). *Communication and Development*. Beverly Hills: Sage Publications.

Thomas, V. P., & Kleyn. (1989). *Communicatiebegrippen voor dagelijks gebruik*. Valin Pollen Thomas &
Kleyn, Corporate Communications Consultants.

การพัฒนากฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
Legal Development for Prevention and Suppression of Corruption as
Organic Act on Anti- Corruption B.E. 2561 (2018)

ภัททิรา ทุมнат (Pattira Tumnat)

นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Master of Laws program student, School of Law, Sripatum University at Chonburi

E-mail : pattira.tn@gmail.com

Received: 26 July 2024

Revised: 16 August 2024

Accepted: 18 December 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทยที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อนำมาวิเคราะห์และเป็นแนวทางในแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาความรับผิดชอบของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลาง กฎหมายได้กำหนดความผิดของคนกลางเรียกรับสินบนไว้ แต่ในกรณีของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลางจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนกับคนกลางในการกระทำความผิดนั้นไม่ได้ (2) ปัญหาความรับผิดชอบของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ กฎหมายกำหนดความรับผิดไว้เพียงสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนเท่านั้น ซึ่งยังไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต (3) ปัญหาการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นฐานความผิดเฉพาะ เพียงแต่ให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ (4) ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดย (1) กำหนดความรับผิดของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลาง (2) กำหนดความรับผิดของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ให้รับโทษเช่นเดียวกับตัวการ (3) กำหนดความรับผิดของเจ้าพนักงานของรัฐที่ร้ายว่ผิดปกติ เป็นฐานความผิดเฉพาะ (4) กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คำสำคัญ: การทุจริตคอร์รัปชัน, การให้สินบน, ผู้สนับสนุนการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ, เจ้าพนักงานของรัฐที่ร้ายว่ผิดปกติ, อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

Abstract

This research aims to study the meanings, concepts, and theories related to the prevention and suppression of corruption by state officials, as well as legal measures at the international, foreign, and Thai legal measures concerning corruption prevention and suppression. It also examines the problems and obstacles in enforcing the Organic Act on Anti-Corruption B.E.2561 (2018), to analyze and provide guidelines for amending the Organic Act on Anti-Corruption B.E.2561 (2018).

The research findings indicate that: (1) The problem of liability for those who provide assets to intermediaries: The law specifies the offense of intermediaries receiving bribes, but in the case of those providing assets to intermediaries, they cannot be held as principals, instigators, or supporters in the wrongdoing. (2) The problem of liability for supporters of bribery offenses: The law stipulates liability at only two-thirds of the penalty prescribed for the supported offense, which is inappropriate compared to corruption-related offenses. (3) The problem of determining the liability of state officials for unusual wealth, the law does not specify this as a distinct offense but considers it an act of corruption. (4) The problem of defining the authority of the National Anti-Corruption Commission (NACC). The law does not grant the authority for wiretapping or accessing information.

This research, the researcher suggests amending Organic Act on Anti-Corruption B.E.2561 (2018), (1) Defining the liability of those who provide assets to intermediaries. (2) Defining the liability of supporters of bribery offenses involving state officials to receive the same punishment as the principal offenders. (3) Defining the liability of state officials who become unusually wealthy as a distinct offense. (4) Defining the powers and duties of National Anti-Corruption Commission (NACC) to legally intercept

communications or access information, enabling effective law enforcement in preventing and suppressing corruption.

Keywords: Corruption, Bribery, Bribing Supporters of Public official, State Official is Unusually Wealthy, Duties and Powers of The NACC

บทนำ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือการประพฤติดมิชอบ ถือเป็นปัญหาสำคัญที่หลายประเทศทั่วโลกประสบ โดยมีรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่แตกต่างกันออกไป เช่น การทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อช่วยเหลือเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับเอกชน การปกปิดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการรั่วไหลของข้อมูลของเจ้าพนักงานของรัฐ รวมถึงการเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง เป็นต้น ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรืออาจมีเอกชนภายนอกเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย การทุจริตคอร์รัปชันอาจถือได้ว่าเป็นการสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงสร้างความเสื่อมทางศีลธรรมของประเทศเป็นอย่างมาก โดยยิ่งทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น ในการบริหารงานของแต่ละประเทศได้ตระหนักถึงผลเสียที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน จึงมีการรณรงค์ให้มีการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชน

สำหรับประเทศไทยปัญหาการทุจริต และประพฤติดมิชอบในระบบราชการ เป็นปัญหาระดับต้น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงาน และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวเป็นภัยร้ายที่ส่งสมมาอย่างยาวนานในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และอาจมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากขึ้นจากประชาคมโลก โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้ประกาศคะแนน ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ประจำปี พ.ศ. 2566 จาก 180 ประเทศทั่วโลก พบว่าประเทศไทยได้ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 และระดับอาเซียนจัดอยู่ในอันดับที่ 4 ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (Transparency International, 2024, ออนไลน์) ปัญหาการทุจริตและประพฤติดมิชอบดังกล่าวของประเทศไทย จึงต้องมีมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับสถานการณ์ รูปแบบของการทุจริต

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ตาม แต่ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตบางประเภท

ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังขาดคกบกพร่องอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดความรับผิดชอบของคณกลางเรียกรับสินบนไว้ในมาตรา 175 หรือความรับผิดชอบของผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ตามมาตรา 176 แต่ยังไม่มืบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดความรับผิดชอบของผู้ให้สินบนแก่คณกลางไว้ และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 ที่เป็นบทกำหนดความรับผิดชอบของผู้สนับสนุน เมื่อนำมาใช้กับผู้สนับสนุนการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตอาจจะยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐที่ร้ายวยผิดปกตียังไม่มีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่ให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ และไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดักฟังโทรศัพท์ หรือการเข้าถึงเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารไว้อีกด้วย

บทความวิจัยนี้จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและความเหมาะสมของการแก้ไขปัญหในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย เขตบริหารพิเศษฮ่องกง และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เปรียบเทียบกับประเทศไทย
4. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ทบทวนวรรณกรรม

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

1. ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นระบบการควบคุมอำนาจทางสังคมซึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำของมนุษย์ แนวคิดของระบบอุปถัมภ์เป็นแนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจนำมาใช้อธิบายโครงสร้างทางสังคมไทย โดย เจมส์ ซี สกอตต์ (Jame C. Scott) ได้ให้นิยามความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ คือ เป็นความสัมพันธ์แบบคู่

ระหว่างบุคคลสองคน ซึ่งมีฐานะทางสังคมแตกต่างกันโดยบุคคลหนึ่งจะมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะใช้อิทธิพลหรืออำนาจในทรัพยากรของตนช่วยปกป้องคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่บุคคลที่มีฐานะต่ำกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) ซึ่งต้องตอบแทนด้วยการสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือ รวมถึงการให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์ (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2543, หน้า 47) ส่วนมากจะพบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ แต่ปัจจุบันระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นซ้อนเข้าไปในความสัมพันธ์ที่เป็นทางการด้วย ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกันทางสังคมได้ (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, หน้า 199-202)

2. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of Needs)

เป็นทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ ที่พัฒนาขึ้นโดย อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยแบรนดิส ซึ่งระบุว่า มนุษย์มีความต้องการทั้งหมด 5 ระดับ โดยเรียงลำดับจากระดับต่ำสุดไปสูงสุด มนุษย์จะมีความต้องการในระดับต่ำสุดก่อน เมื่อได้รับการตอบสนองจนพอใจแล้วจะเกิดความต้องการในระดับที่สูงขึ้นต่อไป ดังนี้ (1) ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ (Physiological Needs) (2) ความต้องการในความปลอดภัยและความมั่นคง (Security or Safety Needs) (3) ความต้องการทางสังคม ความรัก และความเป็นเจ้าของ (Belonging and love Needs) (4) ความต้องการที่จะได้รับการยกย่อง (Esteem Needs) (5) ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสูงสุด หรือความต้องการประจักษ์ตน (Self-Actualization Needs) (Abraham H. Maslow, 1980, pp. 69-80)

3. ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริต (Fraud Triangle)

โดนัลด์ อาร์. เครสซี่ (Donald R. Cressey) ได้อธิบายว่า การทุจริตมีโอกาที่จะเกิดขึ้นสูงหากมีเหตุการณ์หรือปัจจัยเสี่ยงการทุจริต เกิดขึ้นทั้ง 3 ด้าน ดังนี้ (เพชรฉัย วัชรชนพัฒนธาดา, 2562, หน้า 43)

1. มีความกดดัน หรือแรงจูงใจ (Pressure or Incentive) ผู้กระทำการทุจริตมีความกดดัน หรือเกิดแรงจูงใจให้กระทำการทุจริต หรืออาจเกิดจากความกดดันในการปฏิบัติงาน
2. มีโอกาสในการกระทำผิด (Opportunity) ผู้กระทำมีโอกาสนในการกระทำทุจริต โอกาสที่จะปกปิดการกระทำ และโอกาสที่จะแปลงสภาพทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต
3. มีข้ออ้าง หรือเหตุผลที่ผิด (Rationale) ผู้กระทำมีเหตุผลเข้าข้างตนเอง เช่น อ้างความจำเป็นเดือดร้อนส่วนตัว อ้างว่าเป็นประเพณีทางธุรกิจที่ใคร ๆ ก็ทำ หรืออ้างว่ากระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ศึกษากฎหมายของประเทศไทยจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย เขตบริหารพิเศษฮ่องกง และสาธารณรัฐสิงคโปร์

วิธีการศึกษา

กำหนดวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย เขตบริหารพิเศษฮ่องกง และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย รวบรวมและศึกษาค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ หนังสือ ตำรา วารสาร บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำบทกฎหมาย เอกสารต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่ออื่น ๆ เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความหมาย แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ
2. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
3. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย เขตบริหารพิเศษฮ่องกง และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เปรียบเทียบกับประเทศไทย
4. ทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้มีประสิทธิภาพ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1. มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption)

อนุสัญญานี้เป็นความตกลงทางกฎหมายในระดับนานาชาติฉบับแรกที่สูงขึ้นเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักในการอนุวัติกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญา โดยอนุสัญญานี้ได้กำหนดระดับพันธกรณี เพื่อเป็น

การถ่ายทอดรัฐภาคีในการกำหนดนโยบาย หรือการปรับใช้เป็นกฎหมายภายในของรัฐ โดยกำหนดออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) พันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม (2) พันธกรณีที่รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ และ (3) พันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องพิจารณา สารสำคัญของอนุสัญญานี้ ข้อ 2 ได้กำหนดบทนิยามเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อ 15 ได้กำหนดความผิดทางอาญา (Criminalization) เกี่ยวกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bribery of national public officials) และข้อ 16 กำหนดความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ (Bribery of foreign public officials and officials of public international organizations) (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ม.ป.ป., หน้า 125-170)

การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามอนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่น ๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำความผิดต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา (ก) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือสำหรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน (ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียก หรือการรับโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน ส่วนการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่น ๆ ที่อาจจำเป็น เพื่อกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเช่นเดียวกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)

อนุสัญญานี้ เกิดจากการพิจารณาว่าการให้สินบนเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลายในกิจการทางธุรกิจระหว่างประเทศ รวมถึงการค้าและการลงทุน ซึ่งก่อผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อศีลธรรมและการเมือง บ่อนทำลายการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และส่งผลเสียต่อสภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งทุกประเทศต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการต่อต้านการให้สินบนในกิจการทางธุรกิจระหว่างประเทศ เพื่อให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางธุรกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการทางอาญาอย่างทันทั่วที่ต่อการให้สินบนดังกล่าว ในลักษณะที่มีประสิทธิผลและมีการประสานงานกัน และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ตกลงร่วมกันตามที่กำหนดไว้ในข้อเสนอแนะและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายและเขตอำนาจศาลของแต่ละประเทศจะต้องเป็นความผิดอาญาในระดับเดียวกันกับฐานความผิดให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศภาคีสมาชิกนั้น หลักการที่สำคัญของ

อนุสัญญานี้ ได้แก่ พันธกรณีของภาคีสมาชิกที่จะกำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ (The offence of bribery of foreign public officials) ในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศเป็นความผิดทางอาญาในประเทศนั้น ๆ โดยกำหนดไว้เป็น 2 ประการ (ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556, หน้า 91-99) ได้แก่

ประการแรก ในอนุสัญญาข้อ 1(1) ภาคีสมาชิกจะต้องดำเนินการตามมาตรการเท่าที่จำเป็นภายใต้กฎหมายภายในประเทศนั้น เพื่อกำหนดฐานความผิดทางอาญาต่อบุคคลที่เจตนากระทำการเสนอ สัญญาว่าจะให้ หรือให้ผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่นั้นหรือบุคคลอื่น ๆ ไม่ว่าจะโดยตนเองหรือโดยผ่านตัวกลาง เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการหรือไม่กระทำการตามหน้าที่ของตน เพื่อให้ได้มาหรือรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ

ประการที่สอง ข้อ 1(2) ภาคีสมาชิกจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่จำเป็นในการกำหนดพฤติกรรมที่ซับซ้อนทั้งหลาย การสมรู้ร่วมคิด การยุยง การช่วยเหลือและสนับสนุน หรือการอนุญาตกระทำการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเป็นความผิดทางอาญา โดยเฉพาะความพยายามและการสมรู้ร่วมคิดในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีหน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการต่อต้านการทุจริต” (Corruption Eradication Commission หรือ CEC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต คณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Corruption Eradication Commission หรือ CEC) มีกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับที่บังคับใช้ ได้แก่ กฎหมายกำจัดการทุจริต (Law Regarding the Eradication of Criminal Acts of Corruption) หรือกฎหมายฉบับที่ 31/1999 (Law No. 31/1999) และกฎหมายคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Law on the Commission to Eradicate Criminal Act of Corruption) หรือกฎหมายฉบับที่ 30/2002 (Law No. 30/2002) (สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2558, หน้า 49-51)

หลักการสำคัญของกฎหมายกำจัดการทุจริต กำหนดให้อำนาจตำรวจและอัยการในการปราบปรามคดีทุจริต และยังเป็นกำหนฐานความผิด และบทลงโทษที่เชื่อมโยงกับประมวลกฎหมายอาญาที่มีบทลงโทษในเรื่องการทุจริต อาทิ มาตรา 2 กำหนดฐานความผิดของผู้ที่รั่วรอยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อการเงินหรือเศรษฐกิจของรัฐ มาตรา 13 กำหนดความผิดของผู้ให้ของขวัญหรือคำมั่นสัญญาว่าจะให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจุดใจที่จะให้มีการกระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ และมาตรา 15 กำหนดความผิดของผู้ที่พยายาม ยุยง หรือสมรู้ร่วมคิดที่จะกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริต (Law Regarding the Eradication of Criminal Acts of Corruption, 1999)

ส่วนหลักสำคัญของกฎหมายคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาทิ มาตรา 12(1)a. กำหนดให้การดำเนินการสอบสวนของสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตมีอำนาจที่จะดักฟังโทรศัพท์ และบันทึกการสนทนา (Law on the Commission to Eradicate Criminal Act of Corruption, 2002)

เขตบริหารพิเศษฮ่องกง

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) เป็นหน่วยงานอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกระดับ ทั้งในภาครัฐ (Public Sector) และภาคเอกชน (Private Sector) โดยยึดนโยบายกลยุทธ์การต่อต้านการทุจริต 3 ประการที่เรียกว่า “Three-Pronged Attack” ซึ่งประกอบด้วย 3 สำนัก คือ สำนักด้านปราบปรามการทุจริต (Operations Department หรือ OD) สำนักป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention Department หรือ OPD) และสำนักพัฒนาความสัมพันธ์กับชุมชน (Community Relations Department หรือ CRD)

กฎหมายป้องกันการรับสินบน หรือ Prevention of Bribery Ordinance (Cap. 201) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในมาตรา 2(1) จำแนกการตีความ (Interpretation) “ผลประโยชน์” หมายความว่า ของขวัญ เงินกู้ ค่าธรรมเนียม ของรางวัล หรือค่าคอมมิชชัน ซึ่งประเมินเป็นราคาเงินได้ หรือหลักประกัน หรือทรัพย์สินอื่นใด หรือผลประโยชน์อื่นใด รวมถึงการจ้างงาน การปลดหนี้ การให้ความช่วยเหลือใด ๆ การให้คำมั่นสัญญา มาตรา 3 กำหนดความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกร้อง หรือรับผลประโยชน์ (Soliciting or accepting an advantage) มาตรา 4 กำหนดเรื่องการให้สินบน (Bribery) ของบุคคลที่เสนอผลประโยชน์ใด ๆ แก่ข้าราชการเพื่อจงใจหรือให้รางวัลแก่ข้าราชการผู้นั้น โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือข้อแก้ตัวอันสมควร เพื่อให้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ช่วยเหลือ หรือสนับสนุน เป็นความผิด มาตรา 8 กำหนดความผิดของบุคคลที่ติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น รวมถึงกำหนดความผิดของผู้พยายามกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในมาตรา 11 โดยกำหนดให้ผู้ให้และผู้รับสินบนมีความผิด แม้การกระทำความผิดนั้นจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ตาม และที่สำคัญในมาตรา 12A ได้กำหนดความผิดของผู้สมรู้ร่วมคิดให้ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดนั้นด้วย

สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีหน่วยงานสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) เป็นหน่วยงานหลักในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐบาลภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติงานอย่างมีอิสระ มีการแบ่งส่วนงานภายในสำนักงาน ออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ 1. ฝ่ายปฏิบัติการ (Operations) เป็นฝ่ายสนับสนุนข้อมูลให้แก่ฝ่ายสืบสวนสอบสวน 2. ฝ่ายสืบสวนสอบสวน (Investigations) และ 3. ฝ่ายกิจการองค์กร (Corporate Affairs) เป็นฝ่ายบริหารงานภายในองค์กร การดำเนินการของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริต (CPIB) กระทำภายใต้กฎหมายป้องกันการ

ทุจริต (The Prevention of Corruption Act) ซึ่งได้กำหนดอำนาจการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ CPIB สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายจับในความผิดที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ดีเจ้าหน้าที่ CPIB ไม่ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายของประเทศ ทั้งนี้ พนักงานอัยการอาจออกเป็นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ CPIB สามารถใช้อำนาจใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใน ขณะที่ทำการสืบสวนการกระทำความผิด (ฐาตุร จุลินทร, 2558, หน้า 3)

หลักการสำคัญของกฎหมายป้องกันการทุจริต มาตรา 2 กำหนดการตีความ (Interpretation) ความหมายของ สิ้นน้ำใจ (gratification) ว่าเงิน หรือของขวัญใด ๆ เงินกู้ยืม เงินรางวัล ค่าตอบแทน หลักประกัน หรือทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่า หรือดอกผลของทรัพย์สิน ตำแหน่งหน้าที่ การจ้างงาน หรือสัญญา การบริการ การให้ความช่วยเหลือ หรือประโยชน์ในลักษณะใดก็ตาม รวมถึงการปกป้องคุ้มครองจากการลงโทษทางวินัยหรือทางอาญา การใช้หรือไม่ใช้สิทธิตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ มาตรา 5 กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำทุจริต (Punishment for corruption) ผู้ให้และผู้รับสินบน ไม่ว่าเพื่อตนเองหรือบุคคลอื่น ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มาตรา 12 กำหนดบทลงโทษของผู้ที่ติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bribery of member of public body) ในการสนับสนุน หรือคัดค้านมติที่ให้องค์กรของรัฐนั้นพิจารณา หรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรืออำนวยความสะดวกใด ๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยอมรับสินน้ำใจด้วย และในมาตรา 31 กำหนดเรื่องการสมรู้ร่วมคิด (Conspiracy) ผู้สมรู้ร่วมคิดกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต ถือว่าได้กระทำความผิด และต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น (The Prevention of Corruption Act, 1960)

3. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

ประมวลกฎหมายอาญา

การวิจัยครั้งนี้จะกล่าวถึงความหมายของเจ้าพนักงานของรัฐ ความรับผิดชอบของตัวการ ผู้สนับสนุน ความรับผิดชอบของคนกลางเรียกสินบน และความผิดรับผิดชอบของผู้ให้สินบนเจ้าพนักงาน ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติความหมาย ความรับผิดชอบของตัวการ ผู้สนับสนุน ความรับผิดชอบของคนกลางเรียกสินบน และความผิดรับผิดชอบของผู้ให้สินบนเจ้าพนักงาน ไว้ในมาตรา 1 มาตรา 83 มาตรา 86 มาตรา 143 และมาตรา 144 ตามลำดับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ความหมายของเจ้าพนักงานของรัฐ ตามประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติความหมายของคำว่า เจ้าพนักงาน ในมาตรา 1 (16) หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานี้แล้ว

ความรับผิดชอบของตัวการ ตามมาตรา 83 บัญญัติว่า ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวการ ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น กล่าวคือ จะต้องปรากฏว่ามีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยบุคคลหนึ่งอาจเป็น

นิติบุคคล อีกบุคคลหนึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 59/2507) กระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง โดยมีการกระทำร่วมกันในขณะที่กระทำความผิด การกระทำร่วมกันนั้น อาจเป็นการร่วมกระทำส่วนหนึ่งของการกระทำทั้งหมดที่ร่วมกันเป็นความผิด หรือแบ่งหน้าที่กันทำ หรือการอยู่ร่วมหรือใกล้เคียงกับสถานที่เกิดเหตุในลักษณะที่พร้อมจะช่วยเหลือในทันที หรือการอยู่ร่วมในสถานที่เกิดเหตุและก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด เป็นต้น และผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนาที่จะกระทำความผิดร่วมกัน โดยจะต้องรู้ถึงการกระทำของกันและกัน และต่างต้องประสงค์ถือเอาการกระทำของแต่ละคนเป็นการกระทำของตนเองด้วย ซึ่งความรับผิดชอบของตัวการด้วยกันต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2551, หน้า 600-620)

ความรับผิดชอบของผู้สนับสนุน ตามมาตรา 86 บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวก ในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น กล่าวคือ จะต้องมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นถึงขั้นที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิด โดยกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวก ในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดที่ได้เกิดขึ้นนั้น การช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกนี้ไม่จำกัดว่าต้องทำด้วยวิธีใดโดยเฉพาะ แม้การช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกจะเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้ความผิดเกิดขึ้น หรือการช่วยกันเป็นทอด ๆ หรือโดยการใช้คำพยุยง ก็ถือเป็นการสนับสนุนได้ และมีเจตนาช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดที่ได้เกิดขึ้นนั้น อาจเป็นเจตนาประสงค์ต่อผล หรือเจตนาเล็งเห็นผลก็ได้ การช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้น จะต้องกระทำก่อน หรือขณะกระทำความผิด ไม่ว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะได้รู้ หรือไม่ได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ถือเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามมาตรา 86 แล้ว ความรับผิดชอบของผู้สนับสนุนต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2551, หน้า 678-690)

ความรับผิดชอบของคนกลางเรียกสินบน ตามมาตรา 143 บัญญัติว่า ผู้ใดเรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจหรือได้จงใจเข้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลโดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ องค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดฐานนี้ กล่าวคือ จะต้องครบองค์ประกอบภายนอก มีผู้กระทำซึ่งกฎหมายไม่ได้จำกัดว่าเป็นใคร มีการกระทำโดยการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน รวมทั้งทรัพย์สินมีรูปร่าง และไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ หรือประโยชน์อื่นใดทั้งในทางทรัพย์สินและไม่ใช่ทรัพย์สิน และองค์ประกอบภายใน มีเจตนาเป็นคนกลางเรียกสินบน ผู้กระทำความผิดต้องรู้ว่าผู้ที่จะถูกจงใจหรือได้จงใจนั้นเป็นเจ้าพนักงาน และผู้กระทำความผิดต้องการการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง

หรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจหรือได้จงใจเจ้าพนักงานนั้น โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด (คณิต ณ นคร, 2559, หน้า 938-940)

ความผิดรับผิดของผู้ให้สินบนเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 144 บัญญัติว่า ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะ ให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือ สมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ องค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดฐานนี้ กล่าวคือ จะต้องครบองค์ประกอบภายนอกมีผู้กระทำให้ซึ่งกฎหมายไม่ได้จำกัดว่า เป็นใคร มีการกระทำเป็นการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะ ให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน โดยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะ ให้ต้องกระทำในนามของตนเองเท่านั้น ผู้ที่เสนอให้ ขอให้ หรือรับว่าจะ ให้ ในฐานะเป็นตัวแทนของผู้อื่น ไม่ใช่ผู้กระทำความผิด แต่เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานนี้ และครบ องค์ประกอบภายใน มีเจตนาให้สินบนเจ้าพนักงาน และมีมูลเหตุจงใจ เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำ และต้องเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย (คณิต ณ นคร, 2559, หน้า 941-943)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติความหมายของเจ้าพนักงานของรัฐไว้ในมาตรา 4 เจ้าพนักงานของรัฐ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ความรับผิดของเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ตามมาตรา 172 บัญญัติว่า เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความรับผิดของคนกลางเรียกสินบน ตามมาตรา 175 บัญญัติว่า ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจหรือได้จงใจ เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

องค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดฐานนี้ กล่าวคือ การที่บุคคลมีเจตนาเป็นคนกลาง กระทำการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน รวมทั้งทรัพย์สินรูปร่าง และไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ หรือประโยชน์อื่นใดทั้งในทางทรัพย์สินและไม่ใช้ทรัพย์สิน สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการตอบแทน โดยมีมูลเหตุจงใจ เพื่อจงใจหรือได้จงใจเจ้าพนักงานของรัฐโดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือ

โดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ซึ่งการกระทำจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบภายนอก และองค์ประกอบภายในจึงเป็นความผิด

ความรับผิดของผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ตามมาตรา 176 วรรคแรก บัญญัติว่า ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

องค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดฐานนี้ กล่าวคือ การที่บุคคลกระทำการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยมีเจตนาให้สินบน และมีมูลเหตุจูงใจ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบภายนอก และองค์ประกอบภายใน โดยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ต้องกระทำในนามของตนเอง ผู้ที่เสนอการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ในฐานะเป็นตัวแทนของผู้อื่นไม่ใช่ผู้กระทำความผิด แต่เป็นเพียงผู้สนับสนุนการกระทำ ความผิดฐานนี้เท่านั้น และความผิดฐานนี้ไม่ต้องการผล แม้เจ้าพนักงานของรัฐจะตัดสินใจที่จะกระทำการ อันมิชอบด้วยหน้าที่ก่อนที่จะมีการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ หรือได้ตัดสินใจที่จะกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ในทันทีที่มีการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด การกระทำก็เป็นความผิดสำเร็จทันที

ผลการวิจัย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันเข้าเป็นประเทศภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption หรือ UNCAC) และเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ค.ศ.1997 ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) โดยทั้งสองอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีกำหนดนโยบาย หรือปรับใช้เป็นกฎหมายภายในของรัฐ เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดการให้และการรับสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bribery of national public officials) การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ (Bribery of foreign public officials and officials of public international organizations) และการทุจริตในรูปแบบอื่นเป็นฐานความผิดตามกฎหมาย รวมถึงการสร้างแรงจูงใจ การช่วยเหลือ การส่งเสริม หรือการรับรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพยายามและการสมรู้ร่วมคิดทั้งหลาย ในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นความผิดในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมาย

ความผิดฐานเป็นคนกลางเรียกสินบน และความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ไว้ในมาตรา 175 และมาตรา 176 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีกฎหมายการจัดการทุจริต (Law Regarding the Eradication of Criminal Acts of Corruption) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจตำรวจและอัยการในการปราบปรามคดีทุจริต กำหนดฐานความผิด และบทลงโทษ และกฎหมายคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Law on the Commission to Eradicate Criminal Act of Corruption) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต เขตบริหารพิเศษฮ่องกงมีกฎหมายคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือ Independent Commission Against Corruption Ordinance (Cap. 204) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ICAC) และกฎหมายป้องกันการรับสินบน หรือ Prevention of Bribery Ordinance (Cap. 201) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ หน่วยงานทางมหาชนหรือลูกจ้างเอกชน และสาธารณรัฐสิงคโปร์มีกฎหมายป้องกันการทุจริต (The Prevention of Corruption Act 1960) กำหนดการตีความ (Interpretation) ที่กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำ ความผิดฐานติดสินบน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคตามที่ได้ทำการศึกษามาแล้วนั้น โดยสามารถนำหลักการตามมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ และมาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้ทำการศึกษาเป็นแนวทางหรือปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป สรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) ความรับผิดชอบของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลาง ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 175 ได้กำหนดให้คนกลางเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจหรือได้จงใจเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เมื่อผู้กระทำ “เรียก” “รับ” หรือ “ยอมจะรับ” ก็เป็นความผิดสำเร็จทันที ผู้เรียกหรือผู้รับจะไปติดต่อหรือจงใจเจ้าพนักงานของรัฐหรือไม่ ไม่ใช่ข้อสำคัญ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 960/2534) แม้ผู้เรียกเงินจะไม่ได้ไปจงใจเจ้าพนักงานของรัฐก็ตาม ผู้เรียกก็มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7695/2543) แต่ประเด็นปัญหาคือผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลาง ไม่มีความผิดเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดไว้ และก็จะถือว่าผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลางเป็นตัวการ (ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83) ผู้ใช้ (ตามประมวล

กฎหมายอาญา มาตรา 84) หรือผู้สนับสนุน (ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86) กับคนกลางไม่ได้ (เกียรติจร วังนะสวัสดิ์, 2565, หน้า 144-145) ตามหลักกฎหมายที่ว่า “ผู้กระทำความผิดต้องมีตัวตนอยู่” เพื่อให้การกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งเกิดเป็นความผิดขึ้นได้ หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า “Necessary Participant” ทำให้ผู้ให้ทรัพย์สินเป็นผู้กระทำความผิดจำเป็นต้องมีตัวตนอยู่ เพื่อให้การกระทำของคนกลางเกิดเป็นความผิดขึ้นได้ ผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลางจึงไม่มีความผิดและไม่มีความผิดตามกฎหมายบัญญัติความผิดใดไว้ (เกียรติจร วังนะสวัสดิ์, 2565, หน้า 45) เมื่อได้นำหลักกฎหมายตามอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ (OECD) ซึ่งกำหนดขอบเขตของพฤติกรรมการให้สินบนโดยรวม ทั้งกรณีที่เป็นการให้สินบนโดยตรงแก่ตัวเจ้าหน้าที่รัฐ และการให้สินบนผ่านตัวกลาง (intermediaries) แก่บุคคลที่สาม ผู้วิจัยจึงเห็นควรกำหนดความรับผิดของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลางด้วย

(2) ความรับผิดของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 176 ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ต้องระวางโทษสองในสาม ส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น เมื่อได้เปรียบเทียบกับลักษณะของการกระทำความผิด การทุจริตต่อหน้าที่เป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง และถือเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐมีส่วนสำคัญในการกระทำความผิดฐานนี้ด้วย บทลงโทษผู้สนับสนุนการกระทำทุจริตต่อหน้าที่จึงควรมีอัตราโทษเช่นเดียวกับตัวการ โดยนำหลักในเรื่องการสมรู้ร่วมคิด (Conspiracy) ตามกฎหมายกำจัดกาทุจริต (Law Regarding the Eradication of Criminal Acts of Corruption) ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มาตรา 15 กฎหมายป้องกันการรับสินบน หรือ Prevention of Bribery Ordinance (Cap. 201) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง มาตรา 12A และกฎหมายป้องกันการทุจริต หรือ The Prevention of Corruption Act 1960 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาตรา 31 มาเป็นแนวทางในการพิจารณาผู้วิจัยจึงเห็นควรกำหนดความรับผิดของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ให้รับโทษเช่นเดียวกับตัวการ

(3) การกำหนดความรับผิดของเจ้าพนักงานของรัฐร้ายรายผิดปกติ เป็นฐานความผิดเฉพาะ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่ได้บัญญัติความผิดกรณีเจ้าพนักงานของรัฐร้ายรายผิดปกติไว้โดยเฉพาะ แต่ให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐร้ายรายผิดปกติ จึงต้องนำมาตรา 172 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาเป็นบทลงโทษ เมื่อได้นำหลักการตามกฎหมายกำจัดกาทุจริต (Law Regarding the Eradication of Criminal Acts of Corruption) ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในการกำหนดความรับผิดของบุคคลผู้ร้ายรายโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นความผิด และกำหนดบทลงโทษ ผู้วิจัยจึงเห็นควรกำหนดความรับผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ

รื้อรวผิดปกติเป็นฐานความผิดเฉพาะ โดยเทียบเคียงอัตราโทษในความผิดฐานเจ้าพนักงานของรัฐเรียกรับสินบน ตามมาตรา 173 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ให้กรณีเจ้าพนักงานของรัฐรื้อรวผิดปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

(4) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 28 มาตรา 30 และมาตรา 34 แต่ยังไม่ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากหลักการตามกฎหมายคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Law on the Commission to Eradicate Criminal Act of Corruption) ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในมาตรา 12(1)a. ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (CEC) ให้มีอำนาจดักฟังโทรศัพท์ และบันทึกการสนทนาได้ และหลักการตามกฎหมายอื่น ๆ ของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 25 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 มาตรา 11/5 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 46 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้น ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการดักฟังโทรศัพท์ หรือการได้มาซึ่งเอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารโดยชอบด้วยกฎหมาย และตามหลักการของ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 4 (2) นี้จะไม่ใช่ว่าจะขัดแย้งกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รวมถึงการรักษาความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นิติวิทยาศาสตร์ หรือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้การดำเนินการตามหน้าที่บางประการที่กฎหมายกำหนด ก็สามารถที่จะกระทำได้โดยไม่ขัดต่อ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 นี้ด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นควรกำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีทุจริตต่อหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับอนุมัติจากเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ให้ทรัพย์สินแก่เจ้าพนักงานโดยตรงในนามของตนเอง ให้รวมถึงกรณีการผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลางด้วย กำหนดความรับผิดชอบของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ โดยเพิ่มโทษแก่ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการ กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐร้ายวผิดปกติ เป็นฐานความผิดเฉพาะ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) กรณีความรับผิดชอบของผู้ให้ทรัพย์สินแก่คนกลาง เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 176 วรรคแรก ดังนี้

มาตรา 176 วรรคแรก เดิมบัญญัติว่า

“มาตรา 176 วรรคแรก ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น

“มาตรา 176 วรรคแรก ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งโดยตรงและโดยผ่านคนกลาง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(2) กรณีความรับผิดชอบของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 176/1 ดังนี้

“มาตรา 176/1 ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา 176 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น”

(3) กรณีความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐร้ายวผิดปกติ เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 184/1 ดังนี้

“มาตรา 184/1 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐร้ายวผิดปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

(4) กรณีอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดักฟังการสื่อสาร หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 28/1 ดังนี้

“มาตรา 28/1 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีทุจริตต่อหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับอนุมัติจากเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อ สิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิด หรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีทุจริตต่อหน้าที่

(2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีทุจริตต่อหน้าที่จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวันโดยกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในสิ่งสื่อสารตามคำสั่ง ดังกล่าวจะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบ

บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาและใช้ประโยชน์ในการสืบสวน และใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีเท่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

บทความวิจัยนี้ เป็นแนวทางนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามหลักการและเหตุผลของกฎหมายฉบับนี้

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้รับองค์ความรู้ใหม่จากมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ และต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ที่สมรู้ร่วมคิด ยุยง ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือความพยายามในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ความรับผิดชอบของบุคคลผู้ร้ายรายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

2. สามารถนำมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ และต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเป็นแนวทาง ปรับใช้ในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการ รวมถึงกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐร้ายรายผิดปกติ และนำความรู้ที่ได้จากการวิจัยนี้ไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์ รวมถึงเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศไทยในลำดับต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง.

เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2565). *กฎหมายอาญา ภาคความผิด เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พับลิชชิง.

คณิต ณ นคร. (2559). *กฎหมายอาญา ภาคความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ฐาตุร จุลินทร. (2558). *การแก้ไขปัญหาการทุจริตผ่านบทเรียนของสิงคโปร์*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ธีรยุทธ บุญมี. (2533). *ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยและวัฒนธรรมไทย*. นนทบุรี: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พชรดนัย วัชรชนพัฒนธาดา. (2562). *ปัจจัยที่มีผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 12(2), 43.

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). *โครงการศึกษาความเหมาะสมและความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงการต่างประเทศ. (2561). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption – UNCAC)*. (ออนไลน์). วันที่ค้นข้อมูล 14 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://acc.mfa.go.th/th/index>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). *คู่มือหน่วยงานต่อต้านการทุจริตในภูมิภาคอาเซียน*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯธุรกิจ.

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์. (2543). *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Law of the Republic of Indonesia. (1999). Law Regarding the Eradication of Criminal Acts of Corruption (Law No.31/1999). Retrieved July 7, 2023, from <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ins202847.pdf>

Maslow, A. H. (1980). *Theory of Human Motivation*. (2nd ed.). New York: Harper and Rows Publisher.

The Chief Executive in Council. Prevention of Bribery Ordinance (Cap. 201). Retrieved July 7, 2023, from [https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201!en.assist.pdf?FILENAME=Assisted%20Monolingual%20PDF%20\(English\).pdf&DOC_TYPE=K&PUBLISHED=true](https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201!en.assist.pdf?FILENAME=Assisted%20Monolingual%20PDF%20(English).pdf&DOC_TYPE=K&PUBLISHED=true)

Transparency International. (2024). *Corruption Perception Index 2023*. Retrieved February 22, 2024, from <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/tha>

การกระทำผิดซ้ำ: ศึกษาเฉพาะการกระทำความผิดต่อชีวิตและร่างกายของเด็ก
และเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในเขตภาคตะวันออก
**Recidivism: The Study of Physical and Life Offences for Juvenile Offenders in
Youth Detention Center in the Eastern Region**

ปกรณ์ มณีปกรณ์ (Pakorn Maneepakorn)

รองศาสตราจารย์พิเศษ พลตำรวจตรี ดร., ผู้บังคับการประจำตำรวจสันติบาล กองบัญชาการตำรวจสันติบาล

Pol.Maj.Gen., Dr., Command Attached to Special Branch

E-mail: maneepakorn2508@hotmail.com

Received: 12 February 2024

Revised: 5 August 2024

Accepted: 4 December 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง การกระทำผิดซ้ำ : ศึกษาเฉพาะการกระทำความผิดต่อชีวิตและร่างกายของเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในเขตภาคตะวันออก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในคดีชีวิตและร่างกาย และศึกษาเพื่อวางมาตรการในการแก้ไขการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในคดีชีวิตและร่างกายโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลและการวิจัยเชิงปริมาณใช้การสำรวจโดยแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลพบว่า

1. สาเหตุการกระทำผิดซ้ำจากตัวเด็กเอง พบว่าเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่กระทำผิด เพราะมีนิสัยดื้อรั้น ได้เถียง ไม่เชื่อฟัง เกียจคร้านการทำงานและไม่ชอบการศึกษาเล่าเรียน ไม่มีอาชีพ นิสัยและความประพฤติ ส่วนใหญ่ อารมณ์ร้อนโมโหง่าย มักจะจับกลุ่มกับเพื่อนที่เกเร ครอบครัวยุติธรรม ผู้ปกครองไม่สามารถตักเตือนอบรมสั่งสอนได้เด็กและเยาวชนกลุ่มนี้ที่นำ มาศึกษาวิจัยสามารถ วิเคราะห์การกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ดังนี้ 1) เด็กและเยาวชนมีปัญหาส่วนตัวไม่ได้แก้ไข และยังไม่แก้ไขได้ 2) เด็กและเยาวชนไม่ได้ศึกษาเล่าเรียนต่อ ไม่มีงานทำมีปัญหาครอบครัว แตกแยก ครอบครัวไม่อบอุ่น 3) เด็กและเยาวชนไม่อยู่ในโอวาทของบิดามารดา ผู้ปกครอง และหลบหนีออกจากบ้าน 4) เด็กและเยาวชนไม่สำนึกผิด ไม่ต้องการเข้าร่วมกลุ่มครอบครัวและชุมชน 5) เด็กและเยาวชนไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมบำบัดฟื้นฟู และไม่ได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ไม่สามารถหางานทำได้ เพราะนายจ้างไม่ให้โอกาส

2. สาเหตุการกระทำผิดซ้ำจากปัจจัยภายในครอบครัว พบว่า สาเหตุเกิดจากสภาพ ปัญหาในครอบครัวของเด็กและเยาวชน อาทิเช่น บิดามารดาไม่ได้อยู่ร่วมกัน บิดามารดาหรือญาติมีรายได้ต่ำ ฐานะยากจน บิดามารดาเลิกร้างหรือหย่าร้างกัน ต่างมีคูครองใหม่ และไปอยู่กินที่ต่างจังหวัด ไม่เอาใจใส่ดูแล ปล่อยให้อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของบิดามารดาเลี้ยง หรือมารดาบิดาเลี้ยงหรือญาติ เกิดความสัมพันธ์ของครอบครัวไม่ปกติสุข บิดาหรือมารดาหรือญาติ ขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดไม่มีเวลาให้ซึ่งกันและกัน บิดาบางคน ชอบเที่ยว สูบบุหรี่ เล่นการพนันไม่เป็นแบบอย่างที่ดีให้เหมาะสมเป็นที่นับถือตามบทบาทหน้าที่ที่ของครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นกล่าวดักเตือน ปล่อยให้ประพฤติดนอย่างอิสระตามใจตัวเองบิดาหรือมารดาหรือญาติขาดการ การอบรมเลี้ยงดู รูปแบบการเลี้ยงดู ปล่อยปละละเลย ไม่มีเวลาอบรมสั่งสอนการทำหน้าที่ในการ อบรมเลี้ยงดูของครอบครัวอย่างบกพร่องเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวมีรายได้ต่ำ ต้องประกอบอาชีพทั้งสองคนจึงทำ ให้ครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ (ณภัตสร บุญเพ็ง, 2562)

3. สาเหตุจากปัจจัยภายนอกครอบครัว พบว่าจากสภาพแวดล้อมของเด็กและเยาวชน ที่กระทำผิดซ้ำ พบว่า การคบเพื่อนที่ไม่ดีและมีนิสัยเกเร เพื่อนส่วนใหญ่บางคนมีความประพฤติ เสียหาย เช่น เสพกระท่อม กัญชา ยาบ้า และเฮโรอีน กลุ่มเพื่อนมีอิทธิพลที่สนับสนุนให้กระทำความผิด เช่น จับกลุ่มเที่ยวเตร่ยามค่ำคั่นก่อเรื่องทะเลาะวิวาท กระทำ ผิดทางเพศ เสพสารเสพติด ลักขโมย และแข่งรถจักรยานยนต์ และตั้งกลุ่มกระทำความผิด

คำสำคัญ: การกระทำผิดซ้ำ, เยาวชนในสถานพินิจ, ภาควิชาวันออก

Abstract

The research project of recidivism has an objective to study the physical and life offences for juvenile offenders and to study some measures and forms of recidivism for juvenile offenders in the physical and life offences. The research uses mixed methodology between qualitative by in-depth interview and qualitative by designing questionnaire for collecting data. There are three following causes for juvenile recidivism.

1.The cause of juvenile recidivism takes place when youth people have naughty, arrogant, disobedient, lazy behaviors. Most of them are uneducated, unemployment and have close relationship with rowdy friends. Their parents are not able to give any guidance to them. There are several causes of recidivism from juvenile offenders as follows. 1) youth people have some personal problems and are not able to solve; 2) youth people have no chance to continue their study in a higher level with fragile family conditions; 3) youth people are disobedient to their parents instruction and evacuates from their home; 4) youth people do not confess for their guilty and do not include themselves in the family and community;

and 5) there are not much chance for juvenile offenders in rehabilitating treatment because most employers do not recruit the former offenders.

2. The internal factor within the family is another cause of juvenile offenders recidivism. Most families are separated, low-income and the youth people are living with stepparents or their relatives. Most parents are not acted as good role models, for example, gambling, cigarette addiction. Therefore, the youth people have grown up with the lack of guidance with low life quality.

3. The external factor relates to juvenile and youth people circumstances in recidivism. If youth people have naughty friends, for example, drug addiction, the abuse of drug and heroin. These groups of friend are involved in several criminal offences, for example, night loafers, wranglers, sexual offences, larceny, motorcycle racings, and group offenders.

Keywords: Recidivism, Youth Detention Center, Eastern Region

บทนำ

เด็กและเยาวชนนั้นถือเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญกับประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเด็กและเยาวชนเหล่านี้เมื่อเจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ในอนาคตข้างหน้า จะถือเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ เด็กและเยาวชนจึงควรที่จะได้รับการดูแลเอาใจใส่ให้มีความเจริญเติบโตในทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา รวมทั้งการได้รับการส่งเสริมด้านคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้เด็กและเยาวชนเหล่านี้สามารถที่จะปรับตัว และใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสมกับสภาพสังคมที่มีความเจริญเปลี่ยนแปลงรวดเร็วไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์โดยรวมกับการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านความมั่นคง ฯลฯ ในทางกลับกันแล้วนั้นหากเด็กและเยาวชนไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัว ถูกปล่อยปละละเลย ขาดผู้ที่คอยชี้แนะแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว การที่จะพัฒนาเด็กและเยาวชนซึ่งต่อไปจะต้องเป็นอนาคตของชาติอาจเกิดปัญหา และส่งผลกระทบในหลายๆด้าน อาจทำให้เป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่นำมาซึ่งปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (กรรณิการ์ มณเฑียร, 2559) การกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนนั้นถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาสังคมที่อารยประเทศทั้งหลายต่างให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหานี้ แต่ในปัจจุบันนั้นพบว่า ปัญหาการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนได้มีอัตราสูงขึ้นเป็นลำดับ และลักษณะความผิดนับวันจะทวีความร้ายแรงมากขึ้น เด็กและเยาวชนย่อมถือได้ว่าเป็นกลุ่มประชากรที่เปรียบเสมือนความคาดหวังของประเทศชาติในอนาคตประเทศที่เจริญแล้วจึงต่างต้องพัฒนาคุณภาพของเด็กและเยาวชนให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่เป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติ สำหรับประเทศไทยก็ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิดมาก รัฐบาลองค์กรเอกชนตลอดจนประชาชนที่มี

ความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคมทั้งหลายต่างก็ตระหนักดีว่าควรจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าและพิจารณาหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกันอย่างจริงจังก่อนที่จะปัญหาเหล่านี้จะลุกลามไปกว่าที่เป็นอยู่ (ศิริวรรณ กมลสุขสถิต, 2563) จากการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน ทำให้เด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นฐานะผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย หรือในฐานะที่เป็นพยานย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อเด็กและเยาวชน ทั้งในทางร่างกาย ทางจิตใจ และยังอาจก่อให้เกิดปัญหาสืบเนื่องต่อไปอีกมาก เช่น การทำให้เด็กนั้นขาดโอกาสทางการศึกษา ไม่ได้รับการยอมรับจากคนในสังคม หรือไม่สามารถปรับตัวให้อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ (จารุณี แซ่ตั้ง, 2558) เห็นได้จากข้อมูลแสดงจำนวนเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดี โดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ ของกลุ่มงานข้อมูลและสารสนเทศสำนักพัฒนาระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีเด็กและเยาวชนที่ถูกจับกุมส่งสถานพินิจฯ ทั่วประเทศโดยจำแนกตามฐานความผิด พบว่า ในระหว่างปี 2562 - 2563 เด็กและเยาวชนกระทำความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย มากที่สุด รองลงมาเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และความผิดเกี่ยวกับเพศตามลำดับ และในปี 2562 มีจำนวนเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดจำนวน 24,761 คดี แบ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย จำนวน 2,892 คดี และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน จำนวน 4,360 คดี ความผิดเกี่ยวกับเพศ มีจำนวนเด็กและเยาวชน จำนวน 1,275 คดี (กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, สถิติคดีย้อนหลังระหว่างปี พ.ศ. 2562 - 2563)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ปัญหาเด็กและเยาวชนกระทำความผิดนั้นทวีความรุนแรงและมีจำนวนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดดังกล่าวนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยประมาท ความทึบคณองความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรืออาจจะเกิดขึ้นจากเจตนาของตัวเด็กเอง ส่งผลให้รัฐบาลนั้นจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนมากขึ้น แม้ว่าจะมีการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว พร้อมทั้งการจัดตั้งสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และมีศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ที่ได้แยกการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดกฎหมายออกจากการกระทำความผิดของผู้ใหญ่ โดยถือว่า เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดนั้น “ไม่ใช่อาชญากร” แต่เด็กและเยาวชนเหล่านั้นเป็นเพียงผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายของสังคม และเป็นผู้ที่ยังอ่อนต่อโลก ไม่สมควรที่จะได้รับการลงโทษ แต่ควรได้รับการช่วยเหลือเพื่อปรับปรุงตนเสียใหม่ ทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการสืบเสาะและพินิจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคลิกภาพ ภาวะแห่งจิต และสิ่งแวดล้อมของเด็กและเยาวชน ไปพร้อมกับการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งจะช่วยให้ศาลได้ทราบถึงสาเหตุแห่งการกระทำก่อนแล้วจึงใช้กระบวนการในการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤติกรรม เพื่อให้กลับตนเป็นคนดี และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยปกติสุข

จากปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศชาติและแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษารูปแบบการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในคดีชีวิตและร่างกาย เนื่องจากในคดีชีวิตและร่างกายนั้น เป็นคดีที่มีความรุนแรงมากและเป็นการกระทำที่เกินกว่าวัย

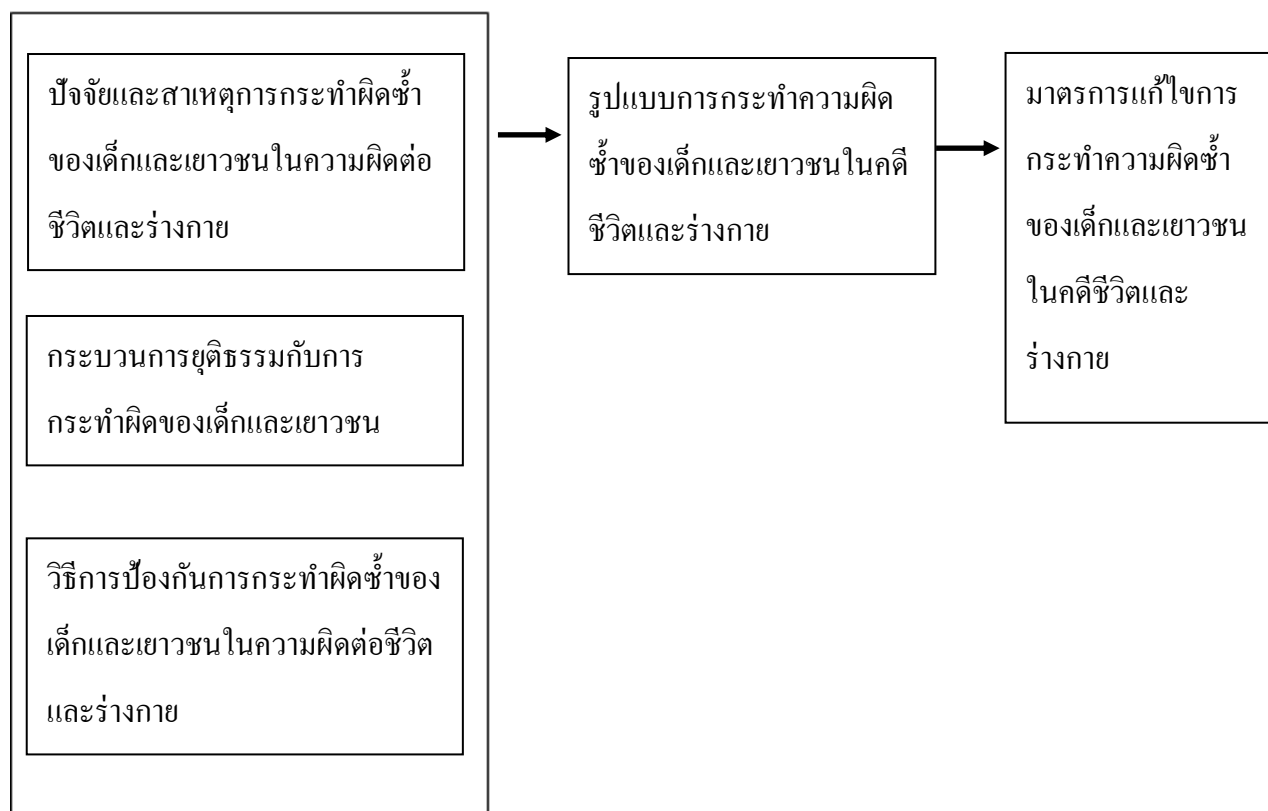
รวมทั้งคดีดังกล่าวก็เป็นคดีที่มีเด็กและเยาวชนกระทำความผิดสูงเป็นอันดับ 1 ใน 3 ของทุกคดีในทุก ๆ ปี ดังนั้น เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวนั้นลดลง ควรที่จะมีแนวทางไม่ว่าจะเป็นการได้รับการแก้ไข เพื่อให้การแก้ไข พื้นฟู บำบัดเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดให้กลับตนเป็นคนดีได้ และกำหนดเป็นมาตรการเพื่อป้องกัน และ แก้ไขการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อีกทั้งข้อมูลที่ได้จากการศึกษา จะเป็นแนวทางในการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นอนาคตที่ดีของชาติต่อไป (เกษรวิทย์ จินะแสน, 2561)

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในคดีชีวิตและร่างกาย
2. เพื่อศึกษาการวางมาตรการในการแก้ไขการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในคดีชีวิต

และร่างกาย

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

บททวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี)

ในการศึกษาเกี่ยวกับ การกระทำผิดซ้ำ : ศึกษาเฉพาะการกระทำผิดต่อชีวิตและร่างกายของเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในเขตภาคตะวันออกเฉียงใต้มีแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสาเหตุการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน
3. แนวคิดการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน
4. แนวคิดในการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด
5. กระบวนการยุติธรรมของเด็กและเยาวชนไทย
6. สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน
7. การกระทำผิดของเด็กและเยาวชนในความผิดต่อชีวิตและร่างกายและความรับผิดชอบของเด็ก

และเยาวชนตามกฎหมายไทย

8. การใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชนของต่างประเทศ
9. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิธีการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง การกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน: ศึกษาเฉพาะการกระทำผิดต่อชีวิตและร่างกายของเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในเขตภาคตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีแนวทางการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ศึกษาเชิงปริมาณ (Survey research) จากกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มเด็กผู้กระทำผิด
2. ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากแหล่ง ต่าง ๆ เช่น หนังสือ เอกสาร บทความ คำบรรยาย วิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการศึกษาให้สมบูรณ์
3. ศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยผู้ศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ แบบมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการเก็บ รวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กลุ่มสหวิชาชีพ จำนวน 30 คน, ผู้พิพากษา จำนวน 5 คน, ตำรวจสืบสวน จำนวน 5 คน, อัยการ จำนวน 5 คน, ที่ปรึกษากฎหมาย จำนวน 5 คน, นักสังคมสงเคราะห์ จำนวน 5 คน, นักจิตวิทยา จำนวน 5 คน ซึ่งจะคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ

มีประสบการณ์ในการทำงาน และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนในการกระทำผิดมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี จำนวน 30 คน

1.1 สาเหตุการกระทำผิดซ้ำจากตัวเด็กเอง พบว่าเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่กระทำผิด เพราะมีนิสัย คือ รัน ได้เถียง ไม่เชื่อฟัง เกียจคร้านการทำงานและไม่ชอบการศึกษาเล่าเรียน ไม่มีอาชีพ นิสัยและความประพฤติ ส่วนใหญ่ อารมณ์ร้อน โมโหง่าย มักจะจับกลุ่มกับเพื่อนที่เกเร ครอบครัวยุติธรรม ผู้ปกครองไม่สามารถตักเตือนอบรมสั่งสอนได้ เด็กและเยาวชนกลุ่มนี้ที่นำ มาศึกษาวิจัยสามารถ วิเคราะห์การกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ดังนี้

- 1) เด็กและเยาวชนมีปัญหาส่วนตัวไม่ได้แก้ไข และยังแก้ไขไม่ได้
- 2) เด็กและเยาวชนไม่ได้ศึกษาเล่าเรียนต่อ ไม่มีงานทำมีปัญหาครอบครัว แตกแยกครอบครัวไม่อบอุ่น
- 3) เด็กและเยาวชนไม่อยู่ในโอวาทของบิดามารดา ผู้ปกครอง และหลบหนีออกจากบ้าน
- 4) เด็กและเยาวชนไม่สำนึกผิดไม่ต้องการเข้าร่วมกลุ่มครอบครัวและชุมชน
- 5) เด็กและเยาวชนไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมบำบัดฟื้นฟู และไม่ได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ไม่สามารถหางานทำได้ เพราะนายจ้างไม่ให้โอกาส

1.2 สาเหตุการกระทำผิดซ้ำจากปัจจัยภายในครอบครัว พบว่า สาเหตุเกิดจากสภาพ ปัญหาในครอบครัวของเด็กและเยาวชน อาทิเช่น บิดามารดาไม่ได้อยู่ร่วมกัน บิดามารดาหรือญาติมีรายได้ต่ำฐานะยากจน บิดามารดาเลิกร้างหรือหย่าร้างกัน ต่างมีคู่ครองใหม่ และไปอยู่กินที่ต่างจังหวัด ไม่เอาใจใส่ดูแลปล่อยให้อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของบิดามารดาเลี้ยง หรือมารดาบิดาเลี้ยงหรือญาติ เกิดความสัมพันธ์ของครอบครัวไม่ปกติสุข บิดาหรือมารดาหรือญาติ ขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด ไม่มีเวลาให้ซึ่งกันและกัน บิดาบางคน ชอบเที่ยว สูบบุหรี่ เล่นการพนันไม่เป็นแบบอย่างที่ดีให้เหมาะสมเป็นที่นับถือตามบทบาทหน้าที่ที่ของครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นกล่าวตักเตือน ปล่อยให้เกิดผิดจนอย่างอิสระตามใจตัวเองบิดาหรือมารดาหรือญาติขาดการ อบรมเลี้ยงดู รูปแบบการเลี้ยงดู ปล่อยปละละเลย ไม่มีเวลาอบรมสั่งสอนการทำหน้าที่ในการ อบรมเลี้ยงดูของครอบครัวอย่างบกพร่องเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวมีรายได้ต่ำต้องประกอบอาชีพทั้งสองคนจึงทำให้ครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

1.3 สาเหตุจากปัจจัยภายนอกครอบครัว พบว่าจากสภาพแวดล้อมของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดซ้ำ พบว่า การคบเพื่อนที่ไม่ดีและมีนิสัยเกเร เพื่อนส่วนใหญ่บางคนมีความประพฤติ เสียหาย เช่น เสพกระท่อม กัญชา ยาบ้า และเฮโรอีน กลุ่มเพื่อนมีอิทธิพลที่สนับสนุนให้กระทำความผิด เช่น จับกลุ่มเที่ยวเตร่ยามค่ำ คีนก่อก่เรื่องทะเลาะวิวาท กระทำ ผิดทางเพศ เสพสารเสพติด ลักขโมย และแข่งรถจักรยานยนต์ และตั้งกลุ่มกระทำความผิด

2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณ

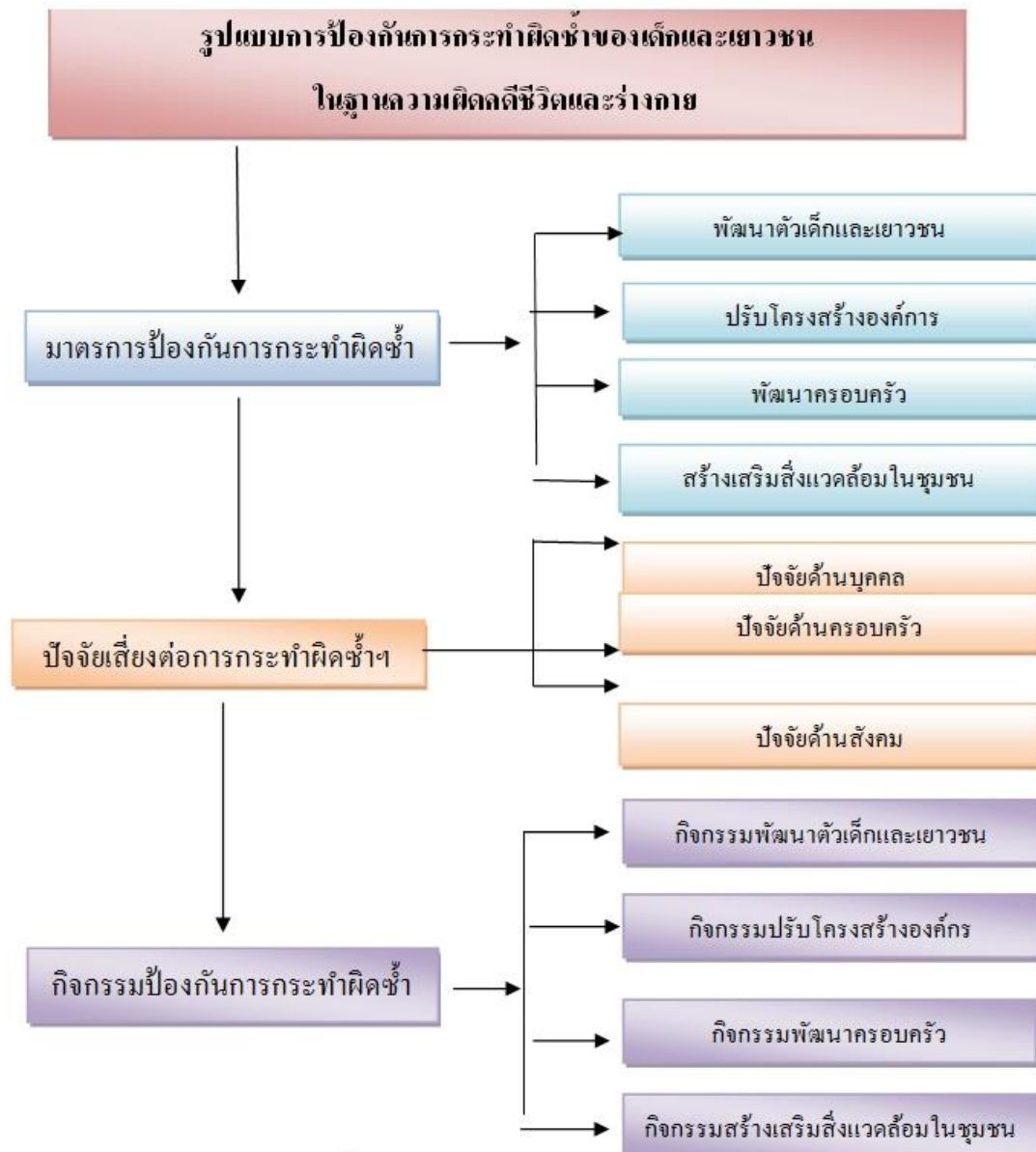
กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 100 คน จากกลุ่มเด็กที่กระทำความผิด ซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนที่อยู่ในสถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชนในเขตภาคตะวันออก 8 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี จำนวน 11 คน จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 15 คน จังหวัดชลบุรี จำนวน 15 คน จังหวัดตราด จำนวน 11 คน จังหวัดนครนายก จำนวน 11 คน จังหวัดปราจีนบุรี จำนวน 11 คน จังหวัดระยอง จำนวน 15 คน และจังหวัดสระแก้ว 11 คน รวมทั้งหมด จำนวน 100 คน ส่วนใหญ่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 68 คน และอายุต่ำกว่า 15 ปี จำนวน 32 คน ส่วนใหญ่จบการศึกษาสูงกว่า ม.3 แต่ไม่จบ ม.6 หรือ ปวช. จำนวน 48 คน รองลงมาคือ จบ ม.3 จำนวน 24 คน จบ ม.6 หรือ ปวช. จำนวน 16 คน และน้อยที่สุดคือสูงกว่า ป.6 แต่ไม่จบ ม.3 จำนวน 12 คน พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ถูกจับมาแล้ว 2 ครั้ง จำนวน 62 คน คิดเป็นร้อยละ 62.0 รองลงมาคือ ถูกจับ 3 ครั้ง จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 28.0 และถูกจับ 1 ครั้ง จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 7.0 และน้อยที่สุดคือ 4 ครั้ง จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 3.0 ตามลำดับ ส่วนใหญ่มีเงินเดือนต่ำกว่า 15,000 บาท จำนวน 48 คน รองลงมาคือ เงินเดือน 15,000 – 20,000 บาท จำนวน 32 คน เงินเดือน 20,001 – 25,000 บาท จำนวน 15 คน และน้อยที่สุดคือ เงินเดือน 25,001 บาทขึ้นไป จำนวน 5 คน ส่วนใหญ่มีสภาพชุมชนที่ทำงานอาศัยอยู่มีแหล่งอบายมุขต่าง เช่น บ่อนการพนัน, โต๊ะสนุกเกอร์, สถานบริการ สภาพชุมชนมีผู้เสพหรือติดยาเสพติด สภาพชุมชนมีลานกีฬาหรือสวนสาธารณะเพื่อให้คนในชุมชนได้ออกกำลังกายหรือพักผ่อนหย่อนใจ และมีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งกรรมการชุมชนเพื่อดูแลประสานงานในชุมชน

สาเหตุของการกระทำความผิดสาเหตุในการกระทำความผิดไปเพราะเพื่อนชักชวน มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ ซึ่งอยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ ทำตามละครโทรทัศน์หรือสื่อต่างๆ , ผู้เสียหายสร้างความโกรธแค้นให้กับท่าน, ผู้เสียหายมีส่วนช่วยในการกระทำความผิด และมีผู้ใช้หรือจ้างวานให้ทำน้อยที่สุด พบว่าความสัมพันธ์ภายในครอบครัวของกลุ่มตัวอย่าง อยู่ในระดับมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรายข้อพบว่า เวลาบิดา/มารดา หรือคนในบ้านของท่านชอบทะเลาะกัน มักมีการทำร้ายร่างกายกันเสมอ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดรองลงมาคือ บิดา/มารดา หรือคนในบ้านของท่านชอบทะเลาะเบาะแว้งกันเป็นประจำ, ท่านคิดว่าครอบครัวมีส่วนในการกระทำความผิดของท่าน, บิดา/มารดาหรือผู้ปกครองดูแลเอาใจใส่ท่านเป็นอย่างดี และเวลาท่านมีปัญหาสามารถปรึกษาบิดา/มารดาหรือผู้ปกครองได้น้อยที่สุด พบว่าการคบเพื่อนของกลุ่มตัวอย่างมีผลต่อการกระทำความผิด อยู่ในระดับมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรายข้อพบว่า ท่านมีเพื่อนที่ชอบดื่มสุรา/ติดยาเสพติด/เล่นการพนัน มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ ท่านรู้สึกสบายใจและเป็นตัวของตัวเองเวลาอยู่กับเพื่อน, ท่านคิดว่าเพื่อนมีส่วนในการกระทำความผิดของท่าน, เวลาท่านมีปัญหา มักปรึกษาเพื่อนมากกว่าคนในครอบครัวของท่าน และเพื่อนของท่านมักชวนท่านทำสิ่งที่ผิดกฎหมายน้อยที่สุด

ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัย ดังนี้

รูปแบบการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในฐานความผิดชีวิตและร่างกาย

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์มาสร้างรูปแบบการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในฐานความผิดชีวิตและร่างกายของกลุ่มสหวิชาชีพ มาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิเคราะห์เนื้อหาและทำการตั้งเคราะห์เนื้อหาเข้าด้วยกันเพื่อให้ได้รูปแบบการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในฐานความผิดชีวิตและร่างกาย



ภาพที่ 2 รูปแบบการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ในฐานความผิดคดีชีวิตและร่างกาย

1. มาตรการป้องกันการกระทำผิดซ้ำในฐานความผิดชีวิตและร่างกาย

1. พัฒนาตัวเด็กและเยาวชนมาตรการในการป้องกัน ดังนี้คือ ด้านกฎหมาย ควรมีการบังคับใช้กฎหมายให้จริงจัง เพิ่มมาตรการลงโทษที่เข้มงวดให้มากขึ้น รวมทั้งกระบวนการในการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขให้

เข้มงวดและชัดเจน ด้านการมีจิตสำนึก ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชนทั้งด้านการศึกษาวิชาชีพ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการลงโทษที่จะได้รับในการกระทำผิดซ้ำ และหากิจกรรมที่สร้างสรรค์กับเด็กและเยาวชนได้ทำ

2. ปรับโครงสร้างองค์กร มาตรการการป้องกัน ดังนี้คือ กฎหมายที่ใช้บังคับควรปรับให้สอดคล้องกับบทบาทการทำงานของเจ้าหน้าที่ มีการปรับโครงสร้างบุคลากรให้สอดคล้องกับการดำเนินการกับเด็กและเยาวชน

3. พัฒนาคอร์ปวามาตรการการป้องกัน ดังนี้ คือคอร์ปวามควรมีส่วนร่วมในการกระทำผิดชอบ การกระทำของเด็กและเยาวชนในการกระทำผิดซ้ำ ทั้งด้านการรับโทษหรือให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการบำบัดแก้ไขพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง ด้านการอบรมเลี้ยงดู ควรพัฒนาทักษะการเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนให้กับพ่อ แม่ ผู้ปกครอง เพื่อสร้างความรู้สึกว่าเด็กและเยาวชนได้รับความอบอุ่น รวมถึงการเสริมสร้างอาชีพให้กับครอบครัว ร่วมกันวางมาตรการป้องกันและจัดระเบียบให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น ให้สามารถทำงาน มีรายได้ สร้างครอบครัวให้เข้มแข็ง

4. สร้างเสริมสิ่งแวดล้อมในชุมชนมาตรการในการป้องกัน ดังนี้คือ เร่งกำจัดแหล่งมั่วสุม และแหล่งอบายมุขต่าง ๆ ผู้นำชุมชนควรให้ความร่วมมือกันในการดูแลสังคมและชุมชน จัดระเบียบสังคมและชุมชนให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น ป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนอยู่กับสิ่งผิดกฎหมาย ตลอดจนสร้างกิจกรรมสร้างสรรค์ให้กับเด็กและเยาวชนได้ทำ เช่น กีฬา ดนตรี เป็นต้น

2. ปัจจัยเสี่ยงต่อการกระทำผิดซ้ำในฐานะความผิดชีวิตและร่างกาย

2.1 ปัจจัยด้านบุคคลหรือตัวเด็กและเยาวชน สรุปได้ ดังนี้ 1) เด็กและเยาวชนขาดทักษะในการจัดการกับปัญหา 2) เด็กและเยาวชนต้องการเข้ากับกลุ่มเพื่อน และ 3) เด็กและเยาวชนขาดจิตสำนึกที่ดีในสังคม

2.2 ปัจจัยด้านครอบครัวสรุปได้ ดังนี้ 1) ครอบครัวเป็นแบบอย่างและส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนกระทำผิด 2) ครอบครัวเป็นครอบครัวแตกแยก ขาดความอบอุ่น ไม่มีเวลาอบรม สั่งสอนเด็กและเยาวชน และ 3) ผู้ปกครองขาดทักษะในการเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนอย่างเหมาะสม

2.3 ปัจจัยด้านสังคม/ชุมชน สรุปได้ ดังนี้ 1) สภาพแวดล้อมหรือชุมชนที่เด็กและเยาวชนอยู่อาศัยบีบบังคับและเอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน และ 2) สังคมไม่ยอมรับและเปิดโอกาสให้กับเด็กและเยาวชนที่พ้นโทษออกมา และขาดความร่วมมือในการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนอย่างจริงจัง

2.4 กิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของรูปแบบการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในฐานะความผิดชีวิตและร่างกาย ดังนี้

2.4.1 กิจกรรมพัฒนาตัวเด็กและเยาวชน ประกอบด้วย

1) เด็กและเยาวชนต้องได้รับคำแนะนำและการอบรมจากผู้ที่มีความรู้ต่าง ๆ ทั้งในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา

2) ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และทัศนคติ โดยการอบรมสั่งสอน การให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชนให้มีจิตใจเข้มแข็ง

3) ดำเนินชีวิตโดยการนำประสบการณ์ที่เคยผิดพลาดมาเป็นบทเรียน

4) ส่งเสริมเด็กและเยาวชนให้มีการเล่นกีฬา

5) นำกิจกรรมที่สร้างสรรค์และพัฒนาในด้านจิตใจ สร้างจิตใต้สำนึกในการทำดี และจัดกิจกรรมให้เด็กและเยาวชนเห็นคุณค่าในตัวเอง ปลุกฝังค่านิยมในทางที่ถูกต้อง

6) สร้างเสริมทักษะในการดำเนินชีวิตในสังคม การคบเพื่อน การปฏิบัติตัวเองในสังคม เมื่ออยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เสี่ยง และสร้างภูมิใจให้เด็กและเยาวชน

7) ให้ความรู้และความเข้าใจในด้านกฎหมาย และบทลงโทษในการกระทำความผิดต่าง ๆ

8) สร้างแรงจูงใจและความเข้มแข็งทางด้านจิตใจเพื่อไม่ให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

9) การสร้างแรงจูงใจและปลุกฝังเรื่องวินัย และความรับผิดชอบให้กับเด็กและเยาวชน

10) ให้ความรู้เรื่องสิทธิหน้าที่พลเมืองให้กับเด็กและเยาวชน

11) สอนให้รู้จักความอดทนและการรอคอย

12) สอนให้เด็กและเยาวชนมีทักษะในการจัดการปัญหาและอารมณ์ของตนเองได้อย่าง

เหมาะสม

13) มีความสามารถในการต่อสู้และเอาชนะต่อปัญหาต่าง ๆ ได้

14) ให้เด็กและเยาวชนได้เห็นความลำบากที่ต้องถูกลงโทษในการคุมขังว่าไม่ได้รับความเป็นอิสระ

15) ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อจะได้ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์

16) มีมาตรการบังคับเด็กอย่างเข้มงวดและให้รางวัลแก่เด็กที่ทำดี

17) ส่งเสริมให้การศึกษา อาชีพ รายได้ เพื่อยกฐานะให้ดีขึ้น

18) ให้ความรู้เกี่ยวกับโทษที่จะได้รับในการกระทำความผิดซ้ำ

19) ทำให้เด็กและเยาวชนได้เห็นศักยภาพที่แท้จริงออกมาให้เด็กและเยาวชนได้เห็นว่าคุณค่าของตัวเองมีคุณค่า พร้อมทั้งคนรอบข้างยังให้อีกด้วย

2.4.2 กิจกรรมปรับโครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย

1) ปรับบริบทของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

2) ปรับโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และกำหนดภาระงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

3) พัฒนาบุคลากรที่ดำเนินการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำ

4) มีหน่วยงานที่ดำเนินการประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานอื่น ๆ และชุมชน

2.4.3 กิจกรรมพัฒนาครอบครัว ประกอบด้วย

1) ผู้ปกครองควรสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำสิ่งไหนดี และสิ่งไหนไม่ดีให้กับเด็ก และเยาวชน

2) ผู้ปกครองต้องคอยดูแลเอาใจใส่ ต้องเป็นกำลังใจ และให้โอกาสแก่เด็กและเยาวชน

3) สร้างและส่งเสริมอาชีพ รายได้ให้ครอบครัว เพื่อยกฐานะให้ดีขึ้น

4) จัดสัมมนาผู้ปกครอง และเยี่ยมผู้ปกครองถึงบ้าน

5) พัฒนาผู้ปกครองให้พร้อมในการให้คำปรึกษาแก่เด็กและเยาวชนเมื่อมีปัญหา คุยกันแบบเปิดเผย ยอมรับฟังความคิดเห็นของเด็กและเยาวชน ถ้าผิดก็ควรตักเตือนหรือให้คำปรึกษาที่ถูกต้องให้ผู้ปกครองเอาใจใส่ดูแล และสั่งสอนแนวทางการดำเนินชีวิตที่ถูกต้อง

6) ส่งเสริมทักษะในการควบคุมดูแลเด็กและเยาวชนอย่างถูกต้องเหมาะสมให้กับผู้ปกครอง

7) อบรมเตรียมความพร้อมให้กับผู้ปกครองในการเลี้ยงดูบุตรในช่วงวัยต่าง ๆ เพื่อให้มีความ

8) ผู้ปกครอง/คนในครอบครัวควรทำเป็นตัวอย่างที่ดีและเหมาะสมให้กับเด็กและเยาวชน และคอยให้กำลังใจพร้อมกับดูแลเด็กและเยาวชนอย่างใกล้ชิด

9) หากกิจกรรมทำร่วมกันในครอบครัว

10) ฝึกอาชีพให้กับครอบครัวที่ยากจน สนับสนุนเรื่องค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมเรื่องการศึกษา

2.4.4 กิจกรรมสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมในชุมชน

1) กำจัดแหล่งมั่วสุม สิ่งผิดกฎหมายและอบายมุขในชุมชนให้หมดสิ้น

2) ควรมีกิจกรรมที่หลากหลายในชุมชน

3) ส่งเสริมเด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน

4) ให้โอกาสเด็กและเยาวชน

5) จัดอบรมระดับผู้นำชุมชน เพื่อได้รู้ปัญหาของเด็กและเยาวชนในชุมชน

6) จัดกิจกรรมเชิงบวกในชุมชนให้กับเด็กและเยาวชน

7) จัดหาแหล่งที่อยู่ใหม่ ถ้าชุมชนมีสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี ไม่ควรให้เด็กและเยาวชนกลับเข้าไปอีก

8) ในชุมชนควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ ด้านวิชาชีพ และส่งเสริมด้านอาชีพให้ทั้งผู้ปกครอง เด็กและเยาวชน

9) พัฒนาชุมชนให้เป็นชุมชนที่น่าอยู่

10) ชุมชนมีส่วนร่วมกับครอบครัวในการควบคุมดูแลเด็กและเยาวชน สอดส่องและคอยแนะนำตักเตือนเด็กและเยาวชนในชุมชนด้วย

11) ผู้ที่อาศัยในชุมชนต้องร่วมมือกันในการทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ปลอดภัยและเป็นแหล่งมั่วสุมอันเป็นการนำไปสู่การกระทำผิดของเด็กและเยาวชนในการทำผิดซ้ำ

12) มีมาตรการในการแก้ไขและจัดการก่อนปัญหาการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนจะเกิดขึ้น

13) สร้างความเข้มแข็งในชุมชน โดยการสร้างกฎกติกาขึ้นมาในชุมชน

14) ชุมชนควรเปิดโอกาส และจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาในการทำมาหากินให้กับเด็กและเยาวชน

สรุป รูปแบบการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในฐานความผิดชีวิตและร่างกาย ประกอบด้วย มาตรการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในฐานความผิดชีวิตและร่างกาย มาตรการพัฒนาตัวเด็กและเยาวชน พัฒนาครอบครัว และสร้างสิ่งแวดล้อมในชุมชน ปัจจัยการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยด้านครอบครัว และปัจจัยด้านสังคม กิจกรรมในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ประกอบด้วย 4 กิจกรรม ดังนี้ คือ กิจกรรมพัฒนาตัวเด็กและเยาวชน กิจกรรมปรับโครงสร้างองค์กร กิจกรรมพัฒนาครอบครัว และกิจกรรมส่งเสริมสิ่งแวดล้อมในชุมชน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง การกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน: ศึกษาเฉพาะการกระทำผิดต่อชีวิตและร่างกายของเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในเขตภาคตะวันออก ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบการกระทำผิดเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ควรผลักดันปัญหาการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนฐานคดีความผิดชีวิตและร่างกายให้เป็นวาระแห่งชาติเพื่อแก้ปัญหาเชิงรุกอย่างเร่งด่วน การสร้างยุทธศาสตร์ว่าด้วยเด็กและเยาวชนในกระบวนการยุติธรรม เริ่มตั้งแต่เด็กกระทำผิด ก่อนเข้าระบบ ระหว่างอยู่ในระบบ และภายหลังปลดปล่อย เพื่อการป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน และลดปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้น

1.2 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรเป็นเจ้าภาพหลักจัดการอบรมการเป็นพ่อแม่ที่ดี การเลี้ยงลูกที่ดี จิตวิทยาในการเลี้ยงลูกในสังคมที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การเลี้ยงดูลูก

ปกรณ มณิปกรณ์

อย่างถูกวิธี เปิดเวทีการสร้างพลังครอบครัว พลังสังคมป้องกันปัญหาการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน

1.3 กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรสร้างความร่วมมือในการป้องกัน ปรามปราม จับกุม เฝ้าระวัง และการควบคุมรายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ คอมพิวเตอร์ การใช้อินเทอร์เน็ต ร้านเกม ให้มีการนำเสนอที่เหมาะสม ปราศจากสื่อลามก อนาจาร ความรุนแรงที่แฝงมาในรูปแบบต่าง ๆ ที่เด็กและเยาวชนนำมาลอกเลียนแบบ

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 เด็กหรือ เยาวชนที่กระทำความผิด ควรเกรงกลัวต่อบทลงโทษ ยอมรับสิ่งที่ตนเองกระทำความผิด ร่วมกับกลุ่มเพื่อนคือการกระทำที่ผิดกฎหมาย สมควรต้องได้รับโทษ

2.2 ครอบครัว

2.2.1 ครอบครัวโดยเฉพาะบิด มารดา ควรให้ความรักความอบอุ่น ควรให้ความเอาใจใส่ เด็กและเยาวชนอย่างสม่ำเสมอ สอนให้รู้จักคิดเป็น มีคุณธรรม จริยธรรมมีเมตตาต่อเพื่อนร่วมโลก

2.2.2 ครอบครัวควรสร้างสัมพันธภาพที่ดีภายในครอบครัว เป็นแบบอย่างที่ดี มีการใส่ใจ ซึ่งกันและกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อป้องกัน เด็กไปสนใจ กับสื่อเทคโนโลยี เป็นแบบอย่างที่ดี สอนในสิ่งที่ถูกต้อง และให้กำลังใจ และสร้างแรงเสริมให้เป็นคนดีของสังคม ไม่ใช่คำพูดที่ไม่เหมาะสมกับ เด็ก ให้เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจ หรือเกิดอารมณ์แค้น

2.2.3 ครอบครัวควรมีการส่งเสริมวิธีการคิดของของบุตรหลานในเรื่องทักษะของชีวิต แทนการที่จะใช้วิธีห้ามปราม ออกคำสั่งอย่างเข้มงวด จนเกินไป

2.3 ควรใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุก โดยร่วมมือ กับโรงเรียน ชุมชน หน่วยงานในกระบวนการ ยุติธรรม ในการป้องกันแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน เพื่อภาพลักษณ์ที่ดีของจังหวัด

2.4 ศาลเยาวชนและครอบครัว

2.5 ควรพัฒนาบุคลากรของศาลเยาวชนให้มีความพร้อม ให้เข้าใจหลักการปฏิบัติต่อเด็ก และ เยาวชน ในการดูแล การแก้ไข การฟื้นฟู

2.6 การหาวิธีการหรือมาตรการในการจำแนกการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนที่ชัดเจน พร้อมทั้งพัฒนา กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล โดยนำมาใช้กับเด็กและเยาวชนในทุกคดี

2.7 ส่งเสริม นำพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 “มาตรา 23 ผู้ปกครองต้องให้การ อุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนและพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตน ตามสมควรแก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่นแต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง และต้องคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตนมิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะ เกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ” , มาตรา 25 ผู้ปกครองต้องไม่กระทำการ ดังต่อไปนี้

(1) ทอดทิ้งเด็กไว้ในสถานรับเลี้ยงเด็กหรือสถานพยาบาลหรือไว้กับบุคคลที่รับจ้างเลี้ยงเด็กหรือสถานที่ใด โดยเจตนาที่จะไม่รับเด็กกลับคืน

(2) ละทิ้งเด็กไว้ ณ สถานที่ใด ๆ โดยไม่จัดให้มีการป้องกันดูแลสวัสดิภาพ หรือให้การเลี้ยงดูที่เหมาะสม

(3) จงใจหรือละเลยไม่ทำให้สิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิตหรือสุขภาพอนามัยจน น่าจะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก

(4) ปฏิบัติต่อเด็กในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็ก

(5) ปฏิบัติต่อเด็กในลักษณะที่เป็นการเลี้ยงดูโดยมิชอบ

2.5 กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชน

1) ควรติดตามพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน โดยศึกษาติดตามแนวโน้มพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดที่อยู่ในความดูแลอย่างใกล้ชิด และจัดกิจกรรมที่เหมาะสมเพื่อการบำบัด และแก้ไขฟื้นฟู เด็กและเยาวชน

2) ควรมีการจัดกิจกรรม เพื่อเด็กและเยาวชนได้รับการบำบัดพร้อมกับครอบครัว ฟื้นฟูสภาพจิตใจเด็กและเยาวชน และประสานความเข้าใจที่ดี เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัว

3) เมื่อเด็กและเยาวชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ควรจัดให้เด็กเข้ารับการศึกษาระบบควบคุมบังคับภายในศูนย์ฝึกที่จัดเฉพาะเพื่อการพัฒนาทางการศึกษา โดยให้เด็กอบรมหรือศึกษาจนกว่าจะจบและได้วุฒิการศึกษา ในระดับการศึกษาขั้นต่ำที่ภาครัฐกำหนด โดยครูที่เข้ามาให้การศึกษาและอบรมต่างๆ ต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ จากกระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงแรงงาน เมื่อเด็กและเยาวชนได้รับการปล่อยตัว จะสามารถศึกษาต่อหรือทำงานได้

4) ควรมีการใช้มาตรการติดตาม การประเมินผล ดูแลเยาวชนหลังได้รับการปล่อยตัว เพื่อคอยช่วยเหลือในการปรับตัวให้เข้ากับสังคมและครอบครัวได้ เพื่อเป็นที่ปรึกษาแก่เยาวชนทั้งด้านการหางานทำ และการศึกษา ทั้งนี้เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ ของเด็กและเยาวชน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิจัยครั้งนี้ ทำให้มีข้อเสนอแนะ ในการวิจัยครั้งต่อไปดังนี้

1. จากการศึกษาครั้งนี้ศึกษารูปแบบการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในฐานคดีความผิดชีวิตและร่างกายทำการศึกษาโดยสัมภาษณ์จากบุคลากรในกระทรวงยุติธรรม เพียงมุมมองเดียวการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาวิจัยโดยสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดด้วย

2. จากการศึกษาครั้งนี้ศึกษารูปแบบการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในฐานคดีความผิดชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นการศึกษารูปแบบการกระทำผิดในฐานคดีต่อชีวิตและร่างกาย เพียงกรณีเดียว การศึกษาวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาวิจัยในฐานความผิดอื่นบ้าง

3. จากการศึกษาครั้งนี้พบว่าสาเหตุของการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนนั้นมาจากการคบเพื่อน ที่เกเร ดิฉย ชักชวนกระทำผิด ดังนั้นควรทำการศึกษาพฤติกรรม และลักษณะของกลุ่มเพื่อนที่ชักชวนกระทำผิดต่อไป

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. การบูรณาการการป้องกันการกระทำผิดซ้ำในทุกมิติ

การศึกษาชี้ให้เห็นว่า การป้องกันการกระทำผิดซ้ำในกรณีของเด็กและเยาวชนจำเป็นต้องดำเนินการแบบบูรณาการ โดยครอบคลุมการพัฒนาตัวเด็กและเยาวชน การสร้างเสริมบทบาทครอบครัว และการปรับสภาพแวดล้อมในชุมชน การบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดไม่ควรมุ่งเน้นเพียงมาตรการลงโทษ แต่ต้องผสมผสานการให้ความรู้ ทักษะชีวิต และโอกาสทางสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดพฤติกรรมซ้ำอีก

2. ปัจจัยครอบครัวเป็นฐานสำคัญในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

บทบาทของครอบครัวในฐานะหน่วยพื้นฐานของสังคมได้รับการยืนยันว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ ครอบครัวที่ขาดความอบอุ่น ขาดการเลี้ยงดูที่เหมาะสม หรือขาดตัวอย่างที่ดี มักจะเป็นปัจจัยผลักดันให้เด็กและเยาวชนเข้าสู่กระบวนการกระทำผิดซ้ำ การพัฒนาความสัมพันธ์ในครอบครัวจึงต้องเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักในการแก้ไขปัญหา

3. การเสริมสร้างสภาพแวดล้อมชุมชนที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์

ชุมชนเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าชุมชนที่เต็มไปด้วยแหล่งอบายมุขหรือขาดกิจกรรมสร้างสรรค์มักเป็นแหล่งเพาะปัญหาพฤติกรรมซ้ำของเด็กและเยาวชน การสร้างชุมชนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ การพัฒนาทักษะ และความร่วมมือระหว่างครอบครัว ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางที่ช่วยลดโอกาสในการกระทำผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การสร้างกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งเน้นการฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษ

การวิจัยเน้นความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมที่ปรับตัวตามลักษณะเฉพาะของเด็กและเยาวชน โดยเน้นการฟื้นฟูพฤติกรรม การให้โอกาสทางการศึกษา และการฝึกอาชีพมากกว่าการลงโทษแบบผู้ใหญ่ เพื่อให้เด็กและเยาวชนสามารถกลับสู่สังคมในฐานะสมาชิกที่สร้างสรรค์ได้อย่างแท้จริง

องค์ความรู้เหล่านี้สามารถนำไปใช้พัฒนาแนวทางและนโยบายในการป้องกันปัญหาการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในระดับประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

- เกษวรารค์ จินะแสน. (2561). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างถูกคุมประพฤติใน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกลาง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารจิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภรรณิการ์ มณเฑียร. (2559). ปัจจัยทางครอบครัว มีอิทธิพลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังชาย: ศึกษาเฉพาะเรือนจำพิเศษชลบุรี. สารนิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริวรรณ กมลสุขสถิต. (2563). แนวทางในการปรับดินและแก้ไขการกระทำผิดซ้ำจากเด็กและเยาวชนใช้ความผิดเกี่ยวกับคดีอาญาทางด้านอาชญากรรม. วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 7(1), 1-19.
- จารุณี แซ่ตั้ง. (2558). การศึกษาปัจจุบันมีผลต่อการไม่กระทำผิดซ้ำจาก:กรณีศึกษาผู้ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนบ้านกรุณา (Unpublished Master's thesis). นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ณภัสสร บุญเพ็ง. (2562). พฤติกรรมการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนพบว่ากลุ่มเพื่อนมีอิทธิพลต่อการกระทำผิดซ้ำมากที่สุดส่วนปัจจัยทางครอบครัวเป็นปัจจัยที่ผลักดันในการกระทำผิดครั้งแรกของเด็กและเยาวชน. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารงานยุติธรรม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

Model Law on Protection and Promotion of the Quality of Life of the Elderly

สุนงคฺนุช ศรีวิพนธ์ (Sunongnut Sriwiphan)¹

ภูมิ โชคเหมาะ (Poom Chokmoh)²

ประทีป ทับอิตตานนท์ (Pratheep Tabatanon)³

¹นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Graduate Student of the Doctor of Law, Faculty of Law Sripatum University

²รองศาสตราจารย์ ดร., ประจำหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Associate Professor Dr., Doctor of Laws, School of Law, Sripatum University

³รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร., ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลจังหวัดปทุมธานี

Associate Professor (Senior) Dr., Senior Judge in Pathum Thani Provincial Court

E-mail: sunongnut.law@gmail.com

Received: 1 August 2024

Revised: 19 December 2024

Accepted: 20 December 2024

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิการของผู้สูงอายุและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างครบวงจร จากการรวบรวมข้อมูลโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดำเนินการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยครั้งแรกในปี พ.ศ. 2537 ต่อเนื่องมาถึง การสำรวจในปี พ.ศ. 2564 นับเป็นการสำรวจครั้งที่ 7 ประเทศไทยเป็น “สังคมสูงวัย” มานานมากกว่า 10 ปี ที่มีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ในขณะที่วัยเด็กและวัยแรงงานลดลงเรื่อย ๆ จากนั้นจะกลายเป็น “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์” เมื่อมีประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดในอนาคตอีก 1-2 ปีข้างหน้า เมื่อมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ยังมิได้บัญญัติถึงการคุ้มครองสวัสดิการของผู้สูงอายุรวมทั้งการดูแล การคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างครบวงจร โดยในการดำเนินการวิจัยประเด็นปัญหา 5 ข้อ ประกอบด้วย 1) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านสภาพความเป็นอยู่

และรายได้ของผู้สูงอายุจากภาครัฐ 2) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการที่พำนักของผู้สูงอายุจากภาครัฐและเอกชน 3) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุตามกฎหมายสาธารณสุขจากภาครัฐและเอกชน 4) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดาน 5) ปัญหาการได้รับการคุ้มครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุ

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นประกอบกับ เป็นการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต การศึกษาและวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการค้นหาคำตอบ นำไปสู่การจัดทำการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และกำหนดให้เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการคุ้มครองผู้สูงอายุให้สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ และได้รับสวัสดิการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ โดยกำหนดเป็นร่าง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ”

คำสำคัญ: กฎหมายต้นแบบ, การคุ้มครอง, ส่งเสริม, คุณภาพชีวิต, ผู้สูงอายุ

Abstract

This study aims to study the welfare protection of the elderly and the promotion of their quality of life in a comprehensive manner. From the data collected by the National Statistical Office, the first survey of the elderly population in Thailand was conducted in 1994 and continued until the survey in 2021, which is the 7th survey. Thailand has been an “aging society” for more than 10 years, with the proportion of the population aged 60 and over increasing to more than 10 percent of the total population, while the number of children and working-age people has been decreasing. Then, it will become a “complete aging society” when the population aged 60 and over is more than 20 percent of the total population in the next 1-2 years, when the population aged 60 and over is more than 28 percent of the total population.

The study found that the Elderly Persons Act of 2003 has not yet provided for the welfare protection of the elderly, including the care, protection and promotion of the quality of life of the elderly in a comprehensive manner. In conducting the research on 5 issues, consisting of 1) Problems of the elderly receiving protection of living conditions and income from the government sector 2) Problems of the elderly receiving protection of housing welfare from the government and private sectors 3) Problems of the elderly receiving protection of medical treatment under the public health law from the government and private

sectors 4) Problems of receiving protection of elderly care from descendants 5) Problems of the elderly receiving protection from the criminal justice process structure

In order to solve the problems that have occurred, along with protecting and promoting the quality of life of the elderly, in order to prepare for the future aging society, this study and research aims to find answers, leading to the development of improvements to the law to support the protection and promotion of the quality of life of the elderly, and to determine it as a specific law that determines the criteria, methods and measures to protect the elderly so that they can access various rights and receive various welfare appropriately and effectively, by considering the determination of the criteria, methods and measures to protect and promote the quality of life of the elderly in international public law and foreign law, by determining the draft of the “Model Law on the Protection and Promotion of the Quality of Life of the Elderly”

Keywords: Model Law, Protection, Promotion, The Quality of Life, Elderly

บทนำ

ด้วยสถานการณ์และแนวโน้มด้านสังคมในปัจจุบันของประเทศไทยมีจำนวนประชากรในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2567 มีจำนวน 66,031,263 คน (สำนักบริหารการทะเบียนกรมการปกครอง, 2567) โดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้จำแนกเกณฑ์ในการกำหนดลักษณะของผู้สูงอายุไว้ 3 ประเภท ได้แก่ ผู้สูงอายุ (Elderly) อายุ 60-74 ปี คนชรา (Old) อายุ 75-79 ปี และคนชรามาก (Very old) มีอายุมากกว่า 90 ปี (ประทีป ทับอิตตานนท์, 2562, หน้า 1) โดยปี พ.ศ. 2574 ไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด โดยจะมีการลดลงของภาวะการเกิด จากปีละ 650,000 คน ในปี พ.ศ. 2563 ลดลงเหลือปีละ 530,000 คน ในปี พ.ศ. 2579 และอัตราเจริญพันธุ์รวมหรือจำนวนบุตรเฉลี่ยต่อสตรีหนึ่งคนตลอดวัยเจริญพันธุ์ จะลดลงจาก 1.55 คน ในปี พ.ศ. 2563 เหลือเพียง 1.36 คน ในปี พ.ศ. 2578 ขณะที่ประชากรไทยจะมีอายุยืนยาวขึ้น เนื่องจากปัจจัยและบริบทแวดล้อมที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้คนไทยมีอายุคาดเฉลี่ยยืนยาวขึ้น ทั้งนี้ จำนวนประชากรไทยจะเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี พ.ศ. 2569 และหลังจากนั้นจะเริ่มลดลง โดยเฉพาะในวัยเด็ก วัยแรงงาน และอาจนำไปสู่การเกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน แต่ด้วยผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างมาก

สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุซึ่งยังมิได้มีการนำแนวคิดการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่คำนึงถึงการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุจากกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมา โดยมีกฎหมายของราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.

2561 - 2580) 3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566 ถึง 2570 (ในส่วนผู้สูงอายุ) 4. แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) 5. ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) 6. แผนยุทธศาสตร์ กรมกิจการผู้สูงอายุ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580 7. ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 8. นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2557 9. ประมวลกฎหมายอาญา 10. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 11. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 12. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 13. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 14. พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 15. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 16. พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 17. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 18. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 19. กฎกระทรวงกำหนดให้กิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงเป็นกิจการอื่นในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2563 20. กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 21. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครบริบาลท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเบิกค่าใช้จ่าย พ.ศ. 2562 22. ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้บริการดูแลเด็กผู้สูงอายุ คนทุพพลภาพ และผู้ป่วยตามสถานที่อยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2559 23. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง มาตรการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้านของผู้รับบริการ พ.ศ. 2564 โดยนำไปสู่ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งจะเห็นได้ว่ายังไม่ได้มีแนวทางในการปฏิบัติทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดแนวคิดในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุจากการศึกษาและวิจัยจึงนำไปสู่การวิเคราะห์ แนวคิดในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ และลดผลกระทบในด้านสังคมที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงถึงสถาบันด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการด้านสังคม รวมถึงผลกระทบต่อชีวิตของครอบครัวและชุมชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทย เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทย และเพื่อได้ข้อสรุปและร่างกฎหมายต้นแบบเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย วิเคราะห์ปัญหาซึ่งเกิดจากการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ไม่ชัดเจนและไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการปฏิบัติ และการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ หลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ วิเคราะห์มาตรการการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูป รวมทั้งคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่องการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย เพื่อให้ได้กรอบของโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่มีเนื้อหาสมบูรณ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

สมมติฐานการวิจัย การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยมีองค์ประกอบของโครงสร้างการปรับปรุงกฎหมายประกอบไปด้วยหมวดการคุ้มครองผู้สูงอายุด้านต่าง ๆ เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดผลกระทบในด้านต่าง ๆ

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุ แนวคิดพื้นฐานในการจัดบริการสวัสดิการผู้สูงอายุที่ยึดถือกันมานานและยังคงเป็นรากฐานในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ประกอบด้วย แนวคิด 2 ประการ คือ แนวคิดด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aspect of Aging) ซึ่งหมายถึง ผู้สูงอายุควรได้รับความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและความต้องการในด้านสุขภาพอนามัยและโภชนาการที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมครอบครัว สวัสดิการสังคม ความมั่นคงทางรายได้และการจ้างงาน รวมถึงการศึกษา ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งได้แก่ แนวคิดด้านการพัฒนา (Developmental Aspect of Aging) ซึ่งหมายถึง แนวคิดที่มีต่อบทบาทของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนา (Developmental Aspect of Aging) ซึ่งหมายถึง แนวคิดที่มีต่อบทบาทของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แนวความคิดดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นกรอบในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุของประเทศไทย และประเทศอื่น ๆ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2544, หน้า 48-49)

ทฤษฎีวิสวกรรมสังคม (Social Engineering Theory) โดยทฤษฎีนี้เป็นแนวคิดของ โรสโค ปาวด์ (Roscoe Pound) โดยปาวด์เสนอว่า สังคมมนุษย์นั้นเมื่อมีความรู้ในด้านกฎหมายและในด้านอื่น ๆ ก็สามารถ

ปรุ่่งแต่งสังคมได้โดยความพยายามที่จะใช้ความรู้ที่มีอยู่มาทำให้เป็นประโยชน์และแก้ไขสังคมให้เป็นสังคมที่ดีขึ้น สังคมที่ดีและน่าอยู่คือสังคมที่มีความกลมกลืน (harmony) แต่สังคมจะไม่กลมกลืน เพราะว่ามี ความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์กันเองระหว่างเอกชนหรือกลุ่มเอกชนจึงเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะปรับ ผลประโยชน์ที่ขัดกันในสังคมเหล่านั้นให้สมดุลจนอยู่ด้วยกันได้ด้วยดี โดยให้แต่ละฝ่ายไม่เสียประโยชน์ มากนัก ต่างก็รักษาประโยชน์ไว้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทำให้มีความขัดแย้งการต่อสู้กันน้อยที่สุดเท่าที่จะ ทำได้ ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ กฎหมายที่เป็นเครื่องมือเหล่านี้จึงมีลักษณะเสมือนเป็น เครื่องจักรมาปรับผลประโยชน์ของมนุษย์ให้กลมกลืนหรือถ้าเปรียบกฎเป็นเครื่องจักรของสังคมและ นักกฎหมายเป็นวิศวกร นักกฎหมายก็ต้องทำการปรับเครื่องจักรของสังคมคือใช้กฎหมายทำหน้าที่ปรุ่่งแต่ง สังคมให้ดีขึ้นเพื่อให้สังคมนั้นน่าอยู่ขึ้น (สมยศ เชื้อไทย, 2550, หน้า 145-146)

วิธีการวิจัย

การดำเนินการวิจัยโดยการวิจัยเอกสาร เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยจากเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ทั้งจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) ประกอบด้วย ตัวบทกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบและคำสั่ง ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ และจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) ประกอบด้วย ตำรากฎหมาย รายงานการวิจัย ตำรา บทความในวารสาร เอกสารการสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตในรูปแบบของ เว็บไซต์ เอกสารที่เกี่ยวข้องนี้มีทั้งเอกสารไทย และต่างประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งของการวิจัยเอกสารนี้ปรากฏอยู่ ในบทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและเป็นข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งข้อมูลเอกสารที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำมาตรการทางกฎหมายในการ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยมีเอกสารวิจัยประกอบด้วย ซึ่งงานวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิต ของผู้สูงอายุ ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล จึงกำหนดวิธีวิทยาการวิจัยในการเก็บ รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งเป็นวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย การวิจัย เอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการ Focus Group ของ กลุ่มผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

ผลการวิจัย

จากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ยังมิได้บัญญัติถึงการคุ้มครองสวัสดิการของผู้สูงอายุ รวมทั้งการดูแล การคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างครบวงจร ดังนั้นจึงควรปรับปรุง กฎหมายดังกล่าวในประเด็นต่อไปนี้ให้ครอบคลุมทั่วถึง ดังนี้

1. ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านสภาพความเป็นอยู่และรายได้ของผู้สูงอายุจากภาครัฐ รายได้เฉลี่ยต่อปีของผู้สูงอายุ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565, หน้า 19) ซึ่งเป็นรายได้รวมจากทุกแหล่งที่ผู้สูงอายุได้รับ ทั้งที่เป็นตัวเงินและสิ่งของที่สามารถประเมินมูลค่าได้ พบว่ากลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้มีรายได้นั้น มีรายได้เฉลี่ยต่อปี 10,000 - 29,999 บาท มากที่สุด (ร้อยละ 25.0) รองลงมาคือ มีรายได้เฉลี่ยต่อปี 30,000 - 49,999 บาท และรายได้เฉลี่ยต่อปี 50,000 - 69,999 บาท (ร้อยละ 20.3 และ 15.2 ตามลำดับ) ผู้สูงอายุที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปี 300,000 บาท ขึ้นไปมีเพียงร้อยละ 6.0 ในขณะที่ผู้มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 10,000 บาท มีร้อยละ 9.0 เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อปีของผู้สูงอายุได้รับจำแนกตามเพศและกลุ่มช่วงวัย พบว่า ผู้สูงอายุชายมีรายได้เฉลี่ยต่อปีสูงกว่าหญิง และผู้สูงอายุวัยต้นมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าวัยอื่น ความเพียงพอของรายได้ที่ได้รับต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ โดยให้ผู้สูงอายุประเมินจากความรู้สึกของตนเอง และไม่ใช้จำนวนเงินมาเป็นเกณฑ์ในการวัด พบว่า มีผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 4.9 ที่ประเมินตนเองว่ามีรายได้เหลือเก็บ และประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 53.0) ของผู้สูงอายุประเมินตนเองว่ามีรายได้เพียงพอ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่คิดว่าตนเองไม่มีปัญหาเกี่ยวกับรายได้ในการดำรงชีวิต ในขณะที่ผู้สูงอายุที่ประเมินว่ามีรายได้เพียงพอเป็นบางครั้ง (ร้อยละ 26.0) และมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

สถิติการด้านการเงินของรัฐสำหรับผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2564 ผู้สูงอายุซึ่งได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน 10,488,013 คน งบประมาณ 79,300 ล้านบาท ผู้สูงอายุซึ่งได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ และบำนาญข้าราชการจำนวน 792,581 คน งบประมาณ 264,904 ล้านบาท ผู้รับบำเหน็จจากสิทธิประโยชน์ กรณีชราภาพตามมาตรา 33 และมาตรา 39 จำนวน 315,566 คน งบประมาณ 12,142 ล้านบาท บำเหน็จจากสิทธิประโยชน์ กรณีชราภาพตามมาตรา 40 จำนวน 23,406 คน งบประมาณ 96.51 ล้านบาท ผู้รับบำนาญจากสิทธิประโยชน์ กรณีชราภาพตามมาตรา 33 และมาตรา 39 จำนวน 390,950 คน งบประมาณ 11,734.51 ล้านบาท ผู้สูงอายุซึ่งประกันตนในระบบประกันสังคม (มาตรา 33, 39 และ 40) จำนวน 1,744,511 คน ผู้สูงอายุซึ่งเป็นสมาชิกกองทุน การออมแห่งชาติ (กอช.) 81,252 คน คิดเป็นร้อยละ 3.3 ของสมาชิกทั้งหมด (2,453,968 คน) ผู้สูงอายุซึ่งลงทะเบียนและได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 4,814,228 คน งบประมาณ 4,214,210,400 บาท (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2564) สนับสนุนการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี จำนวน 7,000 ราย งบประมาณ 21,000,000 บาท (เชก ธนะสิริ, 2564, หน้า 13)

การจัดสวัสดิการสังคมด้านสภาพความเป็นอยู่และรายได้ผู้สูงอายุไทยยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ คือ ขาดการบูรณาการ ความไม่พร้อมของงบประมาณ และสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างแท้จริงและไม่สามารถครอบคลุมความต้องการผู้สูงอายุได้ทั้งหมด (Sudsomboon, S, 2014, หน้า 73-82 อ้างถึงใน กิตติพร เนาว์สุวรรณ และมารีสา สุวรรณราช, 2562, หน้า 4) ตลอดจนการขาดการประเมินผลการดำเนินงาน (Pitayaruangsali, Torsangun and Sumalee, 2010, อ้างถึงใน กิตติพร เนาว์สุวรรณ และมารีสา สุวรรณราช, 2562, หน้า 4) นอกจากนี้ ยังขาดการเตรียมความพร้อมระบบการให้ความช่วยเหลือในภาวะวิกฤต ส่งผลให้

การช่วยเหลือล่าช้าไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย และไม่มีประสิทธิภาพ และสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุ นั้นยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุ จากสภาพการณ์ดังกล่าว ส่งผลต่อภาระงบประมาณของ ภาครัฐและการจัดสวัสดิการทางสังคม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หากไม่มีการเตรียมความพร้อมที่ เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ (Office of the National Economics and Social Development Board, 2011, อ้างถึงใน กิตติพร เนาว์สุวรรณ และมาริสา สุวรรณราช, 2562, หน้า 4) รัฐโดยการมีส่วนร่วมของ องค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องตระหนักว่าด้วยด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพ ชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครองสวัสดิภาพ และจัด สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

2. ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการที่พักอาศัยของผู้สูงอายุจากภาครัฐและเอกชน

ผู้สูงอายุซึ่งเข้ารับบริการสถานสงเคราะห์คนชรา (สิริลักษณ์ โสมานุสรณ์, 2557, หน้า 71-87) ส่วนใหญ่นั้นสามารถที่จะช่วยเหลือตัวเองได้น้อย และมีอาการเจ็บป่วย มีโรคประจำตัว ซึ่งส่งผลให้ ครอบครัวไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ต้องแยกผู้สูงอายุออกมาจากครอบครัวมาพัก อาศัยในสถานสงเคราะห์คนชราอยู่ร่วมกับผู้สูงอายุรายอื่น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นผู้สูงอายุกลุ่มเล็ก ๆ ในสังคมกลุ่ม หนึ่งที่ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการดูแลในช่วงบั้นปลายชีวิตจากครอบครัว ส่งผลให้เมื่อมีอาการเจ็บป่วยขาด การดูแลจากคนในครอบครัวที่ตัวเองคุ้นเคยมาในอดีต และในที่สุดต้องจากไปโดยมาได้รับการดูแลจากบุตร หลาน และคนใกล้ชิด จึงทำให้ผู้สูงอายุต้องเปลี่ยนสังคมจากบ้านเข้ามาสู่สถานสงเคราะห์คนชรา เมื่อผู้สูงอายุจะต้องเข้ามาใช้บริการในสถานสงเคราะห์คนชราส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ มิติ (กัลยรัตน์ ศรีกล้า, วาริ กังใจ, และ สหทัย รัตนจรณะ, 2562, หน้า 163-173) ทั้งมิติการดำเนินชีวิต สภาพแวดล้อม และสังคม จากการที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ที่บ้านที่มีการใช้ชีวิตอย่างอิสระ สามารถทำกิจกรรม ต่าง ๆ ได้ตามความชอบและความสนใจของผู้สูงอายุ แต่เมื่อผู้สูงอายุเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์คนชรา วิถีชีวิตของผู้สูงอายุ อาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดและกฎระเบียบต่าง ๆ ของสถานสงเคราะห์คนชราที่ไม่สามารถ ติดต่อกับบุคคลภายนอกได้สะดวกสบายเหมือนเมื่อก่อน เนื่องจากสถานสงเคราะห์ตั้งอยู่ไกลจากที่อยู่เดิม จึงทำให้การเดินทางไม่สะดวก ถ้าผู้สูงอายุไม่สามารถที่จะปรับตัวได้ส่งผลให้มีปัญหาเรื่องสุขภาพจิต และ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพกาย ถ้าหากผู้สูงอายุยอมที่จะปรับและยอมรับความเปลี่ยนแปลง และพยายาม ปรับตัวจะทำให้ปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุลดลงและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุน้อยลงซึ่ง การปรับพฤติกรรมสุขภาพของผู้สูงอายุจะเป็นการลดผลกระทบ ซึ่งจะช่วยป้องกันโรคต่าง ๆ ที่อาจจะเกิด ขึ้นกับผู้สูงอายุ ถึงแม้ว่าผู้สูงอายุซึ่งอาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์คนชรา นั้น จะมีที่พัก อาหาร และได้รับการ ดูแลจากเจ้าหน้าที่

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดสวัสดิการสังคมด้านสวัสดิการที่พักอาศัยของ ผู้สูงอายุจากภาครัฐของไทยยังมีปัญหาและอุปสรรค ในเรื่องภาระค่าใช้จ่ายที่ผู้สูงอายุต้องจ่าย ความไม่พร้อม ของงบประมาณ และสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุ เกิด

ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้สูงอายุซึ่งมีฐานะดีกับผู้สูงอายุซึ่งมีฐานะยากจนอย่างมาก โดยในปัจจุบัน ความคุ้มครองทางสังคมของไทยในภาพรวมยังขาดการพัฒนาเชิงระบบ เนื่องจากการจัดความคุ้มครองทางสังคมดำเนินงานโดยหลายหน่วยงาน โดยที่แต่ละหน่วยงานมีการดำเนินงานอย่างแยกส่วน ขาดการบูรณาการตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ จนถึงระดับฐานข้อมูล ส่งผลให้ระดับสิทธิประโยชน์ยังไม่เพียงพอ ในบางกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งยังขาดการติดตามประเมินผลไม่สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างแท้จริงและไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุได้ทั้งหมด จากสภาพการณ์ดังกล่าว ส่งผลต่อการงบประมาณของภาครัฐ และการจัดสวัสดิการทางสังคม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หากไม่มีการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ ของทางภาครัฐดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแผนนโยบายและการดำเนินงานอันมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งทางภาครัฐยังคงต้องการการสนับสนุนและความร่วมมือจากภาคเอกชนในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุร่วมกันด้วยเช่นกัน จึงต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุเป็นกฎหมายให้ครอบคลุมและชัดเจนถึงเรื่องการได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการที่พึงอาศัยของผู้สูงอายุจากภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในปัจจุบันและในอนาคต จึงต้องตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

3. ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุตามกฎหมายสาธารณสุขจากภาครัฐและเอกชน

สวัสดิการการรักษาพยาบาล หลักที่ผู้สูงอายุมีในปัจจุบัน พบว่า ผู้สูงอายุเกือบทุกคน (ร้อยละ 99.6) สวัสดิการการรักษาพยาบาล โดยประเภทสวัสดิการรักษาพยาบาลหลักที่ผู้สูงอายุมีส่วนใหญ่ (ร้อยละ 81.9) เป็นสวัสดิการจากประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) รองลงมาคือ สวัสดิการข้าราชการ หรือข้าราชการบำนาญ (ร้อยละ 14.0) ประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน (ร้อยละ 2.3) ตามลำดับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565, หน้า 25)

ผู้สูงอายุไทยได้รับสิทธิสวัสดิการรักษาพยาบาลถึงร้อยละ 99.2 มาจากบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า สิทธิข้าราชการหรือข้าราชการบำนาญ และสิทธิประกันสังคมหรือกองทุนทดแทน มีเพียงร้อยละ 0.8 ไม่มีสวัสดิการรักษาพยาบาล ประเทศไทยมีการพัฒนาความคุ้มครองทางสังคมและประสบความสำเร็จในการจัดให้มีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal health coverage) การดูแลผู้สูงอายุผ่านการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Universal pension coverage) ซึ่งครอบคลุมกลุ่มที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ (ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 20 ปี, 2561, หน้า 9-14)

ปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุไทย เมื่อสูงวัยขึ้นการทำงานหรือโครงสร้างของเนื้อเยื่อ หรืออวัยวะต่าง ๆ ของร่างกายย่อมเสื่อมถอยและอ่อนแอลง ปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุเกิดขึ้นได้ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้โรค และปัญหาสุขภาพที่พบบ่อยในผู้สูงอายุ จากรายงานสถิติสาธารณสุข พ.ศ. 2550 - 2556 พบว่า โรคไม่ติดต่อเรื้อรังที่เกิดกับผู้สูงอายุไทยที่สำคัญ ได้แก่โรคความ

ดันโลหิตสูง โรคหัวใจขาดเลือดโรคหลอดเลือดสมองใหญ่ อัมพฤกษ์อัมพาต และโรคเบาหวาน และมีความโน้มเอียงเพิ่มขึ้นทุกโรค และโรคเรื้อรัง ได้แก่ (1) อาการสับสนและสูญเสียความทรงจำ (2) ภาวะกระดูกพรุน (3) ปัญหาการทรงตัวและการหกล้ม (4) การนอนไม่หลับ (5) ปัญหาการกลืนอาหารและปัสสาวะ (6) อาการมึนงง เวียนศีรษะเป็นปัญหาที่พบบ่อยในผู้สูงอายุ (7) ปัญหาภาวะทุพโภชนาการและความผิดปกติในการรับประทานอาหาร (8) ปัญหาการได้ยิน ความสามารถในการรับเสียงลดลง มักมีอาการหูอื้อ หรือหูตึง จำนวนผู้สูงอายุ 11,312,447 คน มีปัญหาการได้ยิน (9) ปัญหาการมองเห็น (อุทัยวรรณ พงษ์บริบูรณ์, หน้า 53-56)

อย่างไรก็ตามถึงแม้ระบบการจัดสวัสดิการสังคมด้านการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุในประเทศไทยมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก แต่จะเห็นได้ว่ารัฐยังไม่มีกรอบกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุด้านการรักษาพยาบาล เพื่อควบคุม และตรวจสอบ ถึงแม้ว่าจะมีแนวทางการปฏิบัติของกระทรวงสาธารณสุขไว้ แต่ก็มิได้เป็นการกำหนดกฎกติกาภาคบังคับออกมาเพื่อควบคุมให้สถาบัน สถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลเฉพาะทางเพื่อการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุในประเทศไทยต้องนำไปปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และถ้าหากมิได้ปฏิบัติตามก็มิได้มีกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับเพื่อนำไปใช้บังคับกับผู้ที่มิได้ปฏิบัติตามแต่อย่างใด และรัฐควรเล็งเห็นถึงการทำให้มีการสร้างสถาบัน สถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลเฉพาะทางเพื่อการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุในทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อเป็นการจัดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลเฉพาะทางให้กับผู้สูงอายุได้เข้ารับการรักษาพยาบาลอย่างตรงเป้าหมาย ทัวถึงและมีคุณภาพ และพบว่าในปัจจุบันแพทย์ และบุคลากรด้านพยาบาล นักกายภาพบำบัดที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทยมีจำนวนน้อยมากและมีจำนวนไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับจำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ และผู้ดูแลผู้สูงอายุ (Care Giver) ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดที่จะดูแลผู้สูงอายุในชุมชน มีจำนวนน้อยมากและไม่เพียงพอต่อการดูแลผู้สูงอายุ ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในการเลือกปฏิบัติสำหรับผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนกับผู้สูงอายุซึ่งมีฐานะร่ำรวยในการเลือกรับบริการด้านการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุจากภาครัฐและเอกชน และพบว่ายังคงมีช่องว่างเชิงนโยบาย อาทิ ระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวที่ยังไม่ครอบคลุมต้นทุนการดูแลหรือการช่วยเหลือสนับสนุนผู้ดูแลแบบไม่เป็นทางการ (ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 20 ปี, 2561, หน้า 9-14) รวมถึงยังขาดกฎหมายรองรับโครงการการจัดสวัสดิการสังคมด้านการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุซึ่งมีคุณภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาในระดับปฏิบัติการการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุและการให้บริการผู้สูงอายุไม่ทั่วถึง สวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้สูงอายุ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างแท้จริงและไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุได้ทั้งหมด ขาดกำลังคนซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุและการให้บริการผู้สูงอายุ ตลอดจนการขาดการประเมินผลการดำเนินงาน รวมถึงการจัดให้มีโรงพยาบาลผู้สูงอายุทุกจังหวัดในลักษณะเดียวกันกับโรงพยาบาลผู้สูงอายุในจังหวัดกรุงเทพมหานคร

4. ปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดาน

จากการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564 มีผู้สูงอายุซึ่งมีผู้ดูแล ร้อยละ 10.4 เมื่อพิจารณาตามกลุ่มวัย พบว่า การที่ผู้สูงอายุมีผู้ดูแลนั้นเพิ่มขึ้นตามกลุ่มวัยที่มากขึ้น ซึ่งผู้สูงอายุมีผู้ดูแลนั้นเพิ่มขึ้นตามกลุ่มวัยที่มากขึ้นนั้น โดยผู้สูงอายุวัยปลายเป็นผู้ที่มีผู้ดูแลมากที่สุด (ร้อยละ 35.6) กลุ่มวัยกลางมีผู้ดูแล (ร้อยละ 11.4) และกลุ่มวัยต้นมีผู้ดูแลเพียงเล็กน้อย (ร้อยละ 4.0) และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุและผู้ดูแลหลัก พบว่า มากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ดูแลนั้นเป็นบุตรของผู้สูงอายุ (ร้อยละ 59.9) รองลงมาเป็นคู่สมรส (ร้อยละ 23.0) ธิดา (ร้อยละ 14.3) และมีเพียงเล็กน้อย (ร้อยละ 2.8) ที่เป็นบุคคลอื่น เช่น คนรับใช้ ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่จากศูนย์บริการ ผู้รับจ้างดูแล และเพื่อนบ้าน เพื่อน คนรู้จัก เป็นต้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565, หน้า 10)

ในปี พ.ศ. 2560 จากการสำรวจพบว่าผู้สูงอายุไทยอยู่เพียงลำพังคนเดียวสูงถึงร้อยละ 10.8 รวมถึงหากพิจารณาอัตราการพึ่งพิงปี พ.ศ. 2560 ประชากรวัยทำงาน 100 คน ต้องรับภาระประชากรสูงอายุ และวัยเด็กถึง 51 คน และคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2570 จะเพิ่มเป็น 64 คน ซึ่งวัยแรงงานมีบทบาทสำคัญในการสร้างครอบครัวคุณภาพ และทำหน้าที่ผู้ดูแลแบบไม่เป็นทางการในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวไปพร้อมกัน แต่ยังขาดการออมเพื่อวัยเกษียณ โดยผู้หญิงไทยวัยเจริญพันธุ์มีบุตรลดลงซึ่งในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนบุตรเฉลี่ย 1.6 คน และจะลดลงเหลือ 1.3 คน ภายในปี พ.ศ. 2583 ซึ่งเป็นเหตุผลหลักที่ส่งผลให้คนไทยมีบุตรน้อยลงคือ ภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น ไม่มีเวลาที่เพียงพอในการดูแลบุตร ความก้าวหน้าในการทำงาน รวมถึงกลไกรัฐยังไม่เอื้อให้มีบุตรมากขึ้น นอกจากนี้ แม้ครอบครัวจะมีความพร้อมในการมีบุตร ก็มักอยู่ในวัยที่ตั้งครรภ์ได้ยากและจำเป็นต้องพึ่งเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ (Assisted Reproductive Technology: ART) ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง ในขณะเดียวกัน วัยแรงงานยังต้องทำบทบาททับซ้อน (Sandwich roles) ในการเป็นพ่อแม่และการดูแลสมาชิกครอบครัวที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง ซึ่งในปี พ.ศ. 2560 สัดส่วนประชากรวัยทำงาน 1 คนต่อการดูแลผู้สูงอายุ 1 คนและวัยเด็ก 1 คน คิดเป็น 4:1:1 และภายในปี พ.ศ. 2575 จะลดลงเหลือเพียง 2:1:1 ทั้งนี้ ผู้หญิงไทยยังคงรับภาระในการดูแลบ้านและครอบครัวมากกว่าผู้ชายตามแบบแผนดั้งเดิม แม้จะมีความรับผิดชอบในการออกไปทำงานนอกบ้าน นอกจากนี้ วัยแรงงานยังไม่ตระหนักในการเตรียมความพร้อมเป็นผู้สูงอายุ ขณะที่คนไทยออมเงินในระดับต่ำ โดยเฉพาะการออมเพื่อวัยเกษียณ ทั้งนี้ อุปสรรคสำคัญที่ไม่สามารถออมเงินได้ โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีรายได้น้อย คือ ไม่มีเงินเหลือไว้ออม ส่งผลต่อปัญหาทางเศรษฐกิจในครอบครัวและความเครียดที่เพิ่มขึ้น จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาอาทิ การลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) การลดลงของการจัดเก็บภาษีเงินได้และการลดลงรายได้ประชากร การออมและการลงทุน อีกทั้งยังส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายบำนาญบำนาญ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพและงบประมาณในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ โดยในปี พ.ศ. 2568 จะใช้งบประมาณภาครัฐประมาณ 362,000,000,000 บาท และจะเพิ่มขึ้นเป็น 478,000,000,000 บาท ในปี พ.ศ. 2578 ซึ่งจะกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565, หน้า 10)

ปัญหาด้านการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดานในปัจจุบันจะพบว่ามีปัญหาผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่เพียงลำพังเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่รัฐยังไม่มีนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุม คุ้มครองผู้สูงอายุจากการถูกผู้สืบสันดานทอดทิ้งให้อยู่เพียงลำพัง ซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐต้องเร่งแก้ไข เนื่องจากสถานการณ์การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรซึ่งเป็นผู้สูงอายุในอนาคต ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม ความคุ้มครองทางสังคมของการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดานของไทยไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่บังคับให้อยู่ในปัจจุบันมิได้ตอบโจทย์กับการแก้ไขปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดาน และพบว่ายังคงมีช่องว่างเชิงนโยบาย เรื่องมาตรการที่เอื้อกับครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุให้มีคุณภาพ การช่วยเหลือสนับสนุนผู้สืบสันดาน รวมถึงยังขาดกฎหมายรองรับกับการคุ้มครองการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดาน อีกทั้งยังต้องให้ความสำคัญกับการผลักดันมาตรการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแนวนอน (Horizontal inequality) ให้มากขึ้น ทั้งจากปัจจัยทางศาสนา ทางเชื้อชาติและสัญชาติ ทางเพศ และทางอายุ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอดในขณะที่ความเข้มงวดของงบประมาณยังคงต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงความยั่งยืนและความมีประสิทธิภาพของระบบคุ้มครองทางสังคมด้วย ดังนั้น จากสภาพการณ์ดังกล่าวปัญหาการได้รับการคุ้มครองด้านการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดานต้องได้รับการแก้ไขทั้งทางระบบโครงสร้างของกฎหมาย ทั้งในทางปฏิบัติ และการเตรียมความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

5. ปัญหาการได้รับการคุ้มครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุ

ปัญหาการได้รับการคุ้มครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุที่พบในประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งได้ดังนี้คือ

5.1 ปัญหาการได้รับการคุ้มครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุ

ในกรณีที่ผู้สูงอายุเป็นผู้เสียหาย ในประเทศไทยโดยปกติแล้วผู้เสียหายนั้นมีสิทธิต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติรองรับไว้ ดังต่อไปนี้ สิทธิร้องทุกข์และถอนคำร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ตามมาตรา 3, 124 และ 126 สิทธิในการฟ้องคดีอาญาและถอนฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 3 และ 35 สิทธิในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามมาตรา 3, 40 และ 15 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 175 สิทธิในการขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการตามมาตรา 30 สิทธิในการขอความในคดีความผิดต่อส่วนตัวตามมาตรา 35 สิทธิที่จะยื่นคำร้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 44/1 สิทธิคัดค้านการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในกรณีที่ศาลรับฟ้องแล้วตามมาตรา 108/2 สิทธิที่จะไม่ต้องตอบคำถามโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งอาจทำให้ผู้เสียหายในฐานะพยานถูกฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 234 สิทธิในการรับรู้ความคืบหน้าของคดีและผลของคำพิพากษา สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นและข้อกังวลใจต่อศาล สิทธิขอให้ศาลตั้งทนายความให้ สิทธิขอให้จัดให้มีการยืนยันหรือชี้ตัวผู้กระทำความผิดในสถานที่ที่เหมาะสมและมีให้ผู้เสียหายถูกมองเห็น สิทธิในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาทเพื่อเยียวยาค่าเสียหาย เป็นต้น โดยผู้เสียหายซึ่ง

เป็นผู้สูงอายุส่วนใหญ่นั้น มักจะไม่ทราบถึงสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่ และไม่ทราบถึงวิธีการปฏิบัติ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เพื่อช่วยบรรเทาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากสภาพร่างกายและสภาพจิตใจของผู้สูงอายุทางการสื่อสารที่ดี ทางกรรับรู้และเข้าใจเรื่องราวต่าง ๆ ก็ดี หรือการถ่ายทอดข้อเท็จจริงในคดีต่าง ๆ อาจมีการหลงลืม หย่อนความสามารถ หรืออาจไม่เข้าใจข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย อาจทำให้ข้อเท็จจริงในคดีผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริงที่เกิดขึ้น จนเป็นเหตุให้ผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้เสียหายได้รับความเสียหายได้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยควรมีการบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติเพื่อบังคับว่าต้องจัดให้มีที่ปรึกษากฎหมาย หรือทนายความ บุคคลซึ่งผู้สูงอายุไว้วางใจ และนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ แก่ผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้เสียหายตั้งแต่กระบวนการดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวนจนกว่าคดีถึงที่สุด เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพและตอบโจทย์สำหรับการแก้ไขปัญหาและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุจากปัญหาดังกล่าวที่พบอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นรัฐจึงควรบัญญัติให้มีมาตรการคุ้มครองผู้สูงอายุในเรื่องดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้ให้ชัดเจนในทำนองเช่นเดียวกับการคุ้มครองเด็ก

5.2 ปัญหาการได้รับการคุ้มครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุ ในกรณีที่ผู้สูงอายุเป็นผู้ต้องหา และผู้สูงอายุเป็นจำเลย ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่ได้มีการบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติเพื่อบังคับต้องจัดให้มีทนายความ บุคคลที่ผู้สูงอายุไว้วางใจ และนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์เพื่อเข้าร่วมฟังการสอบสวนให้แก่ผู้สูงอายุซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาตั้งแต่ในชั้นพนักงานสอบสวน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุจากปัญหาที่พบในปัจจุบัน และยังไม่ได้มีการบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติเพื่อบังคับต้องจัดให้มีบุคคลซึ่งผู้สูงอายุไว้วางใจ และนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์เพื่อเข้าร่วมในการดำเนินคดีอาญากับผู้สูงอายุซึ่งตกเป็นจำเลย หรือการจัดให้มีศาลแผนกคดีผู้สูงอายุเพื่อพิจารณาคดีของผู้สูงอายุโดยเฉพาะ ถ้าหากได้มีการนำแนวทางการปฏิบัติในเรื่องสิทธิของเด็กในกรณีที่ผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนซึ่งมีสิทธิจะได้รับการสอบสวนโดยมีนักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ พนักงานอัยการและทนายความเข้าร่วมฟังการสอบสวน ตามมาตรา 134/2 มาปรับใช้เพื่อให้เข้ากับปัญหาการได้รับการคุ้มครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุในกรณีของผู้สูงอายุเป็นผู้ต้องหา และผู้สูงอายุเป็นจำเลย จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้สูงอายุในด้านดังกล่าว และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างแท้จริง

5.3 ปัญหาการได้รับการคุ้มครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุ ในกรณีที่ผู้สูงอายุเป็นผู้ต้องขังหรือนักโทษ ในปัจจุบันรัฐยังไม่มีกำหนดนโยบายหรือมาตรการในการสร้างเรือนจำ หรือสถานที่คุมขังสำหรับผู้ต้องขังหรือนักโทษที่เป็นผู้สูงอายุเอาไว้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้ต้องขังหรือนักโทษได้รับการคุ้มครองจากมาตรการทางกฎหมายของรัฐ คือการกำหนดให้มีการสร้างเรือนจำ หรือสถานที่คุมขังสำหรับผู้ต้องขังหรือนักโทษสูงอายุไว้ โดยเรือนจำหรือ

สถานที่คุมขังที่เหมาะสมกับผู้ต้องขังสูงอายุจึงควรเป็นเรือนจำหรือสถานที่คุมขังที่มีความมั่นคงแข็งแรงปานกลาง เนื่องจากกลุ่มผู้ต้องขังสูงอายุเป็นกลุ่มที่ไม่มีผลกำลังมากพอที่จะสร้างปัญหาให้กับเรือนจำในแง่การควบคุมหรือความมั่นคงปลอดภัย ประกอบกับลักษณะทางกายภาพที่ไม่แข็งแรงเท่ากับผู้ต้องขังอื่น ถ้าผู้ต้องขังสูงอายุถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำที่มีความมั่นคงสูง ควรจัดเรือนนอนใดเรือนนอนหนึ่งให้เป็นสถานที่เฉพาะในการควบคุม และเมื่อต้องโทษมาระยะหนึ่งแล้วควรย้ายไปเรือนจำที่มีความมั่นคงระดับปานกลาง เมื่อผู้ต้องขังสูงอายุได้รับโทษมาจากเรือนจำความมั่นคงปานกลางมาระยะหนึ่งแล้ว ควรส่งไปอยู่เรือนจำชั่วคราวหรือทัณฑ์สถานเปิด หรือศูนย์เตรียมการปลดปล่อยเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนได้รับความปลดปล่อย ผู้ต้องขังสูงอายุซึ่งมีปัญหาสุขภาพหนัก ไม่สามารถดำรงชีวิตปกติในเรือนจำได้ กรมราชทัณฑ์ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดตั้งสถานที่ควบคุม โดยคำนึงถึงอายุของผู้ต้องขังหรือนักโทษและระยะเวลาในการต้องโทษประกอบกัน

โครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในคดีอาญาพบว่ายังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแนวคิดสำหรับการคุ้มครองสวัสดิภาพและสิทธิของผู้เสียหายผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องขังหรือนักโทษ ซึ่งเป็นผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม โดยการจัดโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับผู้สูงอายุควรมีลักษณะพิเศษ เนื่องจากการสูงวัยนั้นเป็นสาเหตุของปัญหาสุขภาพกายและจิตใจตามมา การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตามโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรจำแนกพิจารณาตามสถานะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังต่อไปนี้

1. ผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้เสียหายได้รับความเสียหายได้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุนั้นรัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติเพื่อบังคับว่าต้องจัดให้มีที่ปรึกษากฎหมาย หรือทนายความบุคคลซึ่งผู้สูงอายุไว้วางใจ และนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ แก่ผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้เสียหายตั้งแต่กระบวนการดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวนจนกว่าคดีถึงที่สุด

2. กระบวนการสอบสวนคดีอาญาซึ่งผู้สูงอายุตกเป็นผู้ต้องหา โดยรัฐยังมิได้มีมาตรการทางกฎหมายซึ่งจัดให้มีที่ปรึกษากฎหมาย ทนายความ บุคคลซึ่งผู้สูงอายุไว้วางใจ และนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์เพื่อเข้าร่วมฟังการสอบสวน และกระบวนการพิจารณาคดีและสืบพยานในศาลสำหรับคดีที่ผู้สูงอายุตกเป็นจำเลย โดยรัฐยังมิได้มีมาตรการทางกฎหมายซึ่งจัดให้มีทนายความ และนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์เพื่อเข้าร่วมกระบวนการ ควรจัดให้มีศาลแผนกคดีผู้สูงอายุเพื่อพิจารณาคดีของผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

3. กระบวนการควบคุมผู้ต้องขัง หรือผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาซึ่งเป็นผู้สูงอายุซึ่งรัฐยังมิได้มีมาตรการทางกฎหมายที่จัดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ ในเรือนจำให้เหมาะสมในช่วงวัยของผู้สูงอายุ ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในคดีอาญา ด้วยอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้เสียหาย การตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาของผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้ต้องขังหรือนักโทษ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการทาง

กฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมิได้ตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริงจนนำไปสู่ปัญหาการคุ้มครองสิทธิในทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุ รัฐจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายออกมาเพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในการดำเนินคดีอาญาไม่ว่าผู้สูงอายุนั้นจะตกเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องขังหรือนักโทษต่อไป

จากประเด็นปัญหาสภาพการณ์ดังกล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้นส่งผลต่อภาระงบประมาณของภาครัฐและการจัดสวัสดิการทางสังคม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หากไม่มีการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและทางสังคม ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ประกอบกันเพื่อเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต การศึกษาและวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการค้นหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การจัดทำการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และเพื่อให้เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการคุ้มครองผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ และได้รับสวัสดิการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยการกำหนดเรื่องที่วิจัย คือ “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ”

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของการวิจัยกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทั้ง 5 ประเด็นดังกล่าวข้างต้น เมื่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ไม่สามารถรองรับกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุในปัจจุบันอย่างครบวงจรได้ จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขกฎหมายนี้มีแนวคิด ทฤษฎีวิศวกรรมสังคม (Social Engineering Theory) โดยทฤษฎีนี้เป็นแนวคิดของ รอสโค พาวด์ (Roscoe Pound) โดยพาวด์เสนอว่า สังคมมนุษย์นั้นเมื่อมีความรู้ในด้านกฎหมายและในด้านอื่น ๆ ก็สามารถปรุงแต่งสังคมได้โดยความพยายามที่จะใช้ความรู้ที่มีอยู่มาทำให้เป็นประโยชน์และแก้ไขสังคมให้เป็นสังคมที่ดีขึ้น สังคมที่ดีและน่าอยู่คือสังคมที่มีความกลมกลืน (harmony) แต่สังคมจะไม่กลมกลืน เพราะมีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์กันเองระหว่างเอกชนหรือกลุ่มเอกชน จึงเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะปรับผลประโยชน์ที่ขัดกันในสังคมเหล่านั้นให้สมดุลจนอยู่ด้วยกันได้ด้วยดี โดยให้แต่ละฝ่ายไม่เสียประโยชน์มากนัก ต่างก็รักษาประโยชน์ไว้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทำให้มีความขัดแย้งการต่อสู้กันน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ กฎหมายที่เป็นเครื่องมือเหล่านี้จึงมีลักษณะเสมือนเป็นเครื่องจักรมาปรับผลประโยชน์ของมนุษย์ให้กลมกลืนหรือถ้าเปรียบกฎเป็นเครื่องจักรของสังคมและนักกฎหมายเป็นวิศวกร นักกฎหมายก็ต้องทำการปรับเครื่องจักรของสังคมคือใช้กฎหมายทำหน้าที่ปรุงแต่งสังคมให้ดีขึ้นเพื่อทำให้สังคมนั้นน่าอยู่ขึ้น แต่เนื่องจากเนื้อหาในพระราชบัญญัติ

ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดคณะกรรมการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ไว้ในมาตรา 3 เพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการออกอนุบัญญัติหรือเสนอแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุต่อคณะรัฐมนตรี จึงควรคงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ แต่ควรเพิ่มเงื่อนไขในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้ในกฎหมายดังกล่าวต่อไป

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยนำประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน มาจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะทางเพื่อการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่เกิดขึ้น โดยกฎหมายที่จัดทำนั้นมีเป้าหมาย คือ เพื่อรองรับกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ และเพื่อให้เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการคุ้มครองผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงสิทธิและได้รับสวัสดิการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จากการที่ผู้วิจัยทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แล้ว พบว่ายังมีข้อบกพร่องในการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของผู้สูงอายุอีกหลายประการ จึงเห็นควรยกเลิกพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เนื่องจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ยังมีได้บัญญัติถึงการคุ้มครองสวัสดิการของผู้สูงอายุรวมทั้งการดูแล การคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างครบวงจร จากสถานการณ์ของผู้สูงอายุที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และการบริการจากภาครัฐมิได้ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง ทั้งกฎหมายดังกล่าวยังขาดมิติในการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุหลายประการ จึงสมควรบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จึงควรบัญญัติกฎหมายนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงทำการร่างกฎหมายต้นแบบโดยใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ พ.ศ.” ซึ่งมีโครงสร้างของกฎหมาย ดังนี้

หมวด 1 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

หมวด 2 สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ

หมวด 3 การคุ้มครองและสิทธิของผู้สูงอายุ

หมวด 4 กองทุนผู้สูงอายุ

หมวด 5 การคุ้มครองสภาพความเป็นอยู่และรายได้ของผู้สูงอายุ

หมวด 6 การคุ้มครองด้านสวัสดิการที่พำนักอาศัยของผู้สูงอายุจากผู้ประกอบการ

หมวด 7 การคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุ

หมวด 8 การคุ้มครองการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดาน

หมวด 9 การคุ้มครองผู้สูงอายุจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยในหมวดนี้แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนทํ 1 การคํมครองผู้สูงอายุในกรณีเป็นผู้เสืหาขในคคิอาญา

ส่วนทํ 2 การคํมครองผู้สูงอายุในกรณีเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคคิอาญา

ส่วนทํ 3 การคํมครองผู้สูงอายุทํเป็นผู้ต้องขังหรือนักโทษ

องคฺความรู้ใหม่ทํได้รับจากการวิจัย

จากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ยังมิได้บัญญัติถึงการคํมครองสวัสดิการของผู้สูงอายุรวมทํทั้งการดูแล การคํมครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างครบวงจรในประเด็นปัญหา 5 ข้อดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการได้รับการคํมครองด้านสภาพความเป็นอยู่และรายได้ของผู้สูงอายุจากภาครัฐโดยสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพทํรัฐจัดให้กับผู้สูงอายุน้อยกว่าค่าครองชีพในยุคปัจจุบัน รัฐยังไม่มีการออมเงินภาคบังคับให้กับประชาชนทุกคนในช่วงวัยทำงาน และการขยายอายุเกษียณ

2. ปัญหาการได้รับการคํมครองด้านสวัสดิการทํพักอาศัยของผู้สูงอายุจากภาครัฐและเอกชนโดยภาระค่าใช้จ่ายทํผู้สูงอายุต้องจ่าย บ้านพักผู้สูงอายุของหน่วยงานรัฐมีจำนวนน้อย และไม่มีสมาคมวิชาชีพหรือสภาวิชาชีพซ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะทางในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ อาชีพ หรือการประกอบกิจการสถานประกอบการดูแลทํพักอาศัยของผู้สูงอายุ

3. ปัญหาการได้รับการคํมครองด้านการรักษาพยาบาลของผู้สูงอายุตามกฎหมายสาธารณสุขจากภาครัฐและเอกชน โดยรัฐยังไม่มีการสร้างสถาบัน สถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลเฉพาะทางให้กับผู้สูงอายุในทุกจังหวัด

4. ปัญหาการได้รับการคํมครองด้านการดูแลผู้สูงอายุจากผู้สืบสันดาน โดยรัฐยังไม่มมาตรการทางกฎหมายคํมครองด้านการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อบังคับใช้กับผู้สืบสันดานซ่งได้ทอดทิ้ง ปล่อยปละละเลยผู้สูงอายุให้ใช้ชีวิตประจำวันเพียงลำพัง

5. ปัญหาการได้รับการคํมครองจากโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้สูงอายุ

5.1. กรณีทํผู้สูงอายุเป็นผู้เสืหาข รัฐยังไม่มกฎหมายบังคับ ให้มีทํปรึกษากฎหมาย ทนายความบุคคลซ่งผู้สูงอายุไว้วางใจ และนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ ตั้งแต่ซ่งพนักงานสอบสวนจนกว่าคคิถึงที่สุด

5.2. กรณีทํผู้สูงอายุเป็นผู้ต้องหา รัฐยังไม่มกฎหมายบังคับ ให้มีทํปรึกษากฎหมาย ทนายความบุคคลซ่งผู้สูงอายุไว้วางใจ และนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ เข้าร่วมฟังการสอบสวน กรณีผู้สูงอายุตกเป็นจำเลย ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายบังคับ ให้มีนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคคิ

5.3. กรณีที่ผู้สูงอายุเป็นผู้ต้องขัง หรือนักโทษ รัฐยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายจัดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ ในเรือนจำ ให้เหมาะสมกับช่วงวัยของผู้สูงอายุ และยังไม่มีการจัดตั้งเรือนจำ หรือสถานที่คุมขัง สำหรับผู้ต้องขังหรือนักโทษซึ่งเป็นผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กัลยรัตน์ ศรีกล้า, วาริ กังใจ และ สหัทธยา รัตนจรณะ. (2562). ปัจจัยทำนายความยืดหยุ่นของผู้สูงอายุที่อาศัยในสถานสงเคราะห์คนชรา. *วารสารวิจัยสุขภาพและการพยาบาล*, 32(2), 163-173.

กิตติพร เนาว์สุวรรณ และมาริสา สุวรรณราช, “สภาพปัญหาและความต้องการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ตอนล่าง”. (2562). *วารสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี อุตรดิตถ์*, 11(2), 4.

เอก ชนะสิริ. (2564). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2564*. วันที่ค้นข้อมูล 13 มิถุนายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://thaitgri.org/?p=40101>

ประทีป ทับอิตตานนท์.(2562). *สิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง. *ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)*. (2561).

กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2544). *สวัสดิการผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สิริลักษณ์ โสมานุสรณ์. (2557). ความต้องการการดูแลในระยะสุดท้ายของผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์คนชรา. *วารสารพยาบาลสงขลาครินทร์*, 34(1), 71-87.

สมยศ เชื้อไทย. (2550). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สำนักบริหารการทะเบียนกรมการปกครอง. (2567). *สถิติจำนวนประชากร*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กุมภาพันธ์ 2567 เข้าถึงได้จาก <https://stat.bora.dopa.go.th/stat/statnew/statMONTH/statmonth/#!/displayData>.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). *การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564*. กองสถิติพยากรณ์สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.

อุทัยวรรณ พงษ์บริบูรณ์. (2563). สถานการณ์ผู้สูงอายุประเทศไทย: ปัญหาและความต้องการด้านสุขภาพ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย*, 10(2), 53-56.

ภาษาอังกฤษ

Sudsomboon, S. (2014). Social Welfare for Aging People in Thailand. *Journal of Southern Technology*, 7(1), 73-82.

การวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

An Analysis of Investment Promotion Policy Under the Eastern Economic Corridor (EEC) Development Plan

ระเบียบ กิจเจริญ (Rabiab Kitjaroen)

นิสิตหลักสูตรหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์และความมั่นคง

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

A student in Doctor of Philosophy Program in Strategy and Security, Faculty of Political Science and

Law, Burapha University

E-mail: rabiab5699@gmail.com

Received: 7 November 2024

Revised: 22 December 2024

Accepted: 22 December 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการนำนโยบายส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก วิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ วิเคราะห์ปัญหา และข้อจำกัดของนโยบาย และเสนอแนวทาง ปรับปรุง นโยบาย ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) เก็บข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-Depth Interview) ประกอบด้วย 3 กลุ่ม ดังนี้ 1) ผู้บริหารระดับนโยบาย 2) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการระดับพื้นที่ 3)ผู้ประกอบการลงทุน

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลมุ่งหวังให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจและการสร้างอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจใหม่ตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0 การส่งเสริมดำเนินการโดย 2 องค์กรหลัก ได้แก่ การส่งเสริมตามมาตรการของสำนักงานส่งเสริมการลงทุน BOI และมาตรการส่งเสริมโดยสำนักงานเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก EEC รูปแบบการส่งเสริมมีความสอดคล้องกันทั้ง 2 องค์กร ได้แก่ การให้สิทธิพิเศษทางภาษี การบริการข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาและอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐาน การอำนวยความสะดวกการเงิน การพัฒนาและการเตรียมความพร้อมด้านทักษะแรงงาน และการให้คำปรึกษาสำหรับผู้ที่จะลงทุน ความแตกต่างในเรื่องของพื้นที่ในการส่งเสริมการลงทุนใน EEC จำกัดเฉพาะ 3 จังหวัด ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา และมาตรการ EEC ที่จะมุ่งเน้นมากกว่าโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มุ่งเน้น ปัญหาข้อจำกัด

ได้แก่ 1) โครงสร้างการจัดการเป็นรูปแบบคณะกรรมการมาจากหลายหน่วยงานและการจัดการแบบราชการที่ไม่คล่องตัว 2) การเมืองเปลี่ยนบ่อย 3) นโยบายขาดเสถียรภาพ 4) ความซ้ำซ้อนของบทบาท 2 หน่วยงานทำให้เกิดความสับสนของผู้ประกอบการ 5) มาตรการเอื้อผู้ประกอบการรายใหญ่และต่างชาติ ผู้ประกอบการรายย่อยไม่ได้ประโยชน์ ขาดแรงงานที่มีทักษะภาษา ไอที และ 6) โปรแกรมเมอร์ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นของอุตสาหกรรมใหม่

คำสำคัญ: นโยบาย, การส่งเสริมการลงทุน, เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

Abstract

This qualitative research aims 1) to analyze the investment promotion policy under The Eastern Economic Corridor (EEC) Development Plan, 2) to analyze the policy implementation, 3) to examine threats and limitations of the policy, and 4) to propose a guideline for policy revision and policy implementation. The data were collected from two means: documentary study and in-depth interviews with officers at the top management level, area operational staff, entrepreneurs, and experts. The studied document includes related legal provisions and regulations. The interviews were conducted in alignment with a semi-structured interview form. Relational content analysis was used to analyze the data, and the findings are presented in descriptive form.

The findings reveal that the policy of investment promotion in the EEC is a vital scheme that the government hopefully intends to uplift the economy and establish new industries and economy as of the Thailand 4.0 model. Two key responsible agents are The Board of Investment and The Eastern Economic Corridor Office of Thailand. The promotions of the two agents are similar in terms of tax privileges, information provision, infrastructure provision, financial facility, labor skill development, and investment consultation. The differences are in the limitation of the promotion zone which covers only 3 provinces: Chachoengsao, Chonburi, and Rayong. The policies of the EEC are rather attractive, especially for the focused industries. The threats are 1) the managerial structure of the working committee comprised of authorities from various organizations, 2) maladroit bureaucracy, 3) policy discontinuity due to political instability, 4) function overlap of the working agents, 5) greater benefits for high net worth and foreign investors than those for SMEs, and 6) insufficiency of labor with language and IT skills and programmers which are required for the new industries.

Keywords: Policy, Investment Promotion, Eastern Economic Corridor

บทนำ

การส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุน 5 ปี (พ.ศ. 2566 - 2570) มีเป้าหมายเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยไปสู่ “เศรษฐกิจใหม่” ที่เพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศ ในระยะยาวโดยบีโอไอวางเป้าหมายให้บรรลุผล 3 ด้าน ได้แก่ Innovative เป็นเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ แผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย กำหนดจุดหมายสำคัญในการส่งเสริม การลงทุนเพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจใหม่ และยกระดับให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการลงทุนของภูมิภาค ประกอบด้วย 1) การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยยกระดับอุตสาหกรรมเดิมที่ไทยมีความโดดเด่นควบคู่กับการสร้างฐานอุตสาหกรรมใหม่ที่ไทยมีศักยภาพ และสร้างความเข้มแข็งของ Supply Chain 2) เร่งเปลี่ยนผ่านอุตสาหกรรมไปสู่ Smart & Sustainability 3) ผลักดันไทยเป็นศูนย์กลางธุรกิจระหว่างประเทศและประตูการค้าการลงทุนของภูมิภาค 4) ส่งเสริม SMEs และ Startup ให้เข้มแข็งและเชื่อมต่อกับโลก 5) ส่งเสริมการลงทุนตามศักยภาพพื้นที่ เพื่อสร้างการเติบโตอย่างทั่วถึง 6) ส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาชุมชนและสังคม 7) ส่งเสริมผู้ประกอบการที่มีศักยภาพให้ออกไปลงทุนในต่างประเทศ เพื่อขยายโอกาสทางธุรกิจ (แผนยุทธศาสตร์ชาติ, 2561)

การส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลใช้เครื่องมือสำคัญ 3 ด้าน เพื่อขับเคลื่อน 7 หมายความว่า ให้บรรลุผลสำเร็จคือ 1) การให้สิทธิประโยชน์ทั้งภายในและนอกชายฝั่ง 2) การบริการแบบครบวงจร ทั้งก่อนและหลังการลงทุน 3) การสร้างระบบนิเวศและปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อต่อการลงทุน (รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, สัมภาษณ์)

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การนำนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่พัฒนาภาคตะวันออกไปสู่การปฏิบัติ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา และข้อจำกัดของนโยบายพัฒนาในเขตพื้นที่พิเศษภาคตะวันออก
4. เพื่อเสนอแนวทาง ปรับปรุงนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่พัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษานี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตเนื้อหา ในการวิเคราะห์นโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนตามนโยบายพัฒนาเขตพื้นที่ภาคตะวันออก และการศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่พัฒนาภาคตะวันออกไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งเพื่อวิเคราะห์ปัญหา

และข้อจำกัดของนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่พัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และรวมถึงเสนอแนวทาง ปรับปรุงนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งนี้ ผลการศึกษาสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 ด้าน คือประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความยั่งยืนของนโยบายส่งเสริมของภาครัฐ

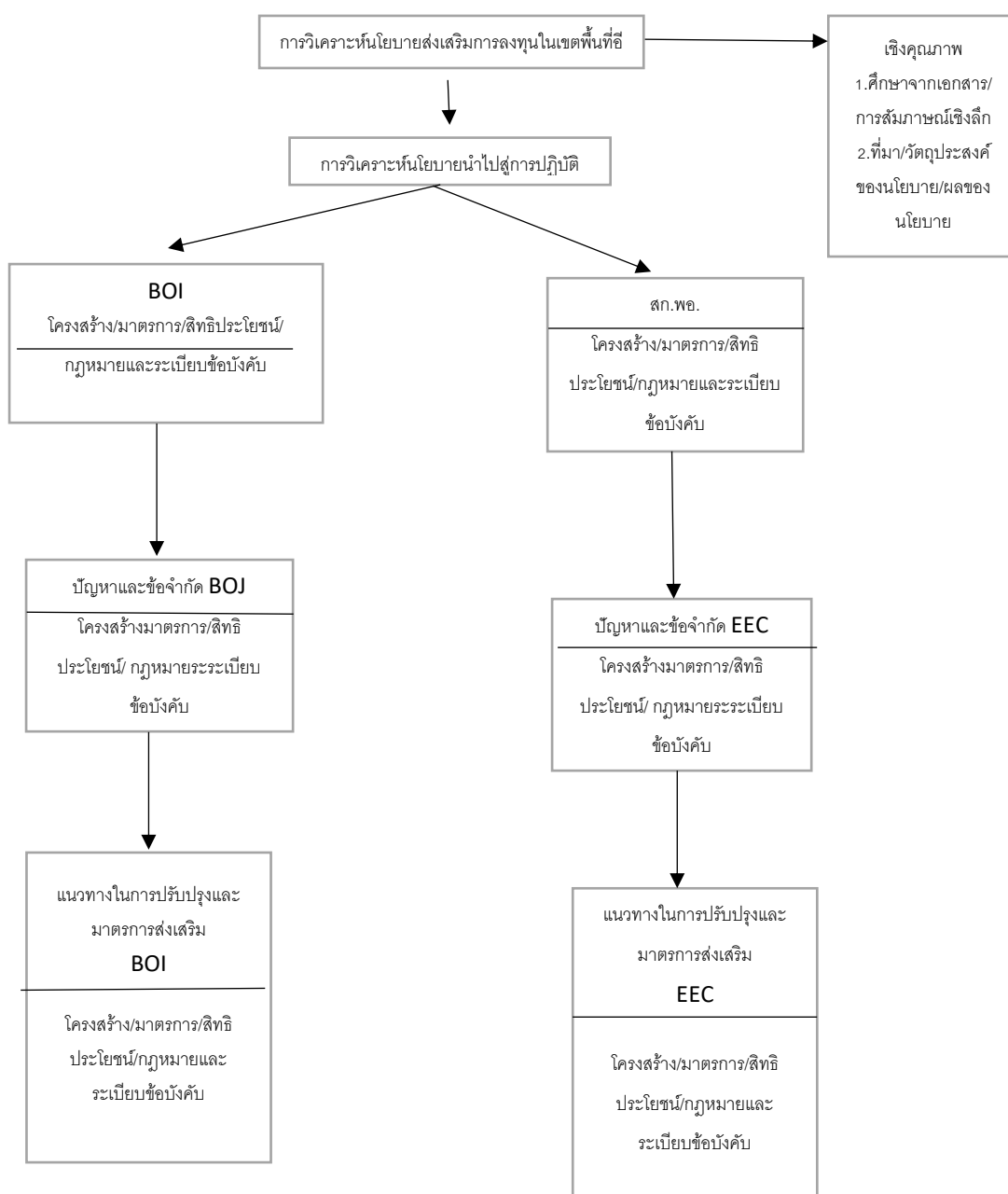
ขอบเขตผู้ให้ข้อมูล

ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับที่กำหนดนโยบาย (เจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือ เลขานุการบีโอไอ) กลุ่มที่สองเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับพื้นที่ (ออีอี) กลุ่มที่สาม เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เขตพัฒนาภาคตะวันออก (ออีอี) กลุ่มที่สี่ องค์กรธุรกิจ ภาคเอกชน สมาคมต่าง ๆ กลุ่มที่ห้า นักลงทุนต่างชาติ กลุ่มที่หก นักวิชาการ และ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ

ขอบเขตพื้นที่

ผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่ที่จะใช้ในการวิจัยคือเขตพัฒนาภาคตะวันออก (EEC) โดยมี 3 จังหวัดได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ขอบเขตระยะเวลา เริ่มศึกษาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2566 และ แล้วเสร็จในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2567

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิด และ ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

Dye (1966) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่รัฐบาล สามารถเลือกที่จะกระทำ หรือ ไม่กระทำก็ได้ สำหรับส่วนที่รัฐเลือกที่จะกระทำนั้นจะครอบคลุม กิจกรรมต่าง ๆ

ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และ ที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ซึ่งมี วัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่ รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้การบริการแก่ สมาชิกในสังคมในส่วนที่รัฐบาลเลือก ที่จะไม่กระทำ ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบาย

กรอบแนวทางการศึกษา

Easton (1979) ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคม ทั้งหมดและ ผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาล และ สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำ หรือ ไม่กระทำ เป็นผลมาจาก การจัดสรรค่านิยมของสังคม

สุภชัย ขาวะประภาส (2550, หน้า 8) ได้สรุปแนวคิดเรื่องนโยบายจากนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น โธมัส ดาย, เดวิส อีสตัน และ นักวิชาการของประเทศไทย เช่น อมร รักษาสัตย์ ว่านโยบายมักจะมีมุมมองที่ แตกต่างกันไปตามความกระชับและเฉพาะเจาะจงของแต่ละท่าน อย่างไรก็ตาม สุดท้ายก็หนีความหมาย ที่ว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลไปไม่ได้ จึงได้นิยามว่า นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการ อยู่ในปัจจุบัน และ กิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

แผนยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายพัฒนาเขตพื้นที่พิเศษภาคตะวันออก

โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) เป็นโครงการพัฒนาพื้นที่โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อต่อยอดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งเป็นที่รู้จักกว่า 30 ปี หรือ ที่เรียกว่า อีสเทิร์นชิปบอร์ด โครงการอีอีซีมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัดในภาคตะวันออก ได้แก่ ระยอง ชลบุรี และ ฉะเชิงเทรา แผนการพัฒนาอีอีซีเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาพื้นที่ทั้งทางกายภาพ และทางสังคมเพื่อเป็นการ ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้วยโครงสร้างการกำกับดูแล และการกำหนดนโยบายที่ ชัดเจนทำให้แผนการพัฒนาอีอีซีได้รับการวางแผนอย่างละเอียดรอบคอบ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย เขตพัฒนาภาคพิเศษภาคตะวันออก)

กรณีศึกษานโยบายส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว อย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย และสาธารณ ชาติประชาธิปไตยประชาชนลาว

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อมรรัตน์ เจียรระโนรุ่งโรจน์ (2561) การศึกษานโยบายการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย และ เปรียบเทียบกับประเทศเวียดนาม: ศึกษากรณีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์พัฒนาการของ นโยบายส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ปัจจุบัน ด้านการส่งเสริมการลงทุนโดยตรง จากต่างประเทศระหว่างประเทศไทย และ เวียดนาม พบว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีความสำคัญ

ต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาเพราะเงินออมในประเทศไม่เพียงพอจึงต้องการเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการลงทุนภายในประเทศ ซึ่งการลงทุนโดยตรงนี้ยังรวมถึงความรู้ เทคโนโลยี การจัดการ และ ทูทางปัญญา เมื่อ เปรียบเทียบกฎหมายทั้งสองประเทศแล้วพบว่า สิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษี และ มิใช่ภาษียมีส่วนที่คล้ายกัน เช่น การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล และ ยกเว้น ภาษีนำเข้าวัตถุดิบ อนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน สิทธิในการจ้าง แรงงานต่างชาติ และ อนุญาตต่างชาติถือหุ้น ในส่วนของสิทธิประโยชน์ที่ประเทศไทยไม่มีเช่น ไม่มีการเก็บภาษี จากผลกำไรที่โอนกลับประเทศ และ ประเด็นสำคัญที่ทำให้มูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทย และ เวียดนามต่างกันคือ ระดับของการพัฒนา เนื่องจากประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายนี้มานาน และ ต่อเนื่องทำให้ต้องหันมาให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมขั้นที่สูงขึ้นแทนอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น อีกทั้งพื้นที่ที่สามารถตั้งโรงงานได้นั้นก็เหลือไม่มากเท่าเวียดนาม ทำให้มูลค่าการลงทุนในเวียดนามมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และ เป็นไปในทิศทางที่ดี นอกจากนี้ยังควรเน้นการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีจากนักลงทุน เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคต ควรมีการประเมินผลความคุ้มค่าของการส่งเสริมการลงทุนทุกโครงการที่ให้การส่งเสริมอย่างสม่ำเสมอ โดยเปรียบเทียบกับประโยชน์ต่อสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการส่งเสริมการลงทุน และ มูลค่าของภาษีที่ไม่สามารถจัดเก็บได้จากการให้การส่งเสริม และ ปรับปรุงระยะเวลาในการดำเนินงานอนุมัติให้รวดเร็ว ชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งควรมีการกระจายอำนาจการบริหารออกไปในส่วนของภูมิภาคเพื่อให้เกิดความสะดวกในการติดต่อประสานงาน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi - interview Structured) มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนของไทยที่มีต่อนักลงทุน เพื่อระบุประเด็นวิเคราะห์การนำนโยบายส่งเสริมการลงทุน ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนำไปสู่การปฏิบัติ และเพื่อวิเคราะห์ปัญหา และข้อจำกัดของนโยบาย รวมทั้งเพื่อเสนอแนวทาง ปรับปรุงนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เขตพัฒนาภาคตะวันออก โดยศึกษาจากเอกสาร หรือ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และ กระบวนการนโยบาย ทำการเก็บข้อมูลในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และ ฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียดเนื้อหาสำคัญของระเบียบวิธีวิจัยเป็นหัวข้อ ดังนี้

การกำหนดระเบียบวิธีวิจัย หรือ กระบวนการวิจัย (methodology) ตามโครงการนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยโดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร หรือ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) โดยมีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมการวิจัยตามระเบียบวิธีวิจัย หรือ กระบวนการวิธีวิจัย (Methodology) โดยการศึกษา และ วิเคราะห์ ด้านนโยบาย ที่มาของนโยบาย วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย โครงสร้าง กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ให้ได้ข้อมูลในด้านนโยบายด้านการส่งเสริม ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบาย จนถึงในระดับพื้นที่ ซึ่งได้แก่ ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และนักลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาภาคตะวันออก

ผลการศึกษา

สรุปผลการวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก

โดยผู้วิจัยสามารถอธิบายการวิเคราะห์นโยบายการขับเคลื่อนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) แยกนำเสนอตามวัตถุประสงค์ ได้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นการส่งเสริมการลงทุนทั้งนักลงทุนไทยและนักลงทุนต่างชาติ ในทุกขนาดการลงทุน ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมการลงทุนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ในทางด้านภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ โดยเน้นการส่งเสริมเป็นรายโครงการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และมิใช่ภาษี เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบ และการอนุญาตให้นำช่างฝีมือจากต่างประเทศมาทำงานในโครงการ ซึ่งการส่งเสริมการลงทุนส่งผลให้เกิด การลงทุนที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับประเทศ การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน การส่งออก การกระจายรายได้ และลดความเสี่ยง ลดต้นทุนเริ่มแรก รวมถึงสร้างโอกาสการลงทุนจากสิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นโครงการที่มุ่งเน้นการพัฒนาการส่งเสริมการลงทุนโดยเฉพาะเขตพื้นที่ 3 จังหวัดในภาคตะวันออก อันได้แก่ ระยอง ชลบุรี และ จันทบุรี โดยเป้าหมายการพัฒนาหลักมุ่งเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการลงทุนต่างๆ อาทิ อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งทำหน้าที่หลัก เป็นผู้อำนวยการความสะดวกด้านการติดต่อดำเนินธุรกิจตลอดระยะเวลาของโครงการและ ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ รวมถึงจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก และพัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างสะดวกปลอดภัย เข้าถึงได้โดยถ้วนหน้า ซึ่งสิทธิประโยชน์แบ่งเป็น 2 รูปแบบได้แก่ สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร และสิทธิประโยชน์ด้านไม่ใช่อำนาจ ภาษี ต่างค่าเช่าและอยู่ในราชอาณาจักร และสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าว

สรุปการวิเคราะห์การนำนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศในเขตพื้นที่พัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไปสู่ปฏิบัติ (สำนักงานส่งเสริมการลงทุน)

โดยผู้วิจัยสามารถแยกประเด็นสำคัญออกเป็น 3 ส่วนสำคัญได้แก่ 1. โครงสร้าง 2. มาตรการ 3. สิทธิประโยชน์ 4. กฎหมายระเบียบและข้อบังคับ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือ สำนักงานการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีลักษณะการบังคับบัญชาเป็นแนวดิ่ง มีรูปแบบการบริหารงานแบบระบบราชการ มีข้อระเบียบข้อบังคับค่อนข้างมาก รวมถึงขั้นตอนในการปฏิบัติการค่อนข้างมาก จนส่งผลให้การบริหารงานเป็นด้วยความล่าช้า ระบบการทำงานเป็นการสั่งการรูปแบบโครงสร้างองค์การเหมาะสำหรับองค์การขนาดใหญ่ และกฎระเบียบในการดำเนินงานค่อนข้างสูง และมีขอบเขตการดำเนินงานค่อนข้างชัดเจน จึงทำให้เป็นเหตุในการปัญหาและข้อจำกัดหลาย ๆ อย่างที่ส่งผลต่อการติดต่อประสานงานต่างๆ ได้ ส่วนสิทธิประโยชน์การลงทุนของการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีจุดที่แตกต่างกันที่สิทธิประโยชน์ สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติมสำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น โครงการ Work-integrated Learning (WiL) สหกิจศึกษาและทวิภาคี โดยได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม 2 ปี หรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% เป็นระยะเวลา 3 ปี ส่วนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแบบ BOI สำหรับนักลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีอำนาจในการเสนอการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปี และลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% เพิ่มเติม 5 ปี ด้านมาตรการจะแตกต่างกันอยู่ 2 ประเด็นได้แก่ เป้าหมายและสิทธิส่งเสริม (สำนักงานส่งเสริมการลงทุน) เป้าหมาย BOI มุ่งเน้นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมการผลิต, อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ, อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงฟอสซิล, การแปรรูปอาหาร, การบริการธุรกิจ และภาคการท่องเที่ยว BOI ส่งเสริมให้เงินช่วยเหลือและสิ่งส่งเสริมต่าง ๆ เช่น การยกเว้นภาษี, การให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นการลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมที่เป้าหมาย ส่วน เป้าหมาย EEC เป็นโครงการพัฒนาพิเศษที่มุ่งเน้นการสร้างพื้นที่เศรษฐกิจและเทคโนโลยีในภาคตะวันออกของประเทศ โดยมีเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงและยกระดับการผลิตและการบริการในภูมิภาค และสิทธิส่งเสริมคือให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่พิเศษสำหรับธุรกิจและเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ การสร้างพื้นที่อุตสาหกรรม และโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถรองรับธุรกิจขนาดใหญ่

สรุปการวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของนโยบายในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ปัญหาและข้อจำกัดของการส่งเสริมการลงทุนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) จากตารางพบว่า ปัญหาและ

ข้อจำกัดของกรส่งเสริมการลงทุนมีหลากหลายด้านในระดับผู้บริหารนโยบาย ระดับผู้ปฏิบัติงาน และระดับผู้ประกอบการ ซึ่งผู้วิจัยสามารถแบ่งออกเป็นประเด็นสำคัญๆ ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ โครงสร้าง มาตรการ กฎระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย ในประเด็นของเรื่องโครงสร้างในระดับผู้บริหาร ระดับผู้ปฏิบัติการ ระดับผู้ประกอบการ ฐานะผู้บริหารนโยบาย พบว่า

ปัญหาและข้อจำกัดเรื่องของโครงสร้างเป็น รูปแบบโครงสร้างองค์การเป็นแบบแนวดิ่งหรือเรียกอีกอย่างว่าระบบราชการเครื่องจักร ที่มีโครงสร้างองค์การเป็นลำดับขั้น ต้องพิจารณาเป็นกระบวนการขั้นตอนในการปฏิบัติการค่อนข้างมาก จนส่งผลให้การบริหารงานเป็นด้วยความล่าช้า ระบบการทำงานเป็นการสั่งการ รูปแบบโครงสร้างองค์การเหมาะสำหรับองค์การขนาดใหญ่ และกฎระเบียบในการดำเนินงานค่อนข้างสูง และมีขอบเขตการดำเนินงานค่อนข้างชัดเจน จึงทำให้เป็นเหตุในการปัญหาและข้อจำกัดหลาย ๆ อย่าง ที่ส่งผลต่อการติดต่อ การประสานงานต่างๆ ได้ และอีกประเด็นคือ การเชื่อมต่อของนโยบาย รวมถึงการกระจายตัวของนโยบายในพื้นที่อื่น ๆ ที่นอกเหนือพื้นที่กลุ่มการส่งเสริมการลงทุนที่เป็นข้อจำกัดของการลงทุน ส่วนประเด็นถัดมา คือ มาตรการการส่งเสริมการลงทุน พบว่าปัญหาและข้อจำกัดในส่วนมาตรการมีกรอบการดำเนินการที่ชัดเจนมีกฎเกณฑ์การทำงานที่กำหนดไว้เป็นแบบแผน ผู้ปฏิบัติการสามารถดำเนินการให้บริการตามมาตรการที่กำหนดไว้ ซึ่งในบางขอบเขตจึงอาจเกิดความไม่คล่องตัวเป็นเอกภาพ รวมถึงสิทธิประโยชน์บางประการที่ขาดการคำนึงถึงกลุ่มคนในพื้นที่ก่อน การส่งเสริมการลงทุนระหว่าง BOI และ EEC มีสิทธิประโยชน์แตกต่างกัน และส่งเสริมการลงทุนต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทพื้นที่ ในส่วนประเด็นเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ พบว่าปัญหาข้อจำกัด คือ กฎหมาย กฎระเบียบค่อนข้างมาก ส่งผลให้

กระบวนการทำงานค่อนข้างซับซ้อน และยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับรายละเอียดและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินการที่สอดคล้อง ถูกต้องและตรงกัน อาจทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ และรวมถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ลงทุนที่ยังไม่ครอบคลุมมากเท่าที่ควร ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่ายังมีประเด็นอื่น ๆ ที่พบเจอนอกเหนือจาก 3 ประเด็นหลักๆข้างต้น ได้แก่ ปัญหาข้อจำกัดเรื่องของเสถียรภาพทางการเมืองที่ไม่คงตัว ปัญหาข้อจำกัดเรื่องของสื่อสาร ทักษะด้านภาษา ทักษะการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่แรงงานไทยยังขาดความมีคุณภาพและยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ รวมถึงสิทธิประโยชน์บางประการที่ขาดการคำนึงถึงกลุ่มคนในพื้นที่ก่อน และเรื่องของกระบวนการขั้นตอนการส่งเสริมการลงทุนต้องประสานงานหลายหน่วยงานทำให้การขออนุญาตต่างๆดำเนินการอย่างล่าช้า การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงกลุ่มนักลงทุนต้องคอยติดตามข่าว ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ครอบคลุมผู้ลงทุนและอาจจะส่งผลให้กลุ่มผู้ลงทุนลดน้อยลง

สรุปการวิเคราะห์แนวทางเสนอแนะ ในการพัฒนานโยบายการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก

ผู้วิจัยได้สรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหการพัฒนา นโยบายการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก จากกลุ่มผู้สัมภาษณ์ทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับผู้บริหาร ระดับ

ปฏิบัติการ และระดับผู้ประกอบการ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนโดยผู้วิจัยได้สรุปประเด็นปัญหาจากการสัมภาษณ์ต่าง ๆ การทบทวนวรรณกรรม และจากเอกสารที่เกี่ยวข้องขององค์กรทั้ง 2 องค์กร ตั้งแต่ข้อมูลเชิงปฐมภูมิ และทุติยภูมิ ซึ่งสามารถอธิบายข้อเสนอแนะในการพัฒนานโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออกของการส่งเสริมการลงทุนทั้ง 3 ด้าน อันได้แก่ ด้านโครงสร้าง ด้านกฎหมาย และด้านสิทธิประโยชน์ จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 3 ระดับดังนี้ ในระดับผู้บริหารปัญหาข้อจำกัดค่อนข้างน้อย แต่มีแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการดำเนินการ one – stop – service เพื่อลดขั้นตอนในการขอรับ การบริการ ส่วนระดับผู้ประกอบการ มีปัญหาด้านทักษะการทำงานของแรงงานไทย การสื่อสารในระดับท้องถิ่น (Local) และเสถียรภาพทางการเมืองโดยปัญหาข้อจำกัดในระดับผู้ประกอบการเป็นปัญหาปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งผู้วิจัยเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา คือ เสริมสร้างทักษะทางด้านภาษาในกับพนักงานตลอดจนทักษะแรงงาน ศักยภาพของการทำงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างชุมชนที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและชุมชนจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเชื่อมั่นในระบบการเมือง และสร้างความโปร่งใสและความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐ การสนับสนุนนโยบายและมาตรการที่เน้นการโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐ รวมถึงการให้ข้อมูลและการสื่อสารกับประชาชนอย่างเปิดเผยและโปร่งใส และส่วนระดับผู้ประกอบการ มีปัญหาข้อจำกัด คือ ปัญหาระบบของรัฐบาล, นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐ ต้องให้ผู้ลงทุนในประเทศได้รับประโยชน์จากการลงทุน กระบวนการติดต่อกับส่วนราชการค่อนข้างมาก และการเข้าหากลุ่มนักลงทุน โดยมีแนวทางการแก้ไขปัญหา คือ วางแผนกระบวนการให้บริการ โดยวางแผนร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยเชื่อมข้อมูลกันทั้งหมด ซึ่งมีวิธีการ คือรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามขั้นตอนการส่งเสริมการลงทุน ไว้ ณ จุดเดียว หรือ One – stop – service ที่ระดับผู้บริหารได้มีการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาไว้ข้างต้น โดยสร้างเป็นแพลตฟอร์มออนไลน์และออนไลน์ เพื่อความสะดวกสบายต่อกลุ่มนักลงทุนในการติดต่อสอบถามข้อมูลในการใช้บริการ และ ข้อมูลต่างๆผ่านทางออนไลน์ รวมถึงกลุ่มนักลงทุนสามารถติดตามข้อมูล หรือเรียกว่า เอกสารอยู่ขั้นตอนไหนแล้ว ผ่านทางแพลตฟอร์มออนไลน์อย่างรวดเร็ว เพื่อลดขั้นตอนการทำงานของภาครัฐ และสร้างความสะดวกสบายต่อกลุ่มนักลงทุนและยังเป็นการแจ้งเตือนข่าวสาร ประชาสัมพันธ์ ข่าวสารต่อกลุ่มนักลงทุน และส่วนงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาได้จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผิดชอบในระดับของนโยบายทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยผู้วิจัยแบ่งผู้สัมภาษณ์ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการ ซึ่งผู้วิจัยแบ่งปัญหาและข้อจำกัดออกเป็นแต่ละด้านตามโครงสร้าง มาตรการ และกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ผลการศึกษพบว่า ปัญหาและข้อจำกัดที่แบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก ๆ ได้แก่ ปัญหาหรือข้อจำกัดด้านโครงสร้าง ด้านกฎหมาย และมาตรการสิทธิประโยชน์ในการ

ส่งเสริมการลงทุน โดยเป็นข้อจำกัดจากการสัมภาษณ์ในระดับผู้บริหาร ระดับผู้ปฏิบัติการ และจากการสัมภาษณ์พบว่าปัญหาข้อจำกัดส่วนใหญ่ได้แก่

1. เรื่องการจัดการ นโยบายส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก มี 2 หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ BOI และ EEC มีรูปแบบการส่งเสริมใกล้เคียงกัน ทำให้ซ้ำซ้อนกัน นักลงทุนสับสนว่าจะขอแบบไหนดี

2. นโยบายไม่ค่อยมีเสถียรภาพ เพราะเป็นนโยบายที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเปลี่ยน มาตรการหรือการผลักดันก็เปลี่ยนไปด้วย

3. มาตรการหรือสิทธิประโยชน์เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวงและกรมการประสานงานมีความยากลำบากและขั้นตอนดำเนินการยุ่งยาก ซับซ้อน

4. เรื่องของสิทธิประโยชน์ มาตรการการส่งเสริมการลงทุนที่มีข้อจำกัดด้านสิทธิและเขตพื้นที่การลงทุน

5. เรื่องของข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมภายนอก อาทิ เสถียรภาพทางการเมือง ทักษะการทำงาน ทักษะด้านภาษาอังกฤษ เรื่องของข้อจำกัดด้านสิทธิประโยชน์ มาตรการการส่งเสริมการลงทุน กล่าวคือ มาตรการการส่งเสริมการลงทุน สิทธิประโยชน์ในการลงทุนของกลุ่มนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีข้อจำกัดเรื่องเขตพื้นที่ ด้วยการส่งเสริมการลงทุนของ (BOI) ตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุนมีสิทธิประโยชน์ คือ บัตรส่งเสริม ผู้ที่เข้าเกณฑ์ตามกำหนดสามารถได้บัตรส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด ไม่มีการจำกัดพื้นที่ ซึ่งการที่นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของบีโอไอ ไม่มีการจำกัดสิทธิประโยชน์ ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคในการลงทุนของกลุ่มนักลงทุนในประเทศที่มีทุนน้อยกว่าทุนต่างชาติ

และเรื่องข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมภายนอกเป็นเรื่องของทักษะการทำงาน สิ่งที่ไม่สามารถควบคุมได้ อันได้แก่ การสื่อสารในระดับท้องถิ่น (Local) มีข้อจำกัดเรื่องการสื่อสารกับต่างชาติโดยการใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางในการสื่อสาร เสถียรภาพทางการเมืองการเมืองในประเทศไทยไม่นิ่ง ไม่แน่นอนในสายตานักลงทุนต่างชาติ ทำให้เกิดความลังเลในการลงทุน อาทิ ประเทศออสเตรเลียจะย้ายการผลิตจากประเทศจีนมาที่ประเทศไทย ด้วยความที่การเมืองของประเทศไทยไม่นิ่ง ไม่เสถียรภาพ ทำให้ทางออสเตรเลียจะมองไปทางประเทศเวียดนามแทนประเทศไทย (ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ด้านการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจและการลงทุน ณ นครซิดนีย์เครือรัฐออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567)

และจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสายงานบริหารและองค์กรสัมพันธ์ โรงไฟฟ้าบีแอลซีพี ที่เป็นผู้ประกอบการไทย อยู่ในจังหวัดระยองและใช้สิทธิการส่งเสริมการลงทุนของบีโอไอ พบว่าปัญหาในเรื่องของการประสานงานด้านเอกสารและการติดต่อสื่อสารค่อนข้างมีข้อจำกัดเพราะใช้เอกสารจากหลายหน่วยงานประกอบการขอรับการส่งเสริม โดยได้เสนอแนะว่า ควรมีแพลตฟอร์มกลางในการเชื่อมต่อข้อมูลเอกสารร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการติดตามเอกสาร และติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานใน และ

หน่วยงานภายนอก รวมถึงกลุ่มนักลงทุนและผู้ประกอบที่มารับบริการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น และรวดเร็ว (ผู้อำนวยการสายงานบริหารและองค์กรสัมพันธ์ โรงไฟฟ้าบีแอลซีพี, 2567, สัมภาษณ์)

การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

ผู้วิจัยได้อภิปรายผลนโยบายจากการวิเคราะห์การส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก จากกลุ่มผู้สัมภาษณ์ทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับผู้บริหาร ระดับปฏิบัติการ และระดับผู้ประกอบการ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนโดยผู้วิจัย

การวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก ตามวัตถุประสงค์ทั้งสี่ข้อ ได้แก่

ข้อที่ 1 เพื่อวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก

ข้อที่ 2 เพื่อศึกษา และวิเคราะห์การนำนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออกไปสู่การปฏิบัติ

ข้อที่ 3 วิเคราะห์ปัญหา และข้อจำกัดของนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศตามนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ข้อที่ 4 เสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศตามนโยบายพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก

ซึ่งจากการวิเคราะห์และศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มได้ข้อเกี่ยวกับนโยบายทั้งในระดับผู้บริหารนโยบาย ระดับผู้ปฏิบัติงาน ระดับผู้ประกอบการ

โดยจากผลการศึกษาพบว่า การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก แบ่งออกเป็นหลายประเด็นมีทั้งข้อดี และข้อเสีย ซึ่งผู้วิจัยสามารถอธิบายได้ดังนี้ ข้อดีของการส่งเสริมการลงทุน พบว่าการพัฒนาการส่งเสริมการลงทุนดำเนินการตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การพัฒนาในเชิงรุกตามตัวชี้วัดโดยมีการขับเคลื่อนการพัฒนาการส่งเสริมการลงทุนของ (BOI) และการส่งเสริมการลงทุนของ (EEC) แตกต่างกันดังนี้ การส่งเสริมการลงทุนของ (BOI) มุ่งใช้การลงทุนเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยสู่เศรษฐกิจใหม่ การลงทุนเพื่อการเติบโตที่มีคุณลักษณะใหม่ 3 ประการ ได้แก่ นวัตกรรม ความสามารถในการแข่งขัน และการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการแข่งขันด้วยการขับเคลื่อนเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ มีแรงจูงใจในการลงทุนสำหรับนักลงทุนต่างชาติ นอกจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ยังมีสิทธิประโยชน์ที่ทันสมัย และเป็นมาตรการใหม่ที่ดึงดูดนักลงทุนให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย

ปัญหา และ อุปสรรคของการลงทุนโดยตรงในประเทศไทย คือ ปัญหาด้านแรงงาน ได้แก่ แรงงานในสถานประกอบการมีความชำนาญไม่เพียงพอ ปริมาณแรงงานในตลาดแรงงานไม่เพียงพอ

แรงงานที่มีฝีมือหาได้ยาก แรงงานเรียกร้องค่าจ้างสูงเกินไป และอัตราการลาออกจากงานสูง ปัญหาด้านวัตถุดิบ ได้แก่ คุณภาพวัตถุดิบในประเทศไทยไม่ดี ปริมาณวัตถุดิบไม่เพียงพอ ราคาวัตถุดิบในประเทศไทยแพงกว่าการนำเข้า และวัตถุดิบบางชนิดไม่มีในประเทศไทย ปัญหาด้านเครื่องจักร ได้แก่ เครื่องจักรหลักที่สำคัญไม่มีผลิตในประเทศไทย) เครื่องจักรที่ผลิตในประเทศไทยมีราคาแพง และไม่มีศูนย์ซ่อมเครื่องจักร ปัญหาด้านโลจิสติกส์ ได้แก่ ปัญหาด้านถนน และระบบรางที่ไม่เพียงพอ ปัญหาด้านท่าเรือ และปัญหาด้านท่าอากาศยาน ปัญหาด้านกฎระเบียบราชการ ได้แก่ กฎระเบียบราชการที่ไม่ชัดเจน และซ้ำซ้อนต้องติดต่อหลายหน่วยงาน

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 2 อันดับแรก ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจของหัวหน้าส่วนราชการเกี่ยวกับแผนงาน บูรณาการ และการให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่ถูกต้อง รองลงมาได้แก่ ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญของผู้ปฏิบัติในการทำงานแบบบูรณาการ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ รางวัล หรือ สิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ ความเหมาะสมกับปริมาณงาน และ ความรับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะ

การส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย การส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายการพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก ควรให้ความสำคัญในเรื่องของโครงสร้าง สิทธิประโยชน์ มาตรฐานการส่งเสริมการลงทุน ด้านโครงสร้างองค์กรควรกำหนดหน้าที่การทำงานอย่างชัดเจนตามกองต่างๆ และมีขอบเขตของกระบวนการอย่างชัดเจน ไม่ควรให้เกิดความล่าช้า ด้านสิทธิประโยชน์ ไม่ควรจำกัดพื้นที่ ไม่จำกัดสิทธิในการลงทุน ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของนักลงทุนไทย และควรให้สิทธิกับคนพื้นที่ก่อน ควรเน้นส่งเสริมกิจการที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย กิจการที่มีการวิจัย และพัฒนา และด้านกฎหมายและมาตรการ กรอบของกฎหมายควรครอบคลุมอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และเน้นการควบคุมการกระทำผิด ตัวกฎหมายโครงสร้างที่มีความซับซ้อน ความล่าช้าในการปรับเปลี่ยนและมีช่องว่างของกฎหมายมากาย ควรมีการกระจายอำนาจออกไปในส่วนของภูมิภาคเพื่อให้เกิดความสะดวกในการติดต่อประสานงาน กฎหมายควรเข้าใจง่ายไม่ซับซ้อน กฎหมายควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และกระบวนการทางกฎหมายควรเป็นไปอย่างเร่งรัดและโปร่งใส

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาการเปรียบเทียบเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก กับการส่งเสริมการลงทุนของประเทศอื่น โดนีเซีย เพื่อให้วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนที่ควรปรับปรุง และพัฒนาต่อยอด เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการลงทุนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

2. ควรที่จะได้ศึกษาเก็บข้อมูลเพิ่มเติม จากทุกภาคส่วนรวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้เห็นปัญหาและข้อจำกัดในวงกว้างมากขึ้น นำไปสู่การแก้ไข พัฒนาต่อยอดการส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย และต่างประเทศ

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. ทำให้รับรู้องค์ความรู้ใหม่จากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายการพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออก นอกจาก การส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) แล้ว ยังมีการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) อีกหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุน ยกเว้นนวัตกรรม และพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงในประเทศไทยซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านการติดต่อดำเนินธุรกิจตลอดระยะเวลาของโครงการ

2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัญหาและข้อจำกัดของนักลงทุน และผู้ประกอบการว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคในการลงทุน ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่มีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของแรงงานในตลาดมีไม่เพียงพอ แรงงานที่มีฝีมือหาได้ยาก แรงงานและค่าจ้างสูงเกินไป และอัตราการลาออกจากงานสูง และยังมีปัญหาในการสื่อสารและการใช้ภาษาของแรงงานไทย ซึ่งทำให้รู้ถึงปัญหาทั้งสองประการนี้ถือเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการลงทุนและสถานประกอบการเป็นอย่างยิ่ง รวมถึงการที่จะสามารถนำปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ไปปรับปรุงแก้ไขต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

แผนยุทธศาสตร์. (2561). *แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี*. วันที่ค้นข้อมูล 16 กุมภาพันธ์ 2567,

เข้าถึงได้จาก <https://drive.google.com/file/>

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ด้านการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจและการลงทุน ณ นครซินีเย่เคือรัฐออสเตรเลียและนิวซีแลนด์. (2567, 2 กุมภาพันธ์). สัมภาษณ์.

ผู้อำนวยการสายงานบริหารและองค์กรสัมพันธ์ โรงไฟฟ้าบีแอลซีพี. (2567, 19 มกราคม). สัมภาษณ์.

รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2567, 19 มกราคม). สัมภาษณ์.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2550). *นโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ.

อมรรัตน์ เจียรระโนรุงโรจน์. (2561) การศึกษานโยบายการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยและ
เปรียบเทียบกับประเทศเวียดนาม. วารสารวิจัยและพัฒนา โดยองค์กร ในพระบรมราชูปถัมภ์,
13(2). 298-306.

ภาษาอังกฤษ

Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education.

Easton, D. (1979). *A Framework for Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago.

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับกระบวนการเรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกันระหว่างชุมชน
และโรงงานอุตสาหกรรม กรณีชุมชนอิสลาม ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง
จังหวัดระยอง

**Deliberative Democracy and the Learning Process for the Coexistence of Local
Community and Industry in the Case of Islamic Community in Map Ta Phut
Subdistrict, Mueang District, Rayong Province***

ชัยณรงค์ เครือนวน (Chainarong Krueanuan)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Assistant Professor, Dr., Lecture of Department of Political Science Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

E-mail: chainarong@go.buu.ac.th

Received: 8 May 2024

Revised: 21 December 2024

Accepted: 23 December 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ทุนที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงวิเคราะห์บทบาทของนวัตกรรมชุมชนในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม แนวคิดที่ใช้เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจปรากฏการณ์สังคมนี้ คือ แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ส่วนวิธีดำเนินการวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า ผลการศึกษา พบว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายใต้บริบทชุมชนอิสลามนั้นเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างทุน 4 ประเภท คือ (1) ทุนทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยดึงดูดให้ผู้กระทำการที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีปฏิสัมพันธ์เพื่อปกป้องและ

* โครงการวิจัยนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยบูรพา งบประมาณเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประเภท Fundamental Fund ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ภายใต้แผนงานนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

รักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (2) ทูทางสังคมที่ช่วยโยงใยความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (3) ทูทางสัญลักษณ์เป็นทุนที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมต้องเข้าร่วม (4) ทูทางสิ่งแวดล้อมในฐานะปัจจัยผลักดันให้ผู้กระทำการทุกฝ่ายต้องตระหนักและเห็นถึงความสำคัญที่ต้องแก้ไข ปัญหา โดยกลไกประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีพลังอำนาจและความสามารถในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม 4 มิติ คือ (1) เป็นพื้นที่แห่งการสื่อสารระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในชุมชนอิสลาม ซึ่งไม่มีใครเป็นเจ้าของ ไม่มีใครมีอำนาจนำ (2) เป็นเครื่องมือเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและโรงงานอุตสาหกรรม (3) เป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง (4) เป็นพื้นที่แห่งการเรียนรู้ระหว่างชุมชนท้องถิ่นและโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังมีจุดอ่อนและข้อจำกัดหลายประการ อาทิ (1) ผู้เข้าร่วมเสวนา (ส่วนของชุมชน) กระจัดกระจายเฉพาะเครือข่ายผู้นำชุมชน (2) เกิดขึ้นในชุมชนอิสลามเพียงชุมชนเดียว แต่ชุมชนที่ถูกจัดตั้งในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดมีถึง 38 ชุมชน (3) โครงการพัฒนาที่เป็นผลผลิตของการปรึกษาหารือไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (4) กระบวนการปรึกษาหารือเป็นแบบทวิภาคี (5) การขับเคลื่อนเกิดขึ้นจากสัมพันธภาพส่วนบุคคล

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ, นวัตกรรมชุมชน, มาบตาพุด

Abstract

This research study aims to analyze the factors influencing the creation of community innovation for coexistence between communities and industrial factories. It also examines the role of community innovation in fostering coexistence processes between communities and industrial factories. The conceptual framework used to understand this social phenomenon is the concept of deliberative democracy. The research methodology employed qualitative methods, collecting data from documents and interviews and triangulating the information. The findings revealed that within the context of Islamic communities, deliberative democracy emerges from interactions among four types of capital: (1) Economic Capital: This attracts stakeholders to interact in order to protect and maintain economic benefits. (2) Social Capital: This links social relationships among stakeholders. (3) Symbolic Capital: This encourages industrial entrepreneurs to participate. (4) Environmental Capital: This drives all stakeholders to recognize and address issues. The mechanism of deliberative democracy demonstrates power and capabilities in creating coexistence processes between communities and industrial factories in four dimensions: (1) It serves as a communication space between stakeholders and industrial development in Islamic communities where no one owns or leads. (2) It acts as a tool to strengthen the power of both local communities and industrial

factories. (3) It serves as a tool for genuine participation in development. (4) It serves as a learning space between local communities and industrial factories. However, the process of deliberative democracy has several weaknesses and limitations: (1) Participants (community representatives) are often specific network leaders. (2) It is limited to one Islamic community, while there are up to 38 communities established in the Map Ta Phut Municipality. (3) Development projects resulting from consultations do not lead to structural changes. (4) The consultation process is bilateral. (5) The driving force often comes from personal relationships.

Keywords: Deliberative Democracy, Community Innovation, Map Ta Phut

บทนำ

ชายฝั่งทะเลตะวันออกของประเทศไทย ถือเป็นศูนย์กลางการผลิตภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศ เนื่องจากเป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญถึง 2 โครงการ คือ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program: ESB) และโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือที่รู้จักในนามระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) โครงการพัฒนาทั้งสองแม้จะมีคุณูปการแก่เศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล ดังจะเห็นได้จากการผลิตภาคอุตสาหกรรมในภูมิภาคเป็นจักรกลที่ช่วยขับเคลื่อนความเติบโตทางเศรษฐกิจแก่ประเทศ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แต่อีกมิติหนึ่ง โครงการเหล่านี้ก็ได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำและการกระจุกตัวของความมั่งคั่ง ปัญหาสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคการผลิตต่าง ๆ ปัญหาหรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมเหล่านี้ ชุมชนและประชาชนท้องถิ่นต้องเป็นผู้แบกรับผลกระทบเอาไว้ทั้งสิ้นเป็นผลให้กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมาเป็นไปในลักษณะที่คนกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์จากการสูญเสียผลประโยชน์ของประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง (Win-lose Situation) กระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นและภาคอุตสาหกรรม (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน, 2549)

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดแนวคิดและปฏิกิริยาของชุมชนท้องถิ่นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก อย่างน้อย 3 มิติ คือ หนึ่ง ชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมต่างคนต่างอยู่หรือการแบ่งแยกพื้นที่ (Zonings) สองมุ่งขจัดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งออกจากพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การหยุดสร้างหรือการหยุดพัฒนาอุตสาหกรรม (Deindustrialization) และสามการอยู่ร่วมกัน (Coexistence) ระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม หากพิจารณาความเป็นไปได้ของ

แนวคิดทั้ง 3 รูปแบบ พบว่า การแบ่งแยกพื้นที่หรือการจัดโซนนิ่งอาจไม่สามารถดำเนินการได้เพราะปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในสถานะที่จำกัด ดังจะเห็นได้จากความจำกัดของที่ดินและน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค แต่ความต้องการใช้ทรัพยากรของทุกภาคส่วนกลับมีมากขึ้นทำให้ทรัพยากรมีไม่เพียงพอ ส่วนแนวคิดการหยุดสร้างหรือการหยุดพัฒนาอุตสาหกรรม แม้จะเป็นผลดีต่อประชาชนท้องถิ่นและเป็นแนวคิดที่ได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการบางส่วนหรือนักพัฒนาเอกชน (NGOs) แต่แนวคิดเช่นนี้ก็เผชิญกับความเป็นไปได้ของการดำเนินงาน เพราะปัจจุบันมีโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นผลจากการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว แนวคิดที่น่าจะมีความเป็นไปได้มากที่สุดและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม คือ การอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นและภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากไม่สามารถแยกชุมชนท้องถิ่นออกจากอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถแยกโรงงานอุตสาหกรรมออกจากชุมชนท้องถิ่นได้ ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาที่เป็นปัญหาที่สามารถป้องกัน หรือแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงไปได้ หากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมีความตระหนักหรือให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2558, หน้า 6-7)

กล่าวได้ว่าที่ผ่านมามีชุมชนหลายแห่งพยายามสร้างนวัตกรรมเพื่อเป็นกลไกที่จะนำไปสู่การอยู่ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมหลากหลายรูปแบบ ผันแปรไปตามสภาพปัญหา บริบท และความต้องการของชุมชน ดังกรณีชุมชนอิสลาม ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งมีวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจสัมพันธ์โรงงานอุตสาหกรรม กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ต้องพึ่งพาโรงงานอุตสาหกรรม และนำไปสู่ความคิดในการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากการอยู่ร่วมกันระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนเป็นหลักประกันถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ที่ชาวบ้านจะได้รับจากรัฐและโรงงานอุตสาหกรรม ขณะที่ความเป็นจริงของสังคมไม่สามารถที่จะแยกชุมชนท้องถิ่นออกจากอุตสาหกรรมและไม่สามารถแยกโรงงานอุตสาหกรรมออกจากชุมชนท้องถิ่นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้พวกเขาก็พยายามแสวงหาแนวทางที่จะทำให้ชุมชนโดยรอบโรงงานอุตสาหกรรมและโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ร่วมกันได้ โดยที่ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้และเสียประโยชน์มากจนเกินไปอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน ทั้งนี้ประชาชนกลุ่มนี้ยังเห็นว่าปัญหามลพิษและผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นปัญหาที่สามารถป้องกันหรือแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงได้ หากหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมทุกฝ่ายมีความตระหนัก ร่วม และมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามประชาชนกลุ่มนี้ก็ไม่ได้ปฏิเสธการดำรงอยู่ของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ปฏิเสธการสร้างหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมเช่นกัน เพราะการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมย่อมหมายถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่พวกเขาได้รับ แต่การเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมต้องเพิ่มขึ้นโดยที่โรงงานอุตสาหกรรมและรัฐต้องมีความจริงจังในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรม (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2558ก, หน้า 204-207)

ด้วยความคิดดังกล่าวนำไปสู่ปฏิบัติการในการสร้างพื้นที่เพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการสร้างพื้นที่เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกัน เนื่องจากที่ผ่านมาประชาชนในพื้นที่ไม่รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะประเภทหรือกลิ่นของสารเคมีที่โรงงานอุตสาหกรรมใช้เป็นวัตถุดิบตั้งต้นในกระบวนการผลิต นอกจากนี้ยังมีความพยายามสร้างพื้นที่สาธารณะ (Public Square) ในลักษณะของการ ปรับทุกข์ เล่าสุขหรือจับเข้าคุยเพื่อแสวงหาแนวทางในการอยู่ร่วมกันระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนท้องถิ่น ภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่ามีทุนประเภทใดบ้างที่ส่งผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชน และนวัตกรรมชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นมานั้นมีบทบาทอย่างไรต่อการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและภาคอุตสาหกรรม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ทุนที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม
2. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของนวัตกรรมชุมชนในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ทุนที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม อาทิ ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสัญลักษณ์ และทุนทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หลังจากนั้นจะวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของนวัตกรรมชุมชนในฐานะกลไกและกระบวนการที่ช่วยทำให้ชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมสามารถอยู่ร่วมกันได้ สำหรับการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาในลักษณะกรณีศึกษา (Case Study) โดยเลือกชุมชนอิสลาม ตำบลมาตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ศึกษา ซึ่งจะเริ่มศึกษาตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่การพัฒนาอุตสาหกรรมเริ่มส่งผลกระทบและสร้างปัญหาต่อชุมชนท้องถิ่น กระทั่งเกิดปฏิบัติการหลายรูปแบบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในงานวิจัยนี้ จะใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจ โดยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือถือเป็นทฤษฎีที่ได้มาจากทฤษฎีปทัสถานสังคม (Normative Theory) รากฐานของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือวางอยู่บนกรอบคิดที่ว่าความชอบธรรมทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่การยอมรับในเรื่องการให้ความ

สมเหตุสมผลแบบสาธารณะ (Public Justification) ที่วางอยู่บนความสมเหตุสมผลในเชิงศีลธรรม โดยสาธารณชนเองก็ยินดีที่จะรับฟังหรือยอมรับการนำเสนอความคิดและหลักการทางการเมืองต่าง ๆ อย่างสมเหตุสมผลด้วยเช่นกัน ความสมเหตุสมผลที่สร้างความชอบธรรมทางการเมืองจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว รากฐานทางความคิดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงตั้งอยู่บนฐานว่าพลเมืองแต่ละคนรู้ดีว่าอะไรคือ ผลประโยชน์ สิ่งที่ดีงามและทรงคุณค่าสำหรับตัวเอง ความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ความสมเหตุสมผลแบบสาธารณะ ไม่ใช่ความสมเหตุสมผลส่วนตัว (Private justification) ที่ตนเองมีอยู่แต่เพียงผู้เดียวและไม่สามารถที่จะมีร่วมกันกับคนอื่น ๆ ได้ (ธนศ วงศ์ยานนาวา, 2549) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงเป็นตัวแทนทางทฤษฎีว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยแบบหนึ่งท่ามกลางความเป็นไปได้ของตัวแทนประชาธิปไตยในหลาย ๆ รูปแบบที่ดำรงอยู่ในโลก ความสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออยู่ที่คำว่า “ปรึกษาหารือ” ซึ่งเป็นกระบวนการได้มาซึ่งเหตุผล ดังนั้นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเน้นที่กระบวนการสื่อสารระหว่างกันอยู่ร่วมกัน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารชั้นต้น (Primary Data) เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informants) การกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักจะใช้เทคนิคเชิงคุณภาพ คือการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดยพิจารณา จากลักษณะการมีข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย และใช้กระบวนการสัมภาษณ์จนกว่าข้อมูลจะอิ่มตัว (Data Saturation) โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) กระบวนการสัมภาษณ์จะมีการวางแผนสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นขั้นตอน และมีข้อคำถามในการสัมภาษณ์แบบหลวม (Loosely Structure) ข้อคำถามเหล่านี้จะสร้างขึ้นจากวัตถุประสงค์และขอบเขตเนื้อหาการวิจัย ข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดจะถูกตรวจสอบโดยใช้หลักการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัย มาจัดกระทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) มีกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล คือ การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) การแสดงข้อมูล (Data Display) และการหาข้อสรุป การตีความและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) (ชาย โพธิ์สิตา, 2554) สำหรับวิธีวิทยาการในการวิเคราะห์ข้อมูล (Methodological Approach) ใช้การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency Analysis) โดยให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลังของโครงสร้างสังคม (Structure) และผู้กระทำการทางสังคม (Agency)

ผลการศึกษา

1. ทูที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายใต้บริบทชุมชนอิสลามในฐานะนวัตกรรมชุมชน เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างทุน 4 ประเภท คือ

(ก) ทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Capital) เปรียบเสมือนปัจจัยดึงดูด (Pull Factor) ให้ผู้กระทำการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรมต้องมีปฏิสัมพันธ์เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แต่ละฝ่ายถือครอง ประกอบกับสภาพความเป็นจริงทางสังคมที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งต้องพึ่งพาโรงงานและแรงงานภาคอุตสาหกรรมเพื่อเป็นพื้นฐานในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้การดำรงอยู่ของโรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนท้องถิ่นอยู่รอด อย่างไรก็ตามการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา กลับสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหลากหลายรูปแบบ จนนำไปสู่ปฏิบัติการต่อต้านการพัฒนาอุตสาหกรรมของภาคประชาชนและเครือข่ายชนชั้นกลางกลุ่มหนึ่ง กระทั่งเกิดการฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้หยุดสร้างและขยายโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด ซึ่งปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการเท่านั้น ตรงกันข้ามกลับมีผลเชื่อมโยงต่อวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพของประชาชนท้องถิ่น ดังสถานการณ์ที่เกิดขึ้นช่วงต้นทศวรรษ 2550 ที่เกิดการฟ้องร้องต่อศาลปกครองกลางกรณีการขอให้ศาลระงับการก่อสร้างโครงการหรือกิจกรรม 76 โครงการ ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนคำพิพากษาโดยสั่งระงับโครงการทั้ง 76 โครงการ ผลจากมาตรการเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความชะงักทางเศรษฐกิจช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพราะแรงงานก่อสร้างจำนวนหนึ่งต้องเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ เช่นเดียวกับส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการที่อาจเข้ามาลงทุนซึ่งจะมีผลต่อการจ้างงานและจำนวนแรงงาน ดังนั้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นที่ยึดเหนี่ยวในการดำรงชีวิต เนื่องจากประชาชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน ประกอบกับขาดทักษะสำหรับการประกอบอาชีพอื่นอันเกิดจากข้อจำกัดด้านอายุ ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ผู้นำกลุ่มชาวบ้านมาบตาพุดที่เป็นผู้บริการรายย่อยและประชาชนชุมชนอิสลาม จึงพยายามแสวงหากลไกเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการทำให้ประชาชนและตัวแทนผู้ประกอบการมีพื้นที่สื่อสารแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ด้วยจุดมุ่งหมายว่าการพูดคุยจะนำไปสู่การเรียนรู้บทเรียนในอดีตรวมทั้งกำหนดอนาคตร่วมกัน ปฏิบัติการทั้งหมดจึงเป็นไปเพื่อการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและธำรงไว้ซึ่งความเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับการพัฒนาอุตสาหกรรม (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2560, หน้า 78-79)

(ข) ทุนทางสังคม (Social Capital) เปรียบเสมือนเครือข่ายที่ช่วยโยงใยความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างชุมชนอิสลามกับโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะข้ามวงการ (Bridging capital) และความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างภาคประชาชนในชุมชนอิสลามซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม

คนเดียวกัน (Bonding Capital) (Putnam, 2000) กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ทางสังคมเช่นนี้ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์และปฏิบัติการทางสังคมเพื่อแสวงหากลไกที่นำไปสู่สังคมที่พึงปรารถนาาร่วมกัน ซึ่งในที่นี้คือการประกอบสร้างนวัตกรรมในรูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในฐานะพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ผู้ส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาสะท้อนความอารมณ์ความรู้สึก ตลอดจนปรึกษาหารือและถกเถียงเพื่อหาข้อตกลงร่วม ปฏิบัติการทั้งหมดมีจุดมุ่งหมายให้ชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งผลประโยชน์ร่วมนี้เป็นหลักประกันสำคัญของการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าทุนทางสังคมเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งในการประกอบสร้างและขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนอิสลาม เพราะเป็นกลไกที่ช่วยเชื่อมโยงเครือข่าย (Internetworking) ตลอดจนกระชับเครือข่าย (Interlocking) ระหว่างผู้นำชุมชน ภาคประชาชนในชุมชน และผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมให้เข้ามามีส่วนปฏิบัติการทางสังคมร่วมกัน

(ค) ทุนทางสัญลักษณ์ (Symbolic Capital) เป็นทุนที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมต้องเข้าร่วมเวทีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เนื่องจากเป็นกลไกที่ผู้ประกอบการสามารถผลิตซ้ำ (Reproduction) การทำงานรูปแบบต่าง ๆ ได้เพราะเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ผู้แทนจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ชี้แจงการดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ตลอดจนมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนรับทราบหรือเข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการดำเนินงานเหล่านี้ ขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ที่ประกอบสร้าง (Construction) สัญลักษณ์และสร้างตัวตนรูปแบบใหม่ เนื่องจากกระบวนการสร้างทุนทางสัญลักษณ์ที่ผ่านมามีถูกกำหนดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหลัก ดังนั้นการมีส่วนร่วมในเวทีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงเปรียบเสมือนพื้นที่ที่ช่วยประกอบสร้างทุนทางสัญลักษณ์และตัวตนของโรงงานอุตสาหกรรมรูปแบบใหม่ เพราะเวทีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกลไกที่ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมและภาคประชาชน ได้ร่วมกันออกแบบตลอดจนขับเคลื่อนโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นกระบวนการประกอบสร้างทุนทางสัญลักษณ์จึงเกิดขึ้นภายใต้เจตจำนงร่วมระหว่างผู้กระทำการทั้งสองฝ่ายแตกต่างจากรูปแบบเดิมที่มีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2558ข)

(ง) ทุนทางสิ่งแวดล้อม (Natural Capital) ในฐานะปัจจัยผลักดัน (Push Factor) ให้ผู้กระทำการทุกฝ่ายต้องตระหนักและเห็นถึงความสำคัญที่ต้องแก้ไขปัญหา เพราะทุนทางสิ่งแวดล้อมเป็นทุนประเภทเดียวที่ไม่สามารถผลิตซ้ำหรือประกอบสร้างขึ้นใหม่ได้ และหากใช้ทุนประเภทนี้เกินขีดจำกัดจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตหลายมิติ ดังนั้นการมีกลไกระดับชุมชนเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากมาตรการของกลไกรัฐและวิธีการแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบการเอกชน จึงเป็นอีกวิธีการหนึ่ง ที่ช่วยบรรเทาปัญหารวมถึงลดกระแสต่อต้านจากภาคประชาชนท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งในความมั่นคงของภาคอุตสาหกรรมและภาคประชาชน ด้วยเหตุนี้ทุนทาง

สิ่งแวดล้อมจึงมีผลต่อการสร้างและขับเคลื่อนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative) ภายใต้ฐานคิดว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาไม่ควรผูกขาดหรือถูกกำหนดโดยสถาบันใดสถาบันหนึ่ง เนื่องจากปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคมของประชาชนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสถาบันหรือตัวแสดงต่าง ๆ ประกอบกับการตัดสินใจจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการบางอย่างต้องอาศัยวิสัยทัศน์ที่กว้างขวางหรือเข้าใจความหลากหลายของสังคม นอกจากนี้กระบวนการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องบูรณาการตลอดจนสร้างดุลยภาพระหว่างองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์และองค์ความรู้จากประสบการณ์หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. บทบาทของนวัตกรรมชุมชนในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม กลไกประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีพลังอำนาจและความสามารถในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

(ก) เป็นพื้นที่แห่งการสื่อสารระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งไม่มีใครเป็นเจ้าของ ไม่มีใครมีอำนาจนำ ตรงกันข้ามกลับเป็นพื้นที่ที่ผู้เข้าร่วมเสวนามีสัมพันธภาพทางอำนาจที่เท่าเทียมกัน ไม่กีดกันหรือปิดกั้นรวมถึงแสดงให้เห็นว่าชุดความรู้และเหตุผลของตนเองเหนือกว่าคู่สนทนา ดังนั้นพื้นที่แห่งการสื่อสารนี้จึงเปรียบเสมือนพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำการทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นตามความเชื่อและจุดยืนที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยเพื่อแสวงหาจุดร่วมและสงวนความคิดที่แตกต่าง ดังกรณีผู้นำกลุ่มชาวบ้านมาบตาพุดที่เป็นผู้บริการรายย่อยและประธานชุมชนอิสลาม ใช้พื้นที่ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือสะท้อนปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม ใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเครื่องมือชี้แจงกิจกรรมที่โรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินการ ทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมถึงโครงการหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะดำเนินการ (สุชาติ กอเข้ม, 14 ธันวาคม 2560, สัมภาษณ์, อ้างถึงใน ชัยณรงค์ เครือนวน, 2560, หน้า 106-107)

(ข) เป็นเครื่องมือเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวได้ว่าผู้กระทำการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม ต่างมีศักยภาพและจุดเด่นที่ต่างกันออกไป แต่ศักยภาพและจุดเด่นที่แต่ละฝ่ายมีกลับไม่ได้นำมาบูรณาการหรือถูกใช้ประโยชน์ในการพัฒนาอย่างเต็มที่ เนื่องจากปัจจัยหลายประการ อาทิ ช่องว่างทางความคิด ขาดเวทีกลางสำหรับการพูดคุย ความขัดแย้งระหว่างผู้กระทำการ ขาดทรัพยากรและความร่วมมือ เป็นต้น ดังนั้นการเกิดขึ้นของเวทีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงเปรียบเสมือนพื้นที่แห่งการสลายช่องว่างทางความคิดเพื่อหลอมรวมศักยภาพของแต่ละฝ่ายที่ถูกกดทับหรือถูกมองข้ามและประสานศักยภาพเหล่านั้นในกระบวนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่น บทบาทมิตินี้เป็นผลจากการเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายได้พูดคุยเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาร่วมกันกระทั่งเกิดการเสริมสร้างพลังในกระบวนการพัฒนาในมิติต่าง ๆ อาทิ

การเสริมสร้างพลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ ทั้งเศรษฐกิจชุมชนและการประกอบธุรกิจของภาคอุตสาหกรรม การเสริมสร้างพลังอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสริมสร้างพลังอำนาจในการขับเคลื่อนโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชน ตลอดจนการสร้างพลังอำนาจในการบริหารจัดการ

(ค) เป็นเครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ในการพัฒนาอย่างแท้จริง บทบาทของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในบริบทนี้เปรียบเสมือนพื้นที่ซึ่งช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมให้เข้มข้นขึ้นและไม่ใช่การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ หรือสร้างการมีส่วนร่วมตามเงื่อนไขของกฎหมาย ตรงกันข้ามเวทีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแห่งนี้กลับเป็นพื้นที่ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรมมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างอิสระ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมทำตั้งแต่ต้นน้ำ (ให้ข้อมูลข่าวสาร รับฟังความคิดเห็น) จนถึงปลายน้ำ (การตัดสินใจ) ปฏิบัติการเช่นนี้เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์การจัดการรวมถึงแก้ไขปัญหามุมมองโดยรอบโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ จากเดิมที่รวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่กลุ่มผู้บริหารโรงงานอุตสาหกรรมและมีกระบวนการตัดสินใจแบบปิด (Closed Decision Process) ทำให้ผลประโยชน์เกิดขึ้นกับกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจร่วมและเกิดผลประโยชน์เชิงสาธารณะ (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และชัยณรงค์ เครือนวน, 2561; อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 30 มกราคม 2563, สัมภาษณ์, อ้างถึงใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2564; จุฑารัตน์ ชมพันธุ์, 2555)

(ง) เป็นพื้นที่แห่งการเรียนรู้ (Learning Space) ระหว่างชุมชนท้องถิ่นและโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งการเรียนรู้แบบข้ามศาสตร์ (Transdisciplinarity) ผ่านการบูรณาการความรู้หลากหลายรูปแบบและหลากหลายแห่งเข้าด้วยกัน อาทิ การบูรณาการองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์เข้ากับองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือการบูรณาการความรู้เชิงเทคนิคของผู้เชี่ยวชาญเข้ากับความรู้จากประสบการณ์ของประชาชนท้องถิ่น การเรียนรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลง (Transformative Learning) โดยเฉพาะการถอดบทเรียนการพัฒนาอุตสาหกรรมในอดีต เพื่อทบทวนกระบวนการทัศน์และแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมา รวมถึงแสวงหาทางเลือกการพัฒนาชุมชนเพื่อทำให้ผู้กระทำการทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ร่วมกันบนพื้นฐานของความยุติธรรมทางสังคม

อย่างไรก็ตาม กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ยังมีจุดอ่อนและข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้นการทำความเข้าใจกับจุดอ่อนและข้อจำกัด จึงเปรียบเสมือนแนวทางพัฒนาให้พื้นที่สาธารณะแห่งนี้มีพลังอำนาจเสริมสร้างศักยภาพในการอยู่ร่วมกัน ดังนี้

(ก) ผู้เข้าร่วมเสวนา (ส่วนของชุมชน) ในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังกระจุกตัวเฉพาะเครือข่ายผู้นำชุมชน ทำให้พื้นที่สาธารณะแห่งนี้กลายเป็นพื้นที่ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายชนชั้นนำในชุมชนกับตัวแทนของโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งการสะท้อนปัญหาเพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหามุมมองของชุมชนนั้น ยังคงเป็นการดำเนินการผ่านระบบตัวแทน (ผู้นำ

ตามธรรมชาติและผู้นำที่เป็นทางการ) ซึ่งวิธีการดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อจำกัดในคราวเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในอนาคต ต้องมีการระดมมวลชนเข้าร่วมในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งการดำเนินงานระยะแรกอาจคัดเลือกผู้แทนกลุ่ม องค์กร ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ภายใต้งานไขว่คว้าการระดมมวลชนต้องไม่เกินไปเพื่อกดดันหรือเรียกร้องให้โรงงานอุตสาหกรรมกระทำการใดอย่างหนึ่งตามที่มวลชนต้องการ โดยที่โรงงานอุตสาหกรรมไม่เห็นด้วยหรือยังไม่สิ้นข้อสงสัยในข้อเสนอเหล่านั้น ตรงกันข้ามต้องรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์รวมถึงจุดมุ่งหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ การแลกเปลี่ยนและเรียนรู้เพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมหรือนันทามติ ในการปฏิบัติการทางสังคมที่ชุมชนท้องถิ่นและโรงงานอุตสาหกรรมได้รับผลประโยชน์

(ข) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเกิดขึ้นในชุมชนอิสลามเพียงแห่งเดียว แต่ชุมชนที่ถูกจัดตั้งในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดมีถึง 38 ชุมชน ประกอบกับ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นปัญหาร่วมไม่สามารถจัดหรือแก้ไขได้ในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือดำเนินการได้โดยผู้กระทำการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ด้วยข้อจำกัดเช่นนี้การทำให้กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เกิดความเข้มแข็งและกลายเป็นพื้นที่สำหรับแก้ไขปัญหากจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว จำเป็นต้องเสริมสร้างศักยภาพพื้นที่สาธารณะแห่งนี้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ระยะแรกอาจขยายเครือข่ายผู้ร่วมเสวนาผ่านการเชิญรวมถึงเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนกลุ่ม องค์กรหรือประธานชุมชนในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดเข้าเป็นส่วนหนึ่งในพื้นที่สาธารณะ ขณะเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหที่ส่งผลกระทบทั้งในเชิงลึกและวงกว้างจำเป็นต้องบูรณาการการทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ นอกเหนือจากผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มสมรรถนะการทำงานและนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของผู้กระทำกรทุกฝ่าย

(ค) โครงการพัฒนาที่เป็นผลผลิตของกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ยังไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง การขับเคลื่อนโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ มีหน่วยในการขับเคลื่อนระดับชุมชนเป็นหลัก ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ ที่ให้ความสำคัญกับการจัดปัญหาเชิงสาธารณะหรือปัญหาภาพรวมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนวงกว้าง อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ากลไกการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาที่ชุมชนท้องถิ่นกับโรงงานอุตสาหกรรมร่วมกันดำเนินการ ภายใต้อกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่มีประสิทธิภาพหรือล้มเหลว ตรงกันข้ามกลไกดังกล่าวเปรียบเสมือนจุดเริ่มต้นสำคัญที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะหากพื้นที่สาธารณะแห่งนี้สามารถระดมทรัพยากรและระดมบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งส่วนผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม ตัวแทนชุมชนต่าง ๆ รวมถึงกลไกรัฐที่เกี่ยวข้องให้เข้าร่วมกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area Based Approach) เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงจากจุลภาคสู่มหภาค คือ จากปัจเจกบุคคลสู่ครอบครัว ชุมชน ก่อนขยายสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ใหญ่ขึ้น

(ง) กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นแบบทวิภาคี ทำให้มีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลายปัญหาเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างดังที่กล่าวไปข้างต้น ขณะที่หลายปัญหาต้องระดมทรัพยากรและต้องอาศัยความร่วมมือจากกลไกรัฐซึ่งมีอำนาจทางการประกอบกับผลลัพธ์จากการเสวนาอาจไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงสาธารณะหรือทำให้เกิดความยั่งยืนระยะยาว นอกจากนี้การแก้ไขปัญหามิติดึงอาศัยความรู้ ความคิดเห็น และความร่วมมือในวงกว้างจากหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ด้วยข้อจำกัดเช่นนี้การขยายเครือข่ายจากการเสวนาแบบทวิภาคี สู่การเสวนาแบบไตรภาคี (กลไกรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน) หรือจตุภาคี (กลไกรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน นักวิชาการ) รวมถึงเบญจภาคี (กลไกรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน) จึงเปรียบเสมือนเงื่อนไขที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อสร้างพลังและประสานความร่วมมือให้มีความหลากหลายมากที่สุด

(จ) การขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เกิดขึ้นจากสัมพันธภาพส่วนบุคคล โดยเฉพาะความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างโรงงานอุตสาหกรรม 2 แห่ง คือ บริษัทเอสซีจี เคมิคอลส์ (SCGC) และบริษัท ปตท. อะโรเมติกส์และการกลั่น จำกัด (มหาชน) กับผู้นำกลุ่มชาวบ้านมาบตาพุดที่เป็นผู้บริหารรายย่อย บริบทและสัมพันธภาพส่วนบุคคลเช่นนี้อาจดำรงอยู่ไม่ยั่งยืนเพราะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับปัจเจกบุคคล เมื่อเป็นเช่นนี้จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่อยู่บนฐานความสัมพันธ์ส่วนบุคคลสู่การยกระดับให้กลายเป็นสถาบันของชุมชนซึ่งไม่ยึดติดกับปัจเจกบุคคลหรือคณะบุคคล เพราะในอนาคตหากไม่มีผู้นำตามธรรมชาติหรือผู้นำตามธรรมชาติตัดสินใจไม่ดำเนินการต่ออาจทำให้กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะนวัตกรรมรากหญ้าซึ่งเป็นผลผลิตของชุมชนและเป็นหนึ่งในหลาย ๆ กลไกที่ช่วยเสริมสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันหมดยุคบาทหน้าที่ (Dysfunction) โดยปริยาย

อภิปรายผลการศึกษา

การอภิปรายผลการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยชี้ให้เห็นนัยเชิงทฤษฎีที่ได้จากการเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงจากชุมชนที่เป็นกรณีศึกษา และนัยเชิงนโยบายเพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างกระบวนการขับเคลื่อนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายใต้บริบทสังคมไทย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

นัยเชิงทฤษฎี

การศึกษาครั้งนี้มุ่งทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม ผ่านแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ โดยใช้ปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในชุมชนอิสลาม ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยองเป็นกรณีศึกษา กล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นตัวแทนทางทฤษฎีว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งท่ามกลางความเป็นไปได้ของตัวแทนประชาธิปไตยในหลาย ๆ ที่ดำรงอยู่ในโลก ซึ่งหัวใจของ

ประชาธิปไตยรูปแบบนี้อยู่ที่การเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลปฏิบัติการสื่อสาร (Communicative Action) ด้วยความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) เพื่อแสวงหาฉันทามติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเปรียบเสมือนแนวทางที่นำไปสู่ข้อผูกมัดให้เกิดการปฏิบัติการทางสังคมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

หากนำฐานคิดและเป้าหมายเชิงอุดมคติของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือข้างต้น เป็นจุดเริ่มต้นสำหรับทำความเข้าใจกับปฏิบัติการในชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ พบนักที่เหมือน แตกต่าง รวมถึงมีประเด็นที่เป็นข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

(1) รูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนอิสลาม โดยหลักการเป็นปฏิบัติการสื่อสาร ภายใต้หลักความเป็นเหตุเป็นผล แต่กระบวนการปรึกษาหารือไม่ได้เป็นไปในลักษณะการใช้เหตุผลของตนหักล้างและโต้แย้งเหตุผลของกลุ่มเสวนาเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนเองประสงค์หรือสร้างข้อตกลงร่วม ตรงกันข้ามการใช้เหตุผลกลับเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ผู้กระทำการทุกฝ่ายมีเป้าหมายร่วมกันก่อนการปรึกษาหารือคือการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นและโรงงานอุตสาหกรรม และได้ใช้เป้าหมายนี้เป็นกลไกขับเคลื่อนกระบวนการปรึกษาหารือ ดังนั้นปฏิบัติการทางสื่อสารจึงแตกต่างจากรูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือทั่วไปที่ใช้กระบวนการปรึกษาหารือเป็นพื้นที่กำหนดเป้าหมายหรือสร้างข้อตกลงร่วม กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้เป้าหมายกำหนดกระบวนการ (ปรึกษาหารือ) ไม่ได้ใช้กระบวนการ (ปรึกษาหารือ) กำหนดเป้าหมาย

(2) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนอิสลาม มีลักษณะกึ่งชุมชนนิยม (Semi-communitarian Deliberative Democracy) กล่าวคือ มิติหนึ่งประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเปรียบเสมือนกลไกที่ช่วยสร้างตัวตนให้กับชุมชน ขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ซึ่งให้ความสำคัญกับชุมชนและค่านิยมของสังคม รวมทั้งก่อให้เกิดปฏิบัติการของผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองชุมชน แต่อีกมิติหนึ่งกลับพบว่าผลลัพธ์และปฏิบัติการทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการปรึกษาหารือบางครั้งไม่ได้เป็นผลประโยชน์ลักษณะรวมหมู่ของชุมชน เนื่องจากเกิดการกระจุกตัวของผลประโยชน์อยู่ที่เครือข่ายหรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มในชุมชน โดยเฉพาะขึ้นกับกลุ่มและเครือข่ายของตัวแทนที่เข้าร่วมเสวนา

(3) ความเป็นสาธารณะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนอิสลาม สะท้อนให้เห็น 2 นัย คือ นัยแรกเกี่ยวข้องกับผู้ร่วมเสวนาโดยเฉพาะในส่วนของชุมชน ที่ส่วนใหญ่อยู่ในรูปตัวแทนภาคประชาชน (ประธานชุมชน ผู้นำตามธรรมชาติ) การใช้ระบบตัวแทนเข้าร่วมเสวนาซึ่งกระจุกตัวเฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชนเช่นนี้อาจขัดแย้งกับหลักการเชิงทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่ต้องการให้กระบวนการเสวนามีความเป็นสาธารณะมากที่สุดหรือหากใช้ระบบตัวแทนก็ต้องมีกระบวนการคัดเลือกอย่างเป็นระบบ นัยที่สองเกี่ยวข้องกับการรับรู้ข้อตกลงหรือปฏิบัติการร่วมระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมของประชาชนทั้งหมดในชุมชน เพราะไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการที่ชุมชนจะปฏิบัติการร่วมกับผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมในลักษณะใดลักษณะหนึ่งนั้น อาจนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงหรือส่งผลต่อการดำเนินชีวิตในชุมชน

นัยเชิงนโยบาย

ข้อค้นพบจากชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายใต้การสร้างพื้นที่กลางเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ได้มีโอกาสพูดคุยหรือแลกเปลี่ยนมุมมองด้วยเหตุผลนั้น เปรียบเสมือนกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดความไว้วางใจและหุ้นส่วนการพัฒนาอันจะนำไปสู่ปฏิบัติการร่วมคิด ร่วมทำและร่วมรับผลประโยชน์ ข้อค้นพบเช่นนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกลไกที่มีหน้าที่ (Function) บางอย่างในสังคม ดังนั้นในกระบวนการพัฒนา โดยเฉพาะโครงการพัฒนามาตรฐานใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนท้องถิ่น หากสามารถประยุกต์หลักการและแนวทางของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้ควบคู่หรือทดแทนกลไกที่รัฐใช้และมีข้อจำกัดในปัจจุบันย่อมเสริมสร้างพลังอำนาจ ตลอดจนทำให้การพัฒนาเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

ตัวอย่างของกลไกที่รัฐใช้และมีข้อจำกัด อาทิ กลไกการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ซึ่งไม่มีหลักประกันว่าข้อวิตกกังวล ข้อเสนอแนะ รวมถึงข้อเรียกร้องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่นำเสนอในเวทีรับฟังความคิดเห็นจะได้รับการตอบสนองหรือปฏิบัติตาม เนื่องจากการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่กลไกรัฐหรือผู้มีอำนาจส่วนกลาง เช่นเดียวกับกลไกประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งเป็นเพียงกระบวนการที่กลไกรัฐจัดขึ้นให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากเวทีประชาพิจารณ์ประกอบการตัดสินใจหรือการทำให้เป็นมติ แม้เป็นกลไกช่วยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนในเรื่องที่มีความสำคัญ แต่ผลลัพธ์จากกลไกดังกล่าวก็ก่อให้เกิดผู้ชนะ-ผู้แพ้ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในระยะยาว ด้วยข้อจำกัดของกลไกข้างต้น การประยุกต์หลักการและแนวทางของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาใช้ควบคู่หรือทดแทนจึงเปรียบเสมือนเงื่อนไขจำเป็น เพราะประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือช่วยสร้างหลักประกันว่าความคิดเห็นที่นำเสนอจะได้รับการตอบสนอง ประกอบกับเป้าหมายเชิงหลักการต้องการแสวงหาฉันทามติหรือสร้างข้อตกลงร่วมมากกว่าการทำให้เกิดผู้ชนะ-ผู้แพ้

ในมิติการเมืองการปกครองหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นกลไกที่ช่วยปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพราะที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นในบริบทที่กลไกรัฐมีอำนาจนำและเป็นผู้กำหนดรูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วม กระทั่งการมีส่วนร่วมเป็นเพียงเทคโนโลยีทางอำนาจ (Technology of Power) เพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองการปกครองหรือถูกใช้ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะตามความประสงค์ของรัฐ นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวอาจเป็นกลไกที่นำไปสู่การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance) เพราะการกำหนดทิศทางพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองไม่ควรผูกขาดอยู่กับสถาบันใดสถาบันหนึ่งไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือชุมชนท้องถิ่น ขณะเดียวกันการแก้ไขปัญหาบางประการจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสถาบันหรือตัว

แสดงต่าง ๆ ในสังคม รวมทั้งการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะต้องอาศัยวิสัยทัศน์ที่กว้างขวางขึ้นหรือเข้าใจความหลากหลายของสังคม เพื่อนำไปสู่การออกแบบอนาคตร่วมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งเป้าหมายของการจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำมีความที่คล้ายคลึงกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ ต้องการให้ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีปฏิสัมพันธ์กันเพื่อร่วมสร้างกติกา ร่วมตัดสินใจหรือแสวงหาฉันทามติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อขับเคลื่อนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสำหรับหน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา ดังนี้

1. เผยแพร่หลักการ กระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสู่สาธารณชนทั้งในเชิงลึกและวงกว้าง เพื่อสร้างการรับรู้ตลอดจนความเข้าใจต่อตัวแบบประชาธิปไตยดังกล่าว ซึ่งจะมีผลต่อการขับเคลื่อนหรือการนำตัวแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคม
2. แสวงหากลไกหรือมาตรการส่งเสริมให้เกิดการประยุกต์แนวคิด หลักการและกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์เพื่อจัดการหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในมิติต่าง ๆ อาทิ ความขัดแย้งในการพัฒนา ความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
3. ค้นหาชุมชน เครือข่าย องค์กรที่ประสบความสำเร็จในการประยุกต์หลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อถอดบทเรียนหรือแสวงหาแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการเผยแพร่และขยายผลหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เป็นรูปธรรมสู่การรับรู้ของสาธารณชนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติ

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

จากข้อค้นพบข้างต้นสะท้อนให้เห็นองค์ความรู้ใหม่ว่าปฏิบัติการทางสื่อสารผ่านรูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือของชุมชนอิสลาม มีลักษณะเฉพาะภายใต้บริบทของสังคมไทยซึ่งแตกต่างจากประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในบริบทของโลกตะวันตกหลายมิติ กล่าวคือ กระบวนการปรึกษาหารือถูกขับเคลื่อนด้วยเป้าหมายร่วมของผู้กระทำการกลุ่มต่าง ๆ ไม่ใช่การใช้กระบวนการเพื่อกำหนดเป้าหมายขณะเดียวกันรูปแบบการปรึกษาหารือไม่ได้เน้นการโต้แย้งด้วยการใช้เหตุผลหักล้างเหตุผล ตรงกันข้ามกลับแสดงออกในรูปการปรับทุกข์เล่าสุข ตลอดจนแสวงหาทางออกร่วมกันด้วยหลักการประนีประนอมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้นกระบวนการปรึกษาหารือจึงกลายเป็นกลไกที่ช่วยปรับสัมพันธภาพทางอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนา นับเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างหลักการประชาธิปไตยสมัยใหม่กับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมถึงเพิ่มอำนาจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้กระบวนการที่ทุกฝ่ายยอมรับ นอกจากนี้ยังเป็นการปรับสมดุลทางอำนาจผ่านกระบวนการที่ไม่สร้างความขัดแย้งในระยะยาว

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. (2555). การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, 8(1), 123-141.
- ชัยณรงค์ เครือนวน. (2558ก). ปฏิบัติการและการต่อสู้ทางวาทกรรมในการพัฒนาอุตสาหกรรม: ศึกษากรณี การพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ตัวแบบมาตาฟูต. คุยนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชัยณรงค์ เครือนวน. (2558ข). ปฏิบัติการและการต่อสู้ทางวาทกรรมในการพัฒนาอุตสาหกรรม: ศึกษากรณีการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ตัวแบบมาตาฟูต. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 7(2), 223-245.
- ชัยณรงค์ เครือนวน. (2560). การทบทวนและปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกสู่การเป็นประเทศอาเซียนในจังหวัดระยอง: กรณีการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตมาตาฟูต. ชลบุรี: คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชัยณรงค์ เครือนวน และพิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. (2561). ข้อเสนอการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในมุมมองของภาคประชาชน บทสังเคราะห์เพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, 6(1), 40-62.
- ชัยนंद ประดิษฐ์ศิลป์และชัยณรงค์ เครือนวน. (2549). การจัดทำผังพิสัยการวิจัยระบบสุขภาพกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนุภาคตะวันออก. ศูนย์จัดการงานวิจัยระบบสุขภาพภาคตะวันออก (ศวรส.อ) มหาวิทยาลัยบูรพา สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.).
- ชัยนंद ประดิษฐ์ศิลป์ ชัยณรงค์ เครือนวน และจิตรรา สมบัติรัตนานันท์ (2564). การใช้อำนาจรัฐในการจัดระบบที่ดินของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.).
- ชาย โพธิ์สิตา. (2554). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.

ชัยณรงค์ เจริญนวน

ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2549). ฐานทางความคิดของประชาธิปไตยแบบปรีชาหาหรือ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 4(3). 77-90.

ภาษาอังกฤษ

Putnam, R. (ed.). (2002). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press

การรับมือภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุ: ความท้าทายใหม่ของสังคมไทย

Addressing Cyber Threats for the Elderly: A New Challenge for Thai Society

ขวัญตา เบ็ญจะจันทร์ (Khwanta Benchakhan)¹

ไวยพจน์ กุลาชัย (Waiphot Kulachai)²

ปฏิพล หอมยามเย็น (Patipol Homyamyen)³

ขันอุทร เพชรราศี (Khanouthone Phetlasy)⁴

¹อาจารย์, วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Lecturer, College of Politics and Government, Suan Sunandha Rajabhat University

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร., วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Asst.Prof. Pol.Lt.Col. Dr., College of Politics and Government Suan Sunandha Rajabhat University

^{3,4}นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Doctoral student, Politics and Government Program, College of Politics and Government

Suan Sunandha Rajabhat University

E-mail: khwanta.be@ssru.ac.th

Received: 6 November 2024

Revised: 23 December 2024

Accepted: 23 December 2024

บทคัดย่อ

สาระสำคัญของบทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปประเด็นความท้าทายของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับมือภัยทางไซเบอร์ในสังคมไทยปัจจุบัน รวมถึงการหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยทำการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับภัยทางไซเบอร์ที่พบบ่อยสำหรับผู้สูงอายุ ผลกระทบของความเสียหายทางไซเบอร์ต่อผู้สูงอายุ และกลยุทธ์การรับมือจากภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุ ซึ่งทำให้ได้ข้อสรุปด้านความท้าทายใหม่และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการรับมือภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุของสังคมไทยพบว่า ผู้สูงอายุมักจะขาดความรู้ทางเทคโนโลยีและทักษะในการจัดการข้อมูลส่วนตัวบนแพลตฟอร์มดิจิทัลทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวงทางการเงินและการโจมตีทางไซเบอร์ นอกจากนี้ การใช้โซเชียลมีเดียและเทคโนโลยีต่าง ๆ ยังเป็นช่องทางให้ผู้สูงอายุต้องเผชิญกับปัญหาการรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคลและการถูกละเมิดสิทธิส่วนตัว

ในด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย พบว่า การปกป้องผู้สูงอายุจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ในสังคมไทย จำเป็นต้องพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ที่หลากหลาย ซึ่งรวมถึงการสร้างโปรแกรมการศึกษาและอบรมทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์เพื่อเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยทางไซเบอร์ การตอบสนองต่อความท้าทายเหล่านี้ต้องมาจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม รวมถึงการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้ทันสมัยเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุจากภัยทางไซเบอร์ที่เพิ่มขึ้น

คำสำคัญ: การรับมือ, ภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุ, ความท้าทายใหม่, สังคมไทย

Abstract

The central purpose of this academic article is to summarize the challenges faced by the elderly in dealing with cyber threats within contemporary Thai society, including suggestions for policy recommendations. It reviews concepts related to common cyber threats to the elderly, the impact of cyber risks on them, and their strategies for coping with such dangers, leading to new challenge conclusions and policy recommendations on elder cyber threat management in Thai society. It was found that the elderly often lack technological knowledge and skills in managing personal data on digital platforms, leading to risks of financial fraud and cyber-attacks. Furthermore, the use of social media and various technologies opens avenues for personal data leaks and privacy violations for the elderly.

In terms of policy recommendations, it is essential to develop diverse policies and strategies to protect the elderly from cyber threats in Thai society. These include creating both online and offline educational and training programs to enhance cyber security awareness. Responding to these challenges requires cooperation from all sectors of society, including modernizing policies and laws to safeguard the elderly from the increasing cyber threats.

Keywords: Addressing, Cyber Threats for the Elderly, New Challenges, Thai Society

บทนำ

สถานการณ์ความปลอดภัยทางไซเบอร์ทั่วโลกและในประเทศไทยมีความซับซ้อนและต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของผู้ใช้สมาร์ทโฟนทั่วโลก ซึ่งมีมากถึง 3 พันล้านคนในปี 2020 ตามข้อมูลจาก Jakkrit Chuamuangphan (2020) ได้ทำให้ภาครัฐเป็นเป้าหมายหลักของภัยคุกคามทางไซเบอร์ ในประเทศไทย การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่เพิ่มขึ้นได้กระตุ้นให้รัฐบาลต้องเสริมสร้างมาตรการป้องกันจากไซเบอร์ จากการศึกษาของ Narong Chaiwut and Worasak Rueangsirarak (2022)

ประเทศไทยได้บังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Data Protection Act: PDPA) เพื่อกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยทางไซเบอร์ที่เข้มงวด ตามการศึกษา Pavin Chachavalpongpun (2022) กล่าวว่าสถานการณ์เหล่านี้ยืนยันถึงความจำเป็นในการพัฒนากลยุทธ์และวิธีการต่าง ๆ ที่มุ่งเสริมความปลอดภัยทางไซเบอร์ทั้งในระดับโลกและในประเทศไทย

การพัฒนาเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วทำให้รูปแบบการโจมตีทางไซเบอร์ก็พัฒนาไปตามการค้นห และนำเสนอวิธีการใหม่ ๆ ของแฮกเกอร์/อาชญากรไซเบอร์ (Hacker) ในการโจมตีผู้ใช้งาน สิ่งนี้ส่งผลให้องค์กรต่าง ๆ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาวิธีการป้องกันเพื่อตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เพิ่มพูนรุนแรงและความซับซ้อนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในประเทศไทยเองก็ต้องเผชิญกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่หลากหลาย ตลอดช่วงห้าปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีเหตุการณ์ความไม่ปลอดภัยด้านข้อมูลส่วนบุคคลหลายครั้งที่สร้างผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก SOSECURE (2024) ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์โจมตีทางไซเบอร์ซึ่งเคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ ในปี 2561 ข้อมูลส่วนตัวของลูกค้าบริษัท ค่ายสัญญาณมือถือแห่งหนึ่ง ได้หลุดรั่วออกมาจากระบบ ต่อมาในปี 2563 โรงพยาบาลแห่งหนึ่งในไทยต้องเผชิญกับการโจมตีด้วย Ransomware หรือ Malware เรียกค่าไถ่ ซึ่งทำให้ระบบข้อมูลคนไข้ของโรงพยาบาลถูกล็อก ส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อทำการรักษาได้ ในปี 2564 บริษัทเกี่ยวกับด้านอาหารก็ถูกแฮกข้อมูลลูกค้า ซึ่งหลุดออกไปเป็นชื่อ-นามสกุล ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ และอีเมล ปี 2565 ข้อมูลนักเรียนไทยรั่วไหลออกมา มีข้อมูลถึงกว่า 23,000 รายการ และในปีล่าสุด 2566 อาชญากรไซเบอร์ (Hacker) ที่ใช้นามแฝงว่า 9near ได้ประกาศขายข้อมูลส่วนตัวของคนไทยถึง 55 ล้านคน รวมถึงชื่อ-นามสกุล ที่อยู่ วันเกิด เลขบัตรประชาชน และเบอร์โทรศัพท์ที่เป็นหมายเลขใช้งานจริงที่ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงานรัฐ

ดังนั้น สถานการณ์ความปลอดภัยทางไซเบอร์ทั่วโลกและในประเทศไทยมีความซับซ้อนและต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ รวมถึงกลุ่มผู้ใช้ข้อมูลในภาคประชาชนต้องระมัดระวังการให้ข้อมูลเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความเสี่ยงต่อการถูกคุกคามทางไซเบอร์ อีกทั้งสำหรับประเทศไทยต้องมีการป้องกันและรับมือกับการคุกคามทางไซเบอร์อย่างมาก เนื่องจากมีผู้ใช้หรือประชาชนจำนวนมากที่ไม่ระมัดระวังในการเข้าถึงข้อมูล หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลในโลกออนไลน์ เช่น แสดงข้อมูลส่วนบุคคลบนเฟสบุ๊ก (Facebook) โดยไม่มีการตั้งค่าความเป็นส่วนตัว ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในการรั่วไหลของข้อมูลส่วนบุคคล (Laohabutr et al., 2021)

นอกจากนี้ NEWS.CH7 (2567) ได้สรุปข้อมูลจากศูนย์วิจัย Krungthai COMPASS ที่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถิติการใช้อินเทอร์เน็ตของคนไทย พบว่า ปริมาณผู้ใช้งาน อินเทอร์เน็ต (Internet) และ โซเชียลมีเดีย (Social Media) ปัจจุบันมีผู้ใช้งาน อินเทอร์เน็ต (Internet) 63.2 ล้านคน หรือคิดเป็น 88% ของประชากรทั้งหมด และมีผู้ใช้งาน Social Media 49.1 ล้านคน หรือคิดเป็น 68.3% ของประชากรทั้งหมด เจเนอเรชัน Y (Generation Y) เป็นกลุ่มที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต (Internet) และ โซเชียลมีเดีย (Social Media) สูงสุด ขณะที่ชาว Baby Boomer (กลุ่มผู้สูงวัย ที่มีอายุระหว่าง 54 - 72 ปี) เป็นกลุ่มที่มีจำนวนผู้ใช้งานเพิ่มขึ้นอย่างมี

นัยสำคัญ สอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สดช.) ได้ให้ข้อมูล พฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ตของคนไทยในปี 2566 พบว่า กลุ่มผู้สูงอายุ (อายุ 55 - 74 ปี) สามารถเข้าถึงและ ใช้งานอินเทอร์เน็ตได้มากขึ้นจากเดิม 63.10% เพิ่มขึ้นเกือบ 10% เป็น 71.60% (ไทยรัฐออนไลน์, 2566) อีกทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาของ Kanyarat Sriwisathiyakun and Chawaporn Dhamanitayakul (2022) ได้เน้นย้ำถึงการใช้งานแพลตฟอร์มดิจิทัลของผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า มีการใช้สมาร์ตโฟนสูงถึง 93.60% โดยแอปพลิเคชันที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ได้แก่ ไลน์ (Line) ที่ 4.08% Youtube ที่ 3.71% และ เฟสบุ๊ก (Facebook) ที่ 3.61% ซึ่งสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีการใช้ แพลตฟอร์มดิจิทัลเพิ่มขึ้น และในปีที่ผ่านมา ผู้สูงอายุในประเทศไทยยังคงเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการตก เป็นเหยื่ออาชญากรรมไซเบอร์อย่างต่อเนื่อง ข้อมูลจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติระบุว่า ระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2565 ถึง 30 มิถุนายน 2567 มีการแจ้งความออนไลน์จำนวน 575,507 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวมกว่า 65,715 ล้านบาท โดยกลุ่มผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) คิดเป็นประมาณ 6.42% ของเหยื่อ ทั้งหมด แม้จะไม่ใช่อายุที่มีจำนวนเหยื่อมากที่สุด แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นยังคงมีนัยสำคัญ (สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ, 2567) นอกจากนี้ สายด่วน 1185 AIS Spam Report Center พบว่ามีการแจ้งเบอร์โทรและ ข้อความ SMS ที่คาดว่าจะเป็ฯมิจฉาชีพกว่า 1.6 ล้านครั้งตั้งแต่เริ่มเปิดให้บริการ โดยมีการจับกุมมิจฉาชีพได้ อย่างต่อเนื่องในช่วงปีที่ผ่านมา (ประชาชาติธุรกิจ, 2566) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการ เสริมสร้างทักษะด้านดิจิทัลและสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับภัยไซเบอร์ให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้พวกเขา สามารถใช้งานเทคโนโลยีได้อย่างปลอดภัยและลดความเสี่ยงจากการตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมไซเบอร์

โดยการศึกษาของ Tanpat Kraiwanit and Kris Jangjarat (2023) ได้ชี้ให้เห็นถึงกิจกรรมออนไลน์ ที่ได้รับความนิยมจากผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงการได้ตอบทางสังคม ความบันเทิง การชำระเงิน ออนไลน์ การซื้อสินค้าออนไลน์ การค้นหาข้อมูล การติดตามข้อมูล และการสนทนา กิจกรรมเหล่านี้มี บทบาทสำคัญในการช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถรักษาความสัมพันธ์กับผู้อื่น ข้อมูลและเป็นอิสระทางการเงินได้ การแบ่งปันความรู้ผ่าน โซเชียลเน็ตเวิร์กออนไลน์ (Kanyarat Sriwisathiyakun and Chawaporn Dhamanitayakul, 2022) กิจกรรมเหล่านี้มีความสำคัญสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยเนื่องจากมีส่วนช่วย ในการรักษาความสัมพันธ์ ข้อมูลและเป็นอิสระทางการเงิน โซเชียลเน็ตเวิร์กออนไลน์ที่ออกแบบมา โดยเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุได้รับการแสดงให้เห็นว่าตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้สูงอายุได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ดังนั้น จากการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการใช้งานแพลตฟอร์มดิจิทัลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ ชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุในไทย และมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น อีกทั้ง ยังเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ และมีอิสระในชีวิตการดำเนินชีวิตของตนเองมากขึ้นอย่างไร ก็ตาม ปัญหาหลักเกี่ยวกับผู้สูงอายุและภัยคุกคามทางไซเบอร์ในประเทศไทย พบว่า ผู้สูงอายุในประเทศไทย มีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพิ่มขึ้น ด้วยข้อจำกัดทางด้านความเข้าใจและความชำนาญในการใช้งานเทคโนโลยี

ที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอาจส่งผลให้ผู้สูงอายุตกเป็นเหยื่อของภัยทางไซเบอร์ได้ง่ายกว่าประชากรกลุ่มอื่น (Tanpat Kraiwanit and Kris Jangjarat, 2023) การรู้หนังสือทางอินเทอร์เน็ตยังคงเป็นปัญหาสำหรับผู้สูงอายุ โดยหลายคนขาดทักษะในการจดจำอีเมลที่เป็นสแปม ซึ่งอาจทำให้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการถูกโจมตีทางไซเบอร์หรือการใช้งานที่ไม่ปลอดภัย (Diteeyont and Ku, 2021)

จากความสำคัญดังกล่าว บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปประเด็นความท้าทายของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการรับมือภัยทางไซเบอร์ในสังคมไทยปัจจุบัน รวมถึงการหาข้อเสนอแนะและนโยบาย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องร่วมกันพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการช่วยเหลือและป้องกันผู้สูงอายุจากภัยทางไซเบอร์ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความตระหนักรู้ การรักษาความปลอดภัยที่เพิ่มขึ้น และการรับมือจากภัยทางไซเบอร์ในสังคมผู้สูงอายุของสังคมไทย

ภัยทางไซเบอร์ที่พบบ่อยสำหรับผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุมักจะเผชิญกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เฉพาะเจาะจงเนื่องจากปัจจัยหลายอย่างรวมถึงการเข้าใจเทคโนโลยีที่จำกัด การขาดความรู้เกี่ยวกับแนวทางป้องกันตนเองบนอินเทอร์เน็ต และอาจมีความไว้วางใจในสื่อออนไลน์มากเกินไป ภัยหรือความเสี่ยงทางไซเบอร์ที่พบบ่อยสำหรับผู้สูงอายุ มีดังต่อไปนี้

1. ความเสี่ยงทั่วไปต่อภัยคุกคามทางไซเบอร์ ซึ่งผู้สูงอายุมักจะถูกกลุ่มอาชญากรไซเบอร์ใช้เป็นเป้าหมาย เนื่องจากมีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัลและความตระหนักรู้เกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่จำกัด (Saariluoma, 2016) เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่จำกัด ผู้สูงอายุอาจมีความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ๆ และวิธีการทำงานของอินเทอร์เน็ต ทำให้มีความเสี่ยงต่อการหลงเชื่อในข้อมูลหลอกลวงและเป็นเป้าหมายของการโจมตี (Wiederhold, 2020)

2. การหลอกลวงทางการเงินและการฉ้อโกง ผู้สูงอายุมีความเสี่ยงสูงต่อการหลอกลวงทางการเงินและการฉ้อโกง โดยเฉพาะผ่านการหลอกลวงออนไลน์ เช่น โทรศัพท์หลอกลวงที่แอบอ้างว่าเป็นตัวแทนจากองค์กรนำเชื่อถือ เพื่อให้โอนเงินหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนตัว (Sugunaraj Ramchandra, and Ranganathan, 2022) ความรู้ด้านความปลอดภัยไซเบอร์ที่จำกัด เช่น การตั้งค่าความปลอดภัยและการใช้รหัสผ่านที่ปลอดภัย ยังเพิ่มความเสี่ยง (Anderson and Rainie, 2017) กรณีที่พบบ่อยในไทย เช่น “แก๊งคอลเซ็นเตอร์” ซึ่งหลอกลวงผ่านโทรศัพท์หรือ SMS โดยแอบอ้างเป็นเจ้าของหน้าที่จากธนาคารหรือหน่วยงานรัฐ เช่น ตำรวจหรือโรงพยาบาล (Cyber Crime Investigation Bureau, 2020) เหตุการณ์ที่ผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงใหม่สูญเสียเงินกว่า 1 ล้านบาท เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาผ่านมาตรการให้ความรู้ ปรับปรุงกฎหมาย และพัฒนากลไกตอบสนองที่รวดเร็ว (ประชาชาติธุรกิจ, 2566)

3. ความเสี่ยงทางข้อมูลสุขภาพ ข้อมูลสุขภาพของผู้สูงอายุเป็นเป้าหมายสำคัญของอาชญากรไซเบอร์ เนื่องจากมีมูลค่าสูงในตลาดมืด ข้อมูลเหล่านี้มักถูกนำไปใช้ในหลอกลวงด้านการรักษาพยาบาล การขายเพื่อการโฆษณาเป้าหมาย หรือการโจมตีทางไซเบอร์ เช่น การเรียกค่าไถ่ (Alexandru, Ianculescu, Giura and Pop, 2022) ข้อมูลในระบบสุขภาพอิเล็กทรอนิกส์ (EHRs) ยังมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกโจรกรรม

เนื่องจากมีข้อมูลทางการแพทย์และการเงินที่อาจนำไปใช้ในการฉ้อโกง (Kruse et al., 2017) นอกจากนี้ อุปกรณ์ตรวจสุขภาพที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต (IoT) อาจมีช่องโหว่ด้านความปลอดภัย ทำให้อาชญากรไซเบอร์สามารถเข้าถึงและขโมยข้อมูลได้ (Jiang and Bai, 2020) ปัญหานี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างมาตรการป้องกันข้อมูลสุขภาพให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น

4. การโจมตีด้วยฟิชชิงและข้อมูลเท็จ การหลอกลวงผ่านอีเมล (Phishing) มีการส่งอีเมลที่ดูเหมือนจะมาจากแหล่งที่น่าเชื่อถือ เช่น ธนาคาร หรือหน่วยงานรัฐ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้รับกรอกข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลทางการเงินที่สำคัญ การโจมตีด้วยฟิชชิงเป็นเรื่องที่พบบ่อย โดยใช้ความไว้วางใจ และความเข้าใจ ซึ่งเป็นข้อจำกัดของผู้สูงอายุเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูลออนไลน์ (Narayanan et al., 2021) สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Nigel Martin, and Rice (2013) ได้กล่าวว่า ผู้สูงอายุอาจอ่อนไหวต่อการฉ้อโกงออนไลน์มากขึ้น เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความรู้ความเข้าใจลดลง ลักษณะความไว้วางใจ และความเหงา เนื่องจากผู้สูงอายุพึ่งพาเทคโนโลยีในกิจกรรมประจำวันมากขึ้นจึงมีความเสี่ยงต่อความเสี่ยงทางไซเบอร์มากขึ้น

5. การขาดการศึกษาด้านไซเบอร์ ประเด็นดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาด้านไซเบอร์ที่มีประสิทธิภาพและออกแบบมาเพื่อผู้สูงอายุ เพื่อปรับปรุงความสามารถในการระบุและหลีกเลี่ยงความเสี่ยงทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุมากขึ้น (Blackwood-Brown, Levy and D'Arcy, 2019) การหลอกลวงเกี่ยวกับการลงทุน (Investment Scams) อาชญากรไซเบอร์ (Hacker) มักเสนอโอกาสในการลงทุนที่ “ดีเกินจริง” เพื่อล่อลวงผู้สูงอายุให้ลงทุนด้วยเงินจำนวนมากในสิ่งที่ไม่มียุติธรรม เช่น เหตุการณ์ที่ผู้สูงอายุถูกล่อลวงให้ลงทุนในโครงการที่ไม่มียุติธรรม โดยมีแฮกเกอร์แอบอ้างว่าเป็นตัวแทนจากบริษัทการลงทุนที่มีชื่อเสียง (ThaiCERT, 2021)

6. ความเสี่ยงของการใช้โซเชียลมีเดีย การใช้โซเชียลมีเดียของผู้สูงอายุมีความเสี่ยงต่อข้อมูลเท็จ และการหลอกลวง เช่น การปลอมแปลงตัวตนบนโซเชียลมีเดีย (Identity Theft) ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการสร้างโปรไฟล์ปลอมเพื่อหลอกลวงและขโมยข้อมูลส่วนตัว (Mihelić and Žvanut, 2022) ผู้สูงอายุมีแนวโน้มไว้วางใจข้อมูลที่ได้รับจากอินเทอร์เน็ต ซึ่งอาจนำไปสู่การแบ่งปันข้อมูลส่วนตัวโดยไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งที่มา (Holtfreter, Reisig and Pratt, 2018) ความเสี่ยงเหล่านี้เน้นถึงความสำคัญของการพัฒนาแนวทางป้องกันและเสริมสร้างความรู้ด้านความปลอดภัยในโลกโซเชียลมีเดียให้กับผู้สูงอายุ

7. ความเสี่ยงของอุปกรณ์อัจฉริยะ อุปกรณ์อัจฉริยะที่ผู้สูงอายุใช้งานอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการรักษาความปลอดภัยต่ำ (Zulkipli, 2021) ข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลการใช้งานที่จัดเก็บในอุปกรณ์เหล่านี้สามารถถูกเข้าถึงหรือขโมยได้ หากไม่ได้รับการป้องกันอย่างเหมาะสม ข้อมูลที่ส่งผ่านอุปกรณ์อัจฉริยะอาจถูกดักฟังหรือขโมยระหว่างการถ่ายโอนข้อมูล (Roman, Zhou, & Lopez, 2013; Atzori, Iera, and Morabito, 2017; Sicari et al., 2015) อุปกรณ์ IoT ยังสามารถถูกแปลงเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบอทเน็ตเพื่อนำไปใช้ในการโจมตีแบบปฏิเสธการให้บริการ (DDoS) (Kolias et al., 2017) อีกทั้งอุปกรณ์ที่ไม่ได้รับการอัปเดตยังมีช่องโหว่ที่เพิ่มความเสี่ยงต่อการโจมตีจาก

อาชญากรไซเบอร์ (Mosenia and Jha, 2017) ปัญหาเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาอุปกรณ์ที่ปลอดภัยและการส่งเสริมความรู้ด้านการใช้งานที่ปลอดภัยในกลุ่มผู้สูงอายุ

จากภัยทางไซเบอร์ที่พบบ่อยสำหรับผู้สูงอายุข้างต้น ผู้สูงอายุมักเผชิญความเสี่ยงทางไซเบอร์ที่เฉพาะเจาะจง เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่จำกัดและขาดความรู้ในการป้องกันตนเองบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งรวมถึงการถูกหลอกลวงทางการเงิน การหลอกลวงเกี่ยวกับการลงทุน การโจมตีด้วยฟิชชิง และข้อมูลเท็จ และการใช้ข้อมูลสุขภาพเป็นเป้าหมาย นอกจากนี้ การใช้โซเชียลมีเดียและอุปกรณ์อัจฉริยะที่มีความปลอดภัยต่ำยังเพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกแฮ็กข้อมูลส่วนตัวและการใช้งานที่ไม่ปลอดภัย การศึกษาด้านไซเบอร์ที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อช่วยสร้างความตระหนักและหลีกเลี่ยงภัยคุกคามเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้น

ผลกระทบของความเสี่ยงทางไซเบอร์ต่อผู้สูงอายุ

การวิเคราะห์ผลกระทบของความเสี่ยงทางไซเบอร์ต่อผู้สูงอายุ สามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ 1) ผลกระทบทางจิตใจ 2) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ 3) ผลกระทบทางครอบครัว และ 4) ผลกระทบทางสังคม โดยอธิบายได้ดังนี้

1. ผลกระทบทางจิตใจ

1.1 ความเครียดและความวิตกกังวล ผู้สูงอายุที่ตกเป็นเหยื่อของการหลอกลวงหรือการโจมตีทางไซเบอร์อาจรู้สึกเครียดและวิตกกังวลอย่างมาก เนื่องจากพวกเขาอาจรู้สึกว่าถูกทำให้ต้องรู้สึกไม่มั่นคงและหวาดกลัวในการใช้เทคโนโลยีในอนาคต (Manić and Miljković, 2022; Hiba, Rafih and Cosmin, Munteanu, 2023; Buja et al., 2021)

1.2 ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจลดลง หลังจากประสบการณ์การถูกหลอกลวงหรือการโจมตีทางไซเบอร์ ผู้สูงอายุอาจมีความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในตนเองลดลง เนื่องจากกลัวที่จะเป็นเหยื่ออีกครั้ง นอกจากนี้ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของผู้สูงอายุต่อการใช้อินเทอร์เน็ตยังเชื่อมโยงกับการรับรู้ลักษณะความไว้วางใจ และลักษณะบุคลิกภาพอื่น ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ความมั่นใจลดลง (Hiba, Rafih and Cosmin, Munteanu, 2023; Ping, Cai. and Tsaifa, (TF), Yen, 2023; Tsai-Fa, Yen, 2022)

1.3 ผลกระทบต่อสุขภาพจิต ปัญหาเหล่านี้สามารถนำไปสู่ภาวะซึมเศร้าและความโดดเดี่ยว เนื่องจากผู้สูงอายุอาจรู้สึกว่าตัวเองถูกแยกออกจากสังคมหรือไม่มีใครคอยสนับสนุน (Hamilton, Ugur Orak and Wallace, 2022; Varela, Hernández, Miranda, Barlett and Rodríguez-Rivas, 2022)

2. ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

2.1 การสูญเสียทรัพย์สิน ผู้สูงอายุที่ตกเป็นเหยื่อการฉ้อโกงทางการเงินอาจสูญเสียเงินออมที่เก็บไว้เพื่อการเกษียณหรือค่าใช้จ่ายสำคัญอื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดูแลตนเองและคุณภาพชีวิต โดยการโจรกรรมข้อมูลหรือทรัพย์สินจะอยู่ในกลุ่มผู้สูงอายุหกสิบห้าปีขึ้นไป (Manić and Miljković, 2022)

2.2 ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหา ค่าใช้จ่ายเพื่อกู้คืนข้อมูลหรือทรัพย์สินที่สูญหายอาจสูงมาก ทำให้ครอบครัวต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการช่วยเหลือ ดังนั้น การขาดความตระหนักและความรู้ในกลุ่มผู้สูงอายุทำให้กลายเป็นความง่ายสำหรับอาชญากรไซเบอร์นำไปสู่การสูญเสียทางการเงินและการละเมิดข้อมูล ผลกระทบทางเศรษฐกิจของความเสี่ยงทางไซเบอร์ต่อผู้สูงอายุรวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกู้คืนข้อมูลหรือทรัพย์สินที่สูญหายซึ่งอาจมีนัยสำคัญ เนื่องจากความไวต่อการโจมตีทางไซเบอร์ (Azam, Buja, Darus and Sahri, 2022)

2.3 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจระดับกว้าง เมื่อผู้สูงอายุถูกหลอกลวงและสูญเสียเงิน มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจครัวเรือนและตลาด เนื่องจากอาจไม่สามารถใช้จ่ายหรือลงทุนในสิ่งที่ส่งเสริมการเติบโตเศรษฐกิจได้ (Manić and Miljković, 2022) โดยรวมแล้ว การจัดการกับความเสี่ยงทางไซเบอร์เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกป้องผู้สูงอายุ เศรษฐกิจครัวเรือน และความมั่นคงของตลาดเมื่อเผชิญกับภัยคุกคามทางดิจิทัลที่กำลังพัฒนาขึ้น (Kopp, Kaffenberger and Wilson, 2017)

3. ผลกระทบทางครอบครัว

3.1 ความเครียดทางอารมณ์และจิตใจ ได้แก่ 1) ความไม่มั่นคงทางอารมณ์ ผู้สูงอายุที่ถูกหลอกลวงอาจมีความรู้สึกไม่มั่นคงและวิตกกังวล ซึ่งสามารถแผ่กระจายไปยังสมาชิกในครอบครัวที่ต้องดูแลและให้การสนับสนุนทางอารมณ์ 2) ความเครียดทางการเงิน ครอบครัวอาจต้องแบกรับความเครียดทางการเงินหากมีการสูญเสียทรัพย์สินหรือเงินทุนจากการหลอกลวง เนื่องจากผู้สูงอายุมักมีรายได้น้อย

3.2 ความตึงเครียดในครอบครัว ได้แก่ 1) ความไม่เข้าใจและความสับสน กล่าวคือ ผู้สูงอายุอาจไม่เข้าใจว่าทำไมถึงกลายเป็นเหยื่อ ความไม่เข้าใจนี้อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับสมาชิกในครอบครัวที่พยายามช่วยเหลือ 2) การตอบสนองที่แตกต่างกัน สมาชิกครอบครัวบางคนอาจมีการตอบสนองต่อเหตุการณ์ด้วยความไม่เข้าใจหรือหงุดหงิด ทำให้เกิดความตึงเครียดภายในครอบครัว (Arfi and Agarwa, 2013)

4. ผลกระทบทางสังคม

4.1 ความไว้วางใจในเทคโนโลยี ได้แก่ 1) ผลกระทบทางไซเบอร์สามารถทำให้ผู้สูงอายุและชุมชนรอบข้างมีความไว้วางใจในเทคโนโลยีลดลง ส่งผลกระทบต่อการยอมรับและการใช้งานเทคโนโลยีในอนาคต 2) การแพร่กระจายของข้อมูลเท็จ กล่าวคือ ข้อมูลเท็จและการโฆษณาที่หลอกลวงสามารถแพร่กระจายในสังคมผ่านผู้สูงอายุที่อาจมีความไว้วางใจสูงและแบ่งปันข้อมูลที่ได้รับโดยไม่มีการตรวจสอบว่ามีความถูกต้องหรือไม่ (Manić and Miljković, 2022)

4.2 การใช้ทรัพยากรสังคมและสุขภาพ ได้แก่ 1) ความต้องการทรัพยากรเพิ่มเติม กล่าวคือ การฟื้นฟูผู้สูงอายุจากผลกระทบทางไซเบอร์อาจต้องการทรัพยากรสุขภาพจิตและการสนับสนุนทางสังคมที่มากขึ้น เช่น การให้คำปรึกษาและการสนับสนุนทางการเงิน 2) ภาครัฐมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

การรับมือกับความเสียหายทางไซเบอร์ต่อผู้สูงอายุอาจต้องการนโยบายจากรัฐบาลให้มีความสำคัญกับการป้องกันและการศึกษาเพื่อลดผลกระทบเหล่านี้ (Brashier and Schacter, 2020)

จากข้างต้น ผู้สูงอายุที่ตกเป็นเหยื่อของการหลอกลวงหรือการโจมตีทางไซเบอร์มักประสบกับผลกระทบทั้งทางจิตใจและเศรษฐกิจที่รุนแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อครอบครัวและสังคมอย่างกว้างขวางทางจิตใจ รู้สึกเครียดและวิตกกังวล สูญเสียความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในตนเอง และอาจนำไปสู่ภาวะซึมเศร้าและความโดดเดี่ยว ในด้านเศรษฐกิจ การสูญเสียทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาทำให้เกิดความเครียดทางการเงินในครอบครัวและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจระดับกว้าง ความเครียดในครอบครัวและการไม่เข้าใจทำให้เกิดความตึงเครียดและความขัดแย้ง ในขณะที่ในระดับสังคม ความไว้วางใจในเทคโนโลยีลดลงและความต้องการทรัพยากรสังคมและการสนับสนุนเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีนโยบายและการสนับสนุนจากรัฐเพิ่มขึ้นเพื่อปกป้องและฟื้นฟูผู้สูงอายุจากผลกระทบทางไซเบอร์

กลยุทธ์การรับมือจากภัยทางไซเบอร์ของผู้สูงอายุ

กลยุทธ์การป้องกันและรับมือของผู้สูงอายุในการเผชิญกับภัยคุกคามทางไซเบอร์สามารถแบ่งได้เป็นหลายด้าน ซึ่งจะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ มีดังนี้

1. การศึกษาและการรับรู้ ได้แก่ 1) การเข้าร่วมการอบรม ผู้สูงอายุควรเข้าร่วมการอบรมหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ(Workshop) เกี่ยวกับการใช้งานอินเทอร์เน็ตอย่างปลอดภัย เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ต่าง ๆ และวิธีการป้องกันตนเอง เช่น การสอนเกี่ยวกับวิธีตรวจสอบว่าอีเมลหรือเว็บไซต์นั้นปลอดภัยหรือไม่ และ 2) ติดตามข่าวสาร โดยมีการอัปเดต (Update) ข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคามใหม่ ๆ ทางไซเบอร์อยู่เสมอ การติดตามข่าวสาร เช่น การสมัครรับจดหมายข่าวจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ โดยมีการแจ้งเตือนจากธนาคารหรือกระทรวงเทคโนโลยี ซึ่งจะมีข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคามใหม่ ๆ (Manić and Miljković, 2022; Katsantonis, Manikas, Mavridis and Gritzalis, 2023; Buja, Wahid, Abdul Rahman, Deraman, Afni, Hasrol Jono, 2021)

1.1 การใช้เทคโนโลยีอย่างมีสติ ได้แก่ 1) การตั้งรหัสผ่านที่แข็งแกร่งและปลอดภัย ควรใช้รหัสผ่านที่ประกอบด้วยตัวอักษรใหญ่เล็ก ตัวเลข และสัญลักษณ์ และหลีกเลี่ยงการใช้รหัสผ่านเดียวกันกับหลายบัญชี เช่น การใช้รหัสผ่านที่มีความยาวอย่างน้อย 12 ตัวอักษรและประกอบด้วยอักขระหลายประเภท 2) การใช้การตรวจสอบสิทธิ์แบบสองขั้นตอน (2FA) เพิ่มการป้องกันเพิ่มเติมด้วยการตรวจสอบความถูกต้องสองชั้น จะช่วยลดความเสี่ยงจากการถูกแฮ็กได้ เช่น การเพิ่มการยืนยันตัวตนผ่านข้อความ SMS และ 3) การอัปเดต (Update) ซอฟต์แวร์ โดยการให้ซอฟต์แวร์และระบบปฏิบัติการต้องอัปเดตอยู่เสมอ เพื่อช่วยป้องกันไม่ให้ใช้ช่องโหว่เก่า ๆ มาก่อวินาศภัย (Padikkapparambil, Ncube, Singh and Singh, 2020; Hill, Betts and Gardner, 2015; Vailati, Sadowski, Comazzi and Pagnini, 2022)

1.2 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยคุกคาม มีดังนี้ 1) มีการสำรองข้อมูลที่สำคัญ โดยการมีสำเนาข้อมูลสำคัญ เช่น รูปภาพ ข้อมูลการเงิน และเอกสารสำคัญ ในอุปกรณ์สำรองหรือบริการคลาวด์ ยกตัวอย่างเช่น การใช้บริการคลาวด์ใน Google Drive หรือ Dropbox เพื่อเก็บสำเนาข้อมูลสำคัญไว้ นอกจากในอุปกรณ์ และ 2) การเรียนรู้วิธีการรายงานปัญหา ผู้สูงอายุควรทราบวิธีการติดต่อเจ้าหน้าที่หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเมื่อต้องเผชิญหน้ากับปัญหาทางไซเบอร์ ตัวอย่างเช่น ผู้สูงอายุควรทราบว่าสามารถรายงานเหตุการณ์ทางไซเบอร์ได้ที่หน่วยงานตำรวจหรือเว็บไซต์ (Manić and Miljković, 2022; Vailati, Sadowski, Comazzi and Pagnini, 2022)

1.3 การใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือโซเชียลมีเดียอย่างระมัดระวัง ได้แก่ 1) ระมัดระวังในการแชร์ข้อมูลส่วนตัว ควรหลีกเลี่ยงการแชร์ข้อมูลส่วนตัว เช่น ที่อยู่ วันเกิด หรือข้อมูลการเงินในโซเชียลมีเดีย ตัวอย่างเช่น ไม่โพสต์ที่อยู่หรือวันเกิดของตนเองบน Facebook หรือ Twitter และ 2) การระวังข้อความหลอกลวง โดยการสอนผู้สูงอายุให้ระมัดระวังต่ออีเมลหรือข้อความที่ดูเหมือนผิดปกติ ซึ่งอาจเป็นการพยายามหลอโก้ง เช่น สอนผู้สูงอายุให้ตรวจสอบความถูกต้องของอีเมลที่อ้างว่ามาจากธนาคารหรือบริการอื่น ๆ ที่ต้องการข้อมูลการเข้าสู่ระบบ (Rice, Haynes, Royce and Thompson, 2016; Nef, Ganea, Müri and Mosimann, 2013)

จากข้างต้น กลยุทธ์การป้องกันและรับมือภัยคุกคามทางไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุประกอบด้วยหลายมิติ ได้แก่ การศึกษาและการรับรู้ผ่านการเข้าร่วมการอบรมและการติดตามข่าวสารเกี่ยวกับภัยคุกคามใหม่ ๆ การใช้เทคโนโลยีอย่างมีสติ เช่น การตั้งรหัสผ่านที่ปลอดภัยและการใช้การตรวจสอบสิทธิ์แบบสองขั้นตอน การเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคาม โดยมีการสำรองข้อมูลสำคัญและการรายงานปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือโซเชียลมีเดียอย่างระมัดระวัง เช่น หลีกเลี่ยงการแชร์ข้อมูลส่วนตัว กลยุทธ์เหล่านี้จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพในยุคดิจิทัล

สรุป

ความท้าทายใหม่ของสังคมไทยในการรับมือภัยทางไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุ

ความท้าทายใหม่ของสังคมไทยในการรับมือภัยทางไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุนั้นมีหลายด้านและต้องมีการตอบสนองที่ครอบคลุม รวมถึงการปรับปรุงและพัฒนาทั้งในด้านเทคโนโลยีและนโยบาย เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยคุกคามที่เพิ่มขึ้น

การสร้างการปกป้องและช่วยเหลือผู้สูงอายุจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ จำเป็นต้องพัฒนานโยบายและกลยุทธ์ที่หลากหลายเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างปลอดภัย และมีการป้องกันจากการถูกโจมตีทางไซเบอร์ นโยบายเหล่านี้ควรรวมถึงการจัดตั้งโปรแกรมการศึกษาและอบรมทั้งในรูปแบบออนไลน์และออฟไลน์เพื่อเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีและความปลอดภัยทางไซเบอร์

การปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้งานอินเทอร์เน็ต และการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาเครื่องมือและแพลตฟอร์มที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ การสนับสนุนจากศูนย์บริการเฉพาะทาง และการส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีคุณภาพสูงยังเป็นส่วนสำคัญในการสร้างสังคมไซเบอร์ที่ปลอดภัยและเข้าถึงได้สำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ การสร้างความร่วมมือระดับชาติและระหว่างประเทศ การตรวจสอบและประเมินผลโปรแกรมที่มีอยู่ และการจัดการอบรมที่เข้าถึงง่ายและเหมาะสมกับผู้สูงอายุ เป็นส่วนสำคัญในการสร้างสังคมไซเบอร์ที่ปลอดภัยและเข้าถึงได้สำหรับผู้สูงอายุ

จากการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปประเด็นการรับมือและความท้าทายกับภัยทางไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุในสังคมไทยในปัจจุบันได้ดังนี้

1. การขาดความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีและความปลอดภัยทางไซเบอร์

การขาดความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีและความปลอดภัยทางไซเบอร์ในกลุ่มผู้สูงอายุในไทยนับเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการจัดการอย่างจริงจัง เนื่องจากผู้สูงอายุหลายคนเริ่มต้นใช้เทคโนโลยีในช่วงชีวิตที่อายุมากขึ้นโดยไม่มีพื้นฐานความรู้เบื้องต้นที่เพียงพอ การที่ผู้สูงอายุในไทยเริ่มใช้งานเทคโนโลยีในช่วงวัยที่ไม่มีพื้นฐานความรู้มาก่อน ส่งผลให้พวกเขาตกเป็นเป้าหมายของภัยทางไซเบอร์ เช่น การหลอกลวงออนไลน์และการโจมตีแบบฟิชชิ่ง หรือการติด Malware การขาดแหล่งข้อมูลที่เหมาะสมทำให้การเรียนรู้เป็นไปได้ยาก ดังนั้น จึงควรพัฒนาแพลตฟอร์มและเครื่องมือที่ออกแบบเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ พร้อมทั้งจัดหาแหล่งข้อมูลและการศึกษาที่ตอบโจทย์ความต้องการ เพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยและการใช้งานที่มีประสิทธิภาพ

2. การใช้งานโซเชียลมีเดีย (Social Media)

การใช้งานโซเชียลมีเดีย (Social Media) ของผู้สูงอายุในไทยมีทั้งประโยชน์และความเสี่ยงที่ต้องรับมืออย่างรอบคอบ แม้โซเชียลมีเดียจะช่วยลดความโดดเดี่ยวและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในสังคม แต่การใช้งานอย่างไม่ระมัดระวังอาจนำไปสู่การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลหรือการหลอกลวง เช่น การสร้างบัญชีปลอมเพื่อขอเงินหรือข้อมูลสำคัญ ดังนั้น การอบรมผู้สูงอายุเกี่ยวกับการตั้งค่าความเป็นส่วนตัวและการระบุข้อมูลหลอกลวงจึงเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้ การใช้ซอฟต์แวร์ป้องกันไวรัสสามารถช่วยลดความเสี่ยงได้อย่างมาก

3. การหลอกลวงทางการเงิน

ผู้สูงอายุในสังคมไทยเผชิญความเสี่ยงสูงจากการหลอกลวงทางการเงินออนไลน์ เนื่องจากขาดความรู้ในการระบุภัยคุกคามไซเบอร์ วิธีการที่พบบ่อย ได้แก่ อีเมลฟิชชิ่งที่ปลอมเป็นแหล่งนำเชื่อถือเพื่อขอข้อมูลส่วนตัว ข้อความจากบัญชีโซเชียลมีเดียปลอมที่ขอเงินด่วน หรือการโทรศัพท์หลอกลวงโดยแอบอ้างเป็นหน่วยงานราชการหรือบริษัทประกันภัยเพื่อให้โอนเงินหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนตัว การป้องกันปัญหานี้จำเป็นต้องเสริมสร้างความรู้ด้านไซเบอร์ให้กับผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถระบุสัญญาณเตือนและป้องกันตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การพัฒนากฎหมายและนโยบายที่ทันสมัยเพื่อรับมือกับรูปแบบการหลอกลวงที่ซับซ้อน จะเป็นกุญแจสำคัญในการลดผลกระทบต่อนักผู้สูงอายุในสังคมไทย

4. ความต้องการการเข้าถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสม

การพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับผู้สูงอายุในไทยยังคงเป็นความท้าทาย เนื่องจากเทคโนโลยีในตลาดมักออกแบบมาเพื่อผู้ใช้ที่มีความคุ้นเคยกับเทคโนโลยี โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดเฉพาะของผู้สูงอายุ เช่น การมองเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว หรือความจำที่ลดลง การออกแบบที่ไม่เหมาะสมส่งผลให้ผู้สูงอายุใช้งานได้ยาก และเพิ่มความเสี่ยงต่อความผิดพลาด เช่น การจัดการข้อมูลส่วนตัวที่ไม่ปลอดภัยหรือการติดต่อกับฉ้อโกง การแก้ปัญหานี้จำเป็นต้องพัฒนาเทคโนโลยีที่สามารถปรับแต่งได้ เช่น ฟิเจอร์คำอธิบายเสียงและขนาดตัวอักษรที่ปรับเปลี่ยนได้ รวมถึงสนับสนุนการฝึกอบรมที่เข้าถึงง่าย เพื่อช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงกับครอบครัวและสังคมได้ดียิ่งขึ้น

5. ความเปราะบางทางข้อมูลส่วนบุคคล

การปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของผู้สูงอายุในยุคดิจิทัลเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากขาดความรู้และความเข้าใจในการป้องกันข้อมูล อาจทำให้ผู้สูงอายุตกเป็นเหยื่อของการหลอกลวงและโจมตีทางไซเบอร์ได้ง่าย การเสริมสร้างความรู้ เช่น การตั้งค่าความเป็นส่วนตัว การสร้างรหัสผ่านที่ปลอดภัย การใช้การตรวจสอบสองขั้นตอน และการตรวจสอบลิงก์หรือไฟล์ก่อนคลิก รวมถึงการติดตั้งซอฟต์แวร์ป้องกันไวรัสล้วนเป็นมาตรการสำคัญในการลดความเสี่ยง นอกจากนี้ การรับรู้เกี่ยวกับวิธีการหลอกลวงทางไซเบอร์ช่วยเสริมความมั่นใจในการป้องกันข้อมูลส่วนตัว มาตรการเหล่านี้จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างปลอดภัย ลดความเสี่ยงต่อการละเมิดข้อมูล และเพิ่มความมั่นใจในการใช้งานในยุคดิจิทัล

6. การปรับปรุงและพัฒนาของกฎหมายและนโยบาย

การปรับปรุงกฎหมายและนโยบายในไทยเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและภัยคุกคามใหม่เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง สังคมไทยควรพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะด้านการป้องกันข้อมูลส่วนบุคคล การต่อต้านการหลอกลวงทางไซเบอร์ และการรับมือกับ Malware และไวรัส รวมถึงกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับอุปกรณ์ IoT (Internet of Things) การสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภัยคุกคามเหล่านี้ นอกจากนี้ การส่งเสริมการศึกษาและสร้างความตระหนักรู้ด้านความปลอดภัยไซเบอร์ให้กับประชาชน โดยเฉพาะผู้สูงอายุ เป็นอีกปัจจัยสำคัญในการช่วยลดความเสี่ยงและเพิ่มความสามารถในการรับมือกับความท้าทายจากเทคโนโลยีใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การรับมือกับภัยทางไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุในสังคมไทยต้องเผชิญกับความท้าทายหลายด้าน ทั้งในเรื่องของการขาดความรู้ทางเทคโนโลยี การใช้งานโซเชียลมีเดีย การหลอกลวงทางการเงิน การเข้าถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสม การปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล และการปรับปรุงและพัฒนาของกฎหมายและนโยบาย ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้สูงอายุเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความสามารถในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในยุคดิจิทัลของผู้สูงอายุอีกด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การสร้างการปกป้องและช่วยเหลือผู้สูงอายุจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ ควรรวมถึงการพัฒนา นโยบายและกลยุทธ์ในหลายด้าน เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัยและเพื่อเสริมสร้าง การป้องกันจากการถูกโจมตีทางไซเบอร์ ผู้เขียนสามารถสรุปแนวทางข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาและการเพิ่มความตระหนักรู้ โดยการจัดตั้งโปรแกรมหรือแผนการศึกษาและการ อบรมต่อเนื่องเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีและความปลอดภัยทางไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุ ทั้งในรูปแบบ ออนไลน์และออฟไลน์ เช่น การอบรมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน โดยหน่วยงานภาครัฐควรร่วมมือกับองค์กรเอกชนและองค์กรไม่แสวงผลกำไร จัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ตอย่าง ปลอดภัย พร้อมสร้างแคมเปญผ่านแพลตฟอร์มที่ผู้สูงอายุใช้เป็นประจำ เช่น เฟสบุ๊ก (Facebook) และ ไลน์ (Line) โดยนำกรณีตัวอย่างจริงมาเสริมสร้างความเข้าใจ

2. นโยบายและกฎหมาย ภาครัฐควรมีการปรับปรุงพัฒนากฎหมายเพื่อปกป้องผู้ใช้งาน อินเทอร์เน็ตจากการถูกโจมตีทางไซเบอร์ โดยเฉพาะกลุ่มที่เปราะบางกรณีผู้สูงอายุ และสนับสนุนการสร้าง นโยบายหรือโครงการที่มุ่งเน้นไปที่การป้องกันและการแจ้งเตือนการฉ้อโกง หรือภัยทางไซเบอร์ เช่น มีระบบแจ้งเตือนภัยไซเบอร์แบบเรียลไทม์ในรูปแบบง่าย เช่น SMS หรือข้อความเสียง เพื่อแจ้งเตือนภัย ใหม่ ๆ รวมถึงสนับสนุนนโยบายเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวและการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของผู้สูงอายุ

3. การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน ได้แก่ การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนหรือบริษัท ที่เกี่ยวกับด้านเทคโนโลยี โดยภาครัฐและภาคเอกชนจับมือร่วมกันเพื่อพัฒนาเครื่องมือและแพลตฟอร์ม ที่เข้าใจง่าย สามารถใช้งานง่ายสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งอาจรวมถึงการเพิ่มความปลอดภัยในอุปกรณ์และบริการ ที่ใช้เป็นประจำ เช่น สมาร์ทโฟน/มือถือ แท็บเล็ต (Tablet) คอมพิวเตอร์ รวมถึงการสนับสนุนการวิจัยและ พัฒนาเทคโนโลยีที่เน้นความปลอดภัยและความเข้าถึงสำหรับผู้สูงอายุ

4. การสนับสนุนและจัดหาแหล่งข้อมูล ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์บริการช่วยเหลือเฉพาะทางสำหรับ ผู้สูงอายุที่ต้องการคำปรึกษาหรือช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาทางไซเบอร์ และสร้างเครือข่ายการสนับสนุน ที่รวมหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาสาสมัครที่พร้อมให้ความช่วยเหลือ ในการใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัย

5. การส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีอย่างมีคุณภาพ ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควร สนับสนุนการเข้าถึงเทคโนโลยีอย่างมีคุณภาพสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งรวมถึงการให้บริการอินเทอร์เน็ตที่เสถียร และเครื่องมือเทคโนโลยีที่ออกแบบมาเพื่อความสะดวกต่อการใช้งาน และการจัดหาอุปกรณ์และซอฟต์แวร์ที่มี ความปลอดภัยภายในตัว เช่น ระบบปฏิบัติการที่มีฟังก์ชันการป้องกันภัยคุกคามอัตโนมัติ เป็นต้น

6. การสร้างความร่วมมือระดับชาติและระหว่างประเทศ ได้แก่ ส่งเสริมการร่วมมือระหว่าง ประเทศในการพัฒนามาตรการความปลอดภัยทางไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุ การแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากร ระหว่างประเทศ เช่น อาเซียน ยุโรป เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น สามารถช่วยให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้นและ

เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงในการปกป้องกลุ่มผู้สูงอายุ รวมถึงการจัดการประชุมหรือเวทีวิชาการระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการป้องกันที่เหมาะสม

7. การตรวจสอบและการประเมินผล ได้แก่ การพัฒนาระบบตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติของนโยบายและโครงการที่จัดขึ้นเพื่อปกป้องผู้สูงอายุจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ เพื่อให้แน่ใจว่ามีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม และการสร้างกลไกในการรับฟังข้อเสนอแนะและประสบการณ์จากผู้สูงอายุโดยตรง เพื่อปรับปรุงและพัฒนาโครงการและนโยบายต่อไป

8. การสร้างความตระหนักรู้และการอบรมเชิงปฏิบัติการ การวางแผนและพัฒนาหลักสูตรอบรมสำหรับผู้สูงอายุควรเน้นที่ความเข้าใจง่ายและเหมาะสมกับความสามารถและความต้องการเฉพาะกลุ่ม โดยหลักสูตรควรรวมเนื้อหาพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้งานอินเทอร์เน็ต การจัดการอีเมล การใช้งานโซเชียลมีเดีย และการป้องกันตนเองจากการหลอกลวง การอบรมควรจัดในสถานที่ที่เข้าถึงง่าย เช่น ชุมชนหรือศูนย์การเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุ โดยใช้วิธีการสอนที่เน้นการมีส่วนร่วมและการปฏิบัติจริง เช่น การใช้สมาร์ตโฟนหรือแท็บเล็ต เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ฝึกใช้งานจริง สื่อการเรียนการสอนควรหลากหลาย เช่น วิดีโอสอน การสอนออนไลน์ และแอปพลิเคชันเพื่อการศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนรู้ นอกจากนี้ ควรจัดทำแบบประเมินผลหลังการอบรมเพื่อติดตามความก้าวหน้า และปรับปรุงโปรแกรมให้เหมาะสมยิ่งขึ้นกับความต้องการของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ การจัดอบรมในรูปแบบดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างทักษะด้านเทคโนโลยีให้กับผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงจุด

9. การทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงผลกำไร และภาคเอกชน เพื่อร่วมกันจัดการอบรม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของครอบครัวและผู้ดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการสร้างเครือข่ายความปลอดภัยที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ การมีความร่วมมือนี้จะช่วยให้แต่ละฝ่ายสามารถแบ่งปันทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และข้อมูลที่มีอยู่ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของครอบครัวและผู้ดูแลให้การสนับสนุนทางอารมณ์และการเรียนรู้ที่สำคัญสำหรับผู้สูงอายุ เพิ่มความมั่นใจและความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัย

ดังนั้น การตอบสนองต่อความท้าทายเหล่านี้ต้องเกิดจากการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และชุมชน รวมถึงการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้ทันสมัย ปิดช่องว่างทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุจากภัยทางไซเบอร์ที่เพิ่มขึ้น การส่งเสริมการศึกษาและการให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้งานเทคโนโลยีอย่างปลอดภัยก็มีความสำคัญในการช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถป้องกันตัวเองจากภัยทางไซเบอร์และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อีกทั้งในด้านการปรับปรุงและการพัฒนาแนวทางรับมือต้องมีการพัฒนาแนวทางและกลยุทธ์ที่เข้าถึงได้ง่ายและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยเน้นไปที่การออกแบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับความ

ต้องการของผู้สูงอายุ รวมถึงการสนับสนุนในด้านการเข้าถึงแหล่งข้อมูลและการฝึกอบรมที่เพียงพอ การรับรู้ถึงความเสี่ยงและการป้องกันตนเองจากภัยทางไซเบอร์เป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตในยุคดิจิทัลได้อย่างมั่นใจและปลอดภัย

จากข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า การประยุกต์ใช้ข้อเสนอแนะในประเทศไทย สามารถเริ่มต้นด้วยการจัดโครงการอบรมผู้สูงอายุในชุมชน เช่น ศูนย์ผู้สูงอายุ โดยใช้เครื่องมือที่เข้าถึงง่าย เช่น แอปพลิเคชันบนสมาร์ทโฟนที่มีอินเทอร์เฟซเรียบง่ายและเป็นภาษาไทย นอกจากนี้ การสร้างสื่อการสอนที่เข้าใจง่าย เช่น วิดีโอเกี่ยวกับการป้องกันฟิชชิ่งและภัยไซเบอร์ ก็เป็นอีกวิธีที่สามารถช่วยสร้างความรู้ให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนากฎหมาย ควรเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการหลอกลวงผู้สูงอายุในโลกออนไลน์ และสนับสนุนการพัฒนากฎหมายใหม่ที่มุ่งเน้นการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลและการต่อต้านภัยไซเบอร์อย่างครอบคลุม ความร่วมมือกับภาคเอกชนยังเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีที่ปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ เช่น การออกแบบสมาร์ทโฟนที่มีฟีเจอร์แจ้งเตือนภัยไซเบอร์อัตโนมัติ รวมถึงการพัฒนาแพลตฟอร์มที่ผู้สูงอายุสามารถติดต่อหน่วยงานรัฐได้ง่ายเมื่อเกิดปัญหา นอกจากนี้ การจัดตั้งเครือข่ายสนับสนุนในชุมชน เช่น อาสาสมัครที่ช่วยให้คำปรึกษาด้านเทคโนโลยีแก่ผู้สูงอายุ จะช่วยลดความเปราะบางของกลุ่มเป้าหมายได้อีกทางหนึ่ง อีกทั้งการสร้างแคมเปญรณรงค์ในสื่อต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ และโซเชียลมีเดีย ยังช่วยเพิ่มการตระหนักรู้ของผู้สูงอายุและครอบครัวเกี่ยวกับภัยทางไซเบอร์อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การนำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศไทยควรพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศ รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อให้การป้องกันภัยไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุมีความยั่งยืนและครอบคลุมทุกมิติ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความมั่นใจและความปลอดภัยในการใช้เทคโนโลยีสำหรับผู้สูงอายุในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. ทำให้ได้รับองค์ความรู้เกี่ยวกับความเปราะบางของผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุมักมีความรู้และทักษะด้านเทคโนโลยีจำกัด ส่งผลให้ตกเป็นเป้าหมายของภัยไซเบอร์ที่หลากหลาย เช่น การหลอกลวงทางการเงิน การโจมตีข้อมูลสุขภาพ และการละเมิดข้อมูลส่วนตัวผ่านโซเชียลมีเดียหรืออุปกรณ์ IoT ซึ่งช่องโหว่เหล่านี้เพิ่มความเสี่ยงต่อการสูญเสียทรัพย์สินและความเป็นส่วนตัวอย่างมาก

2. ทำให้ได้รับองค์ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบของภัยไซเบอร์หลายมิติ ได้แก่ ด้านจิตใจ เช่น ความเครียดและการสูญเสียความมั่นใจ ด้านเศรษฐกิจ เช่น การสูญเสียทรัพย์สินและการค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม และด้านสังคม เช่น การลดความไว้วางใจในเทคโนโลยี รวมถึงความต้องการทรัพยากรเพื่อช่วยฟื้นฟูปัญหาจากภัยไซเบอร์ที่เพิ่มขึ้น

3. ทำให้ได้รับองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางป้องกันและรับมือภัยไซเบอร์สำหรับผู้สูงอายุที่ควรมุ่งเน้นการให้ความรู้ เช่น การจัดอบรมเพื่อสร้างความตระหนักรู้ การใช้เทคโนโลยีอย่างระมัดระวัง เช่น การตั้งรหัสผ่านที่ปลอดภัย และการเตรียมพร้อมรับมือเหตุการณ์ เช่น การสำรองข้อมูลสำคัญ รวมถึงการเรียนรู้วิธีรายงานปัญหาเพื่อแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. สามารถนำองค์ความรู้เพื่อไปประยุกต์ใช้เกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อปกป้องผู้สูงอายุจากภัยไซเบอร์ ซึ่งควรมีการจัดตั้งโปรแกรมอบรมและกิจกรรมเสริมความรู้ การพัฒนากฎหมายที่ทันสมัย เช่น การป้องกันข้อมูลส่วนบุคคลและการต่อต้านการหลอกลวง รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและปลอดภัย เช่น สมาร์ทโฟนที่ใช้งานง่าย และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างมาตรการป้องกันภัยไซเบอร์ให้ยั่งยืนและครอบคลุมทุกมิติ

5. องค์ความรู้ดังกล่าวจะเป็นการสร้างความตระหนักรู้ในสังคม พัฒนามาตรการป้องกันภัยไซเบอร์ และออกแบบเทคโนโลยีที่ปลอดภัยและใช้งานง่าย อีกทั้งเป็นแนวทางสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรท้องถิ่น เพื่อสร้างมาตรการป้องกันที่ยั่งยืน การปรับใช้นโยบายและกฎหมายที่ทันสมัย รวมถึงการอบรมความรู้ด้านไซเบอร์ จะช่วยลดความเสี่ยงและยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในยุคดิจิทัลอย่างมั่นใจและปลอดภัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- Cyber Crime Investigation Bureau. (2020). *Annual report on cybercrime in Thailand*. กรุงเทพฯ: กรมสืบสวนคดีอาชญากรรมไซเบอร์.
- ThaiCERT. (2021). *Threat Report: Cyber threats in Thailand*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ประสานงานความมั่นคงเครือข่ายคอมพิวเตอร์ไทย.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2566). 10 อันดับกิจกรรม และพฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ตของคนไทย 2566. วันที่ค้นข้อมูล 15 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/lifestyle/life/2722450>
- NEWS.CH7. (2024). เปิดสถิติคนไทยใช้อินเทอร์เน็ต ปี 2024 กลุ่มผู้สูงอายุ มาแรง! กลายเป็นกลุ่มลูกค้าสำคัญในโลกออนไลน์. วันที่ค้นข้อมูล 15 ตุลาคม 2567, <https://news.ch7.com/detail/725604>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2566). 5 ที่สุดภัยไซเบอร์ที่คนไทยตกเป็นเหยื่อปี'66 สูงวัย60+ เสี่ยง. วันที่ค้นข้อมูล 15 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.prachachat.net/ict/news-1469728>
- SOSECURE. (2024). สรุป 9 เหตุการณ์การโจมตีทางไซเบอร์ครั้งใหญ่ในไทย. วันที่ค้นข้อมูล 15 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.sosecure.co.th/>
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2567). เปิดสถิติอายุ 'เหยื่ออาชญากรรมไซเบอร์' ไม่ใช่กลุ่มคนชรา แต่เป็นวัยทำงาน. วันที่ค้นข้อมูล 15 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://thethaiger.com/th/news/1198860/>

ภาษาอังกฤษ

- Alexandru, A., Ianculescu, M., Giura, I., & Pop, F. (2022). Managing Cybersecurity Threats for Seniors' Digital Needs Using Age-Friendly Remote Healthcare Monitoring Model. *E-Health and Bioengineering Conference (EHB)*, 1-4.
- Anderson, J., & Rainie, L. (2017). *The future of truth and misinformation online*. Pew Research Center. Retrieved November 2, 2024, from <https://www.pewresearch.org/internet/2017/10/19/the-future-of-truth-and-misinformation-online/>
- Arfi, N., Agarwal, S. (2013). Knowledge of Cybercrime among Elderly. *International Journal of Scientific & Engineering Research*, 4(7), 1463-1468.
- Atzori, L., Iera, A., & Morabito, G. (2017). Understanding the Internet of Things: definition, potentials, and societal role of a fast Evolving Paradigm. *Ad Hoc Networks*, 56, 122-140.
- Azam, N. A., Buja, A. G., Darus, M. Y., & Sahri., N. M. (2022). "SCSAM-Elderly: A New Synergistic Cyber Security Model for the Elderly for IR4.0. Readiness in Malaysia," 2022 IEEE 12th Symposium on Computer Applications & Industrial Electronics (ISCAIE), (pp. 117-122). Penang, Malaysia, 2022.
- Blackwood-Brown, C., Levy, Y., & D'Arcy, J. (2019). Cybersecurity Awareness and Skills of Senior Citizens: A Motivation Perspective. *Journal of Computer Information Systems*, 61, 195-206.
- Buja, A. G., Daleela, S., Wahid, M., Faradilla, T., Rahman, A., Deraman, N. A., Hajar Hasrol Jono, M. N., & Aziz, A. D. (2021). Development of organization, social and individual cyber security awareness model (OSICSAM) for the elderly. *International Journal of Advanced Technology and Engineering Exploration; Bhopal*, 8(76), 511-519.
- Buja, A. G., Wahid, S. D. M., Rahman, T. F. A., Deraman, N. A., Jono, M. N. H. H., & Aziz, A. A. (2021). Development of organization, social and individual cyber security awareness model (OSICSAM) for the elderly. *International Journal of Advanced Technology and Engineering Exploration*, 8(76), 511.
- Chachavalpongpan, P. (2022). Nationhood in the Cloud: Cyber Sovereignty in Thailand. *Asian Studies Review*, 47(2), 392-411.
- Chaiwut, N., & Rueangsirarak, W. (2022). *An Online Gap Analysis on Cyber Security Principles for Thailand Organizations Based on ISO/IEC 27001:2013 Standard*. In 2022 6th International Conference on Information Technology (InCIT), (pp.479-484). Nonthaburi, Thailand, 2022.

- Charness, N., & Boot, W. R. (2009). Aging and information technology use: Potential and barriers. *Current directions in psychological science*, 18(5), 253-258.
- Chuamuangphan, J. (2020). The Conception of Cybersecurity in Thailand. *Journal of Technology and Innovation in Tertiary Education Siam Technology College*, 1(2), 37-45.
- Diteeyont, W., & Ku, H. (2021). Internet literacy among the elderly in Thailand. *Educational Media International*, 58, 248-260.
- Hamilton, B. M., Orak, U., Wallace, J. B. (2022). Internet Use as a Moderator of the Relationship between Age and Depression: Implications for Older Adults. *Journal of Applied Gerontology*, 42(5), 942-950.
- Hill, R., Betts, L. R., & Gardner, S. E. (2015). Older adults' experiences and perceptions of digital technology:(Dis) empowerment, wellbeing, and inclusion. *Computers in Human Behavior*, 48, 415-423.
- Holtfreter, K., Reisig, M. D., & Pratt, T. C. (2018). Risky remote purchasing and identity theft victimization among older Internet users. *Psychology, Crime & Law*, 24(3), 243-256.
- Jiang, L., & Bai, G. (2020). Security analysis and improvements of authentication and access control in the Internet of Things. *Sensors*, 20(17), 4794.
- Jorge, J., Varela, Cristóbal, Hernández, Rafaela, Ramos, Miranda, Christopher, P., Barlett, Matías, E., Rodríguez-Rivas. (2022). Victims of Cyberbullying: Feeling Loneliness and Depression among Youth and Adult Chileans during the Pandemic. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(10), 5886-5886.
- Katsantonis, M., Manikas, A., Mavridis, I., & Gritzalis, D. (2023). Cyber range design framework for cyber security education and training. *International Journal of Information Security*, 22, 1005-1027.
- Kolias, C., Kambourakis, G., Stavrou, A., & Voas, J. (2017). DDoS in the IoT: Mirai and other botnets. *Computer*, 50(7), 80-84.
- Kopp, E., Kaffenberger, L., Wilson, C. (2017). *Cyber Risk, Market Failures, and Financial Stability*, 17(185).
- Kraiwanit, T., Jangjarat, K. (2023). Factors Determining Online Activities and Technology Use Among Older Adults in Thailand. *Pertanika Journal of Social Science and Humanities*, 31(2).
- Kruse, C. S., Frederick, B., Jacobson, T., & Monticone, D. K. (2017). Cybersecurity in healthcare: A systematic review of modern threats and trends. *Technology and Health Care*, 25(1), 1-10.

- Laohabutr, P., Subchartanan, J., Suteerajitrakool, O., Tempark, T., & Bongsebandhu-phubhakdi, C. (2021). Thai teens' privacy-related practices on Facebook. *Journal of Children and Media*, 16, 406-414.
- Manić, L., Miljković, J. (2022). Cyber security of the elderly. *Bezbednost*, 643, 120-139.
- Martin, N., & Rice, J. P. (2013). Spearing High Net Wealth Individuals: The Case of Online Fraud and Mature Age Internet Users. *International Journal of Information Security and Privacy*, 7(1), 15.
- Mosenia, A., & Jha, N. K. (2017). A comprehensive study of security of internet-of-things. *IEEE Transactions on Emerging Topics in Computing*, 5(4), 586-602.
- Nadia, M., Brashier, Daniel, L., Schacter. (2020). Aging in an Era of Fake News. *Current Directions in Psychological Science*, 29(3), 316-323.
- Narayanan, V., Robertson, B., Hickerson, A., Srivastava, B., & Smith, B. (2021). Securing social media for seniors from information attacks: Modeling, detecting, intervening, and communicating risks. *Third IEEE International Conference on Trust, Privacy and Security in Intelligent Systems and Applications (TPS-ISA)*, 297-302.
- Nef, T., Ganea, R. L., Müri, R. M., & Mosimann, U. P. (2013). Social networking sites and older users—a systematic review. *International psychogeriatrics*, 25(7), 1041-1053.
- Padikkapparambil, J., Ncube, C., Singh, K. K., & Singh, A. (2020). Internet of Things technologies for elderly health-care applications. In *Emergence of pharmaceutical industry growth with industrial IoT approach*, (pp. 217-243). Academic Press.
- Ping, C., Tsaifa, (TF), Yen. (2023). How does Digital Trust Make Up for the Digital Divide in Elderly Care Services. *Asian Journal of Advanced Research and Reports*, 17(9).
- Rafih, H., & Munteanu, C. (2023). Understanding Older Adults' Safety Perceptions and Risk Mitigation Strategies when Accessing Online Services. *Lecture Notes in Computer Science*, 467-491.
- Rice, E. S., Haynes, E., Royce, P., & Thompson, S. C. (2016). Social media and digital technology use among Indigenous young people in Australia: a literature review. *International journal for equity in health*, 15, 1-16.
- Roman, R., Zhou, J., & Lopez, J. (2013). On the features and challenges of security and privacy in distributed internet of things. *Computer Networks*, 57(10), 2266-2279.
- Saariluoma, P. (2016). Cybersecurity for old people. *Gerontechnology*, 14(63).
- Sicari, S., Rizzardi, A., Grieco, L. A., & Coen-Porisini, A. (2015). Security, privacy and trust in Internet of Things: The road ahead. *Computer Networks*, 76, 146-164.

- Sriwisathiyakun, K., & Dhamanitayakul, C. (2022). Enhancing digital literacy with an intelligent conversational agent for senior citizens in Thailand. *Education and Information Technologies*, 27, 6251-6271.
- Sugunaraj, N., Ramchandra, A., & Ranganathan, P. (2022). *Cyber Fraud Economics, Scam Types, and Potential Measures to Protect U.S. Seniors: A Short Review*. In 2022 IEEE International Conference on Electro Information Technology (eIT), (pp. 623-627).
- Tsai-Fa, Yen. (2022). Digital Risk, Digital Privacy and their Impacts on the Usage Intentions of Smart Senior Health Care Service. *International journal of social sciences perspectives*, 11(2), 105-113.
- Vailati Riboni, F., Sadowski, I., Comazzi, B., & Pagnini, F. (2022). Mindful age and technology: A qualitative analysis of a tablet/smartphone app intervention designed for older adults. *Integrative Psychological and Behavioral Science*, 56(3), 739-754.
- Wiederhold, B. K. (2020). Connecting through technology during the coronavirus disease 2019 pandemic: Avoiding "Zoom Fatigue". *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 23(7), 437-438.
- Zulkipli, N. (2021). Synthesizing Cybersecurity Issues and Challenges For The Elderly. *Turkish Journal of Computer and Mathematics Education (TURCOMAT)*, 12(5), 1775-1781.
- Žvanut, B., & Mihelič, A. (2022). Qualitative study on domestic social robot adoption and associated security concerns among older adults in Slovenia. *Front. Psychol.* 15.

ธรรมนูญชุมชนกับการบวนการสร้างข้อตกลงร่วมเพื่ออยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงาน
อุตสาหกรรม กรณีบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

**Community Based Constitution and the Formation of Contract for the Coexistence of
Local Community and Industry in the Case of Ao Udom Community,
Thung Sukla Subdistrict, Si Racha District, Chonburi Province***

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (Pimprapai Snitwong Na Ayudhya)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Assistant Professor, Department of Law Faculty of Political Science and Law, Burapha University

E-mail: pimprapai@go.buu.ac.th

Received: 8 May 2024

Revised: 23 December 2024

Accepted: 23 December 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ทุนที่มีผลต่อการสร้างวัฒนธรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม และวิเคราะห์บทบาทของวัฒนธรรมชุมชนในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม ผลการวิจัยพบว่า ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมในฐานะวัฒนธรรมชุมชน เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างทุน 4 ประเภท คือ (1) ทุนทางเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดันให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือมาตรการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (2) ทุนทางสังคม ในฐานะเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่เชื่อมโยงให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา (3) ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปรียบเสมือนทุนเชิงซ้อนซึ่งทั้งเป็นสาเหตุและผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม (4) ทุนมนุษย์ซึ่งเป็นศักยภาพและความสามารถของผู้นำทางอุดมการณ์ ประชาชนชุมชนและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในการสร้างและขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม บทบาทของวัฒนธรรมชุมชนที่เรียกว่าธรรมนูญชุมชนกับการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่าง

* โครงการวิจัยนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยบูรพา งบประมาณเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประเภท Fundamental Fund ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ภายใต้แผนงานวัฒนธรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมมีบทบาทสำคัญ 6 ประการ คือ (1) เป็นสัญญาประชาคมระดับท้องถิ่น (2) เป็นกลไกที่ช่วยปรับเปลี่ยนปฏิบัติการสื่อสารและปฏิบัติการทางสังคมระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการภาคเอกชน (3) เป็นกลไกที่ช่วยปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการภาคเอกชน (4) เป็นเครื่องมือช่วยให้การใช้อำนาจบริหารจัดการตนเองของชุมชนได้รับการยอมรับ (5) เป็นเครื่องมือของชุมชนเพื่อต่อรองกับโรงงานอุตสาหกรรม และ (6) เป็นเครื่องมือเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและผู้ประกอบการภาคเอกชน

คำสำคัญ: ธรรมนูญชุมชน, นวัตกรรมชุมชน, การอยู่ร่วมกัน

Abstract

This qualitative research aims to analyze the capitals affecting the creation of community innovation for coexistence between communities and industrial factories. It also examines the role of community innovation in fostering coexistence processes between communities and industrial factories. The research reveals that the Ao Udom Bay community constitution, as a form of community innovation, emerges from interactions among four types of capital: (1) Economic Capital: This drives interactions among stakeholders who seek mechanisms or measures to protect and maintain economic benefits (2) Social Capital: This acts as a social relationship network that facilitates interactions among stakeholders both within and outside the community, enabling collaboration on problem-solving (3) Natural and Environmental Capital: This complex capital both influences and is influenced by the development of the Ao Udom community constitution (4) Human Capital: This encompasses the potential and abilities of community leaders, heads, and various network leaders in creating and driving the Ao Udom community constitution. The community innovation, referred to as the community constitution, plays a significant role in fostering coexistence between communities and industrial factories in six aspects: (1) It serves as a local community-level social contract (2) It acts as a mechanism that transforms communication and social practices between communities and private sector entrepreneurs (3) It transforms power dynamics between communities and private sector entrepreneurs (4) It legitimizes community self-governance (5) It serves as a negotiation tool for communities dealing with industrial factories (6) It strengthens the power of local communities and private sector entrepreneurs.

Keywords: Community Constitution, Community Innovation, Coexistence

บทนำ

ปฏิริยาของชุมชนท้องถิ่นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program: ESB) ตลอดจนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกหรือที่รู้จักในนามระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ประกอบด้วย 3 มิติใหญ่ ๆ คือ หนึ่งชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมต่างคนต่างอยู่ หรือการแบ่งแยกพื้นที่ (Zonings) สองมุ่งงจัดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งออกจากพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การหยุดสร้างหรือการหยุดพัฒนาอุตสาหกรรม (Deindustrialization) และสามการอยู่ร่วมกัน (Coexistence) ระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม

กล่าวโดยเฉพาะการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกัน ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในหลายพื้นที่ ดังกรณีชุมชนอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตร์ราชา จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นตัวอย่างความสำเร็จที่ภาคประชาชนได้ริเริ่มสร้างข้อตกลงร่วมระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือที่เรียกว่า “ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม” โดยธรรมนูญฉบับนี้ประชาชนในพื้นที่อาศัยตัวแบบจากพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่มีเป้าหมายเพื่อให้คนไทยมีความสมบูรณ์ทั้งกายใจ เอื้อเพื่อแบ่งปันอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข อาจกล่าวได้ว่าธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมเป็นความพยายามที่จะให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับภาคประชาชน การป้องกันและบรรเทาเหตุเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อยู่ในชุมชนท้องถิ่น ผ่านการจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการชุมชนในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดูแลคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาชุมชน สังคม โดยมีกลไกรัฐระดับท้องถิ่นเป็นผู้ประสานงานระหว่างชุมชนท้องถิ่นและโรงงานอุตสาหกรรม ภาพของการดำเนินการเช่นนี้ถูกเปรียบเทียบกับให้เห็นว่าเป็นการตั้งกติกาก่อนการปฏิบัติต่อกันและกันหรือเป็นการปฏิบัติการแบบประชาธิปไตยทางตรง โดยการตั้งกฎ กติกากับท่าเรือและโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ กล่าวได้ว่าที่ผ่านมาธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมถูกใช้เป็นเครื่องมือของภาคประชาชนต่อรองกับโรงงานอุตสาหกรรมในหลากหลายรูปแบบ เช่น การต่อรองกับท่าเรือบริษัทเคอรี่ โลจิสติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด ผ่านการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการขยายพื้นที่ท่าเรือกระทั่งบริษัทตัดสินใจระงับการขยายท่าเรือเฟสที่ 4 หรือการเรียกร้องให้บริษัท เจ.ซี. มารีน เซอร์วิส จำกัด จัดการกับการขนส่งถ่านหินเพื่อให้มีการขนส่งโดยระบบปิดและในระหว่างดำเนินการก่อสร้างระบบปิดนั้น ระบบเปิดที่ดำเนินการอยู่ต้องมีการจัดการให้มีประสิทธิภาพ เช่น มีพลาสติกคลุมมีคนผลัดเวรกวาดถนนตลอดเวลาไม่ให้มีฝุ่นตกหรือกรณีหากมีลมแรงต้องหยุดขนส่งถ่านหิน หรือก่อนการขนส่งถ่านหินจะต้องแจ้งให้กรรมการชุมชนทราบล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์ ทั้งนี้การออกแบบระบบปิดของบริษัทฯ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว นอกจากนี้บริษัท เจ.ซี. มารีน เซอร์วิส จำกัด ยังมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นสวัสดิการให้กับชุมชนท้องถิ่น ภายใต้

ข้อกำหนดที่ว่าผู้ที่ได้รับสวัสดิการต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ 5 ปีขึ้นไปจะได้รับสวัสดิการในการรักษาพยาบาล ส่วนผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 55 ปีขึ้นไปจะได้รับเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุเพิ่มเติมจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของรัฐบาล รวมทั้งมีเงินสวัสดิการสำหรับการคลอดบุตร คำทำศพ เป็นต้น (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2559, หน้า 174-178) ภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่ามีทุนประเภทใดบ้างที่ส่งผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชน และนวัตกรรมชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นมานั้นมีบทบาทอย่างไรต่อการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและภาคอุตสาหกรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ทุนที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม
2. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของนวัตกรรมชุมชนในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ทุนที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม อาทิ ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสัญลักษณ์ และทุนทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หลังจากนั้นจะวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของนวัตกรรมชุมชนในฐานะกลไกและกระบวนการที่ช่วยให้ชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมสามารถอยู่ร่วมกันได้ สำหรับการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาในลักษณะกรณีศึกษา (Case Study) โดยเลือกชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตหิรา จ.ชลบุรี ซึ่งจะเริ่มศึกษาดังแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่การพัฒนาอุตสาหกรรมเริ่มส่งผลกระทบและสร้างปัญหาต่อชุมชนท้องถิ่น กระทั่งเกิดปฏิบัติการหลายรูปแบบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในงานวิจัยนี้ จะใช้แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายเป็นเครื่องมือทำความเข้าใจ โดยการศึกษาพหุนิยมทางกฎหมายสมัยใหม่เป็นการศึกษาจากมุมมองในกลุ่มของทฤษฎีบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norm Theory) ซึ่งจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับในการนำมาใช้ควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในแต่ละสังคม อันอาจนำไปสู่การเกิดขึ้นของจารีตและขนบธรรมเนียม ความผูกพันของสมาชิกในองค์กรหรือชุมชน Hydn & Svensson (2008) อ้างถึงใน มูฮัมหมัดรอฟีอี มูซอ, 2557) ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและบรรทัดฐานทางสังคมว่ามีบรรทัดฐานทางสังคมบางอย่างที่สมาชิกในสังคมยึดถือปฏิบัติจนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปจนนำไปสู่การตรา

เป็นกฎหมายของรัฐในที่สุด กล่าวได้ว่า พหุนิยมทางกฎหมายเป็นเครื่องมือหนึ่งในการอธิบายความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมที่อยู่ร่วมกันว่ามีการใช้กฎเกณฑ์ใดในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกซึ่งอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่หลากหลาย ไม่สามารถใช้ทฤษฎีหรือมุมมองแบบเดิมที่มองในลักษณะรวมศูนย์ในรูปแบบของกฎหมายเชิงเดี่ยวอีกต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารชั้นต้น (Primary Data) เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informants) ข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดจะถูกตรวจสอบโดยใช้หลักการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยมาจัดกระทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) มีกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล คือ การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) การแสดงข้อมูล (Data Display) และการหาข้อสรุป การตีความและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) (ชายโพธิ์สิตา, 2554)

ผลการวิจัย

ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมเกิดขึ้นภายหลังการรวมตัวของภาคประชาชนกลุ่มหนึ่งในนามเครือข่ายรักษ์อ่าวอุดมและกลุ่มประมงต้นแบบบ้านอ่าวอุดม ทั้งนี้เพื่อต่อรองกับภาคอุตสาหกรรมโดยยุทธศาสตร์ที่เครือข่ายฯ นำมาใช้เคลื่อนไหวช่วงแรก คือ การชุมนุมประท้วง แต่หลังจากสมาชิกในเครือข่ายจำนวนหนึ่งได้เข้าร่วมอบรมจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) เครือข่ายภาคประชาชนกลุ่มนี้ได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวใหม่โดยให้ความสำคัญกับการใช้องค์ความรู้เชิงประจักษ์จากข้อมูลชุมชนหรือข้อมูลเชิงพื้นที่ต่อสู้กับข้อมูลเชิงเทคนิคหรือข้อมูลเชิงวิชาการ ผลผลิตที่ได้จากหลักคิดและกระบวนการทำงานเช่นนี้ ทำให้สมาชิกในเครือข่ายฯ เริ่มตระหนักว่าการแก้ไขปัญหาของชุมชนอ่าวอุดมโดยใช้พลังและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนเพียงมิตินี้จะไม่ประสบความสำเร็จ กระทั่งเป็นจุดเริ่มต้นของกลยุทธ์การพัฒนาที่เรียกว่า “เปลี่ยน Me เป็น We” และนำไปสู่การจัดทำบันทึกข้อตกลงเรื่องการอยู่ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนบ้านอ่าวอุดมอย่างยั่งยืนหรือที่รู้จักในนาม “ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม” สาระสำคัญที่ปรากฏให้เห็นผ่านแผนการดำเนินงานร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่น ผู้ประกอบการภาคเอกชน ตลอดจนกลไกรัฐระดับท้องถิ่นจำนวน 10 แผนงาน คือ แผนการบริหารจัดการมรดกชุมชน แผนการอนุรักษ์ แผนการฟื้นฟู แผนการให้ประโยชน์ยั่งยืน แผนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แผนการจัดการมลพิษ แผนการสร้างพื้นที่ภาคการเมือง

พลเมือง แผนการสร้างอัตลักษณ์ของพื้นที่และคนในพื้นที่อ่าวอุดม แผนการสร้างความรู้อย่างต่อเนื่องและแผนการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมกับชุมชน (สมนึก จงมีวสิน, 2557; สมนึก จงมีวสิน และคณะ, 2564, หน้า 5; ชัยณรงค์ เครือนวน, 2559)

1. ทูที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมบันทึกข้อตกลงเรื่องการอยู่ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนบ้านอ่าวอุดมอย่างยั่งยืนหรือธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมนั้น เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างทุน 4 ประเภท คือ

(ก) ทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Capital) เนื่องจากผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่มต้องการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน ด้วยเหตุนี้ทุนทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการประกอบสร้างธรรมนูญชุมชนฯ จึงผันแปรตามบริบททางเศรษฐกิจของผู้กระทำการแต่ละกลุ่ม อาทิ กลุ่มประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านซึ่งต้องการปกป้องพื้นที่ทำมาหากินตลอดจนสร้างความอยู่รอดทางเศรษฐกิจท่ามกลางการปิดล้อมของภาคอุตสาหกรรม กลุ่มประชาชนที่ประกอบอาชีพภาคบริการที่ต้องการรักษาฐานการผลิตและรูปแบบการประกอบอาชีพที่สัมพันธ์กับแรงงานภาคอุตสาหกรรม กลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้กระบวนการสะสมทุนทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน กลไกรัฐระดับท้องถิ่นซึ่งได้รับผลประโยชน์เชิงเชื่อมโยงจากการเข้ามาของภาคอุตสาหกรรมในรูปของภาษีประเภทต่าง ๆ ด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจดังกล่าวถือแรงผลักดันให้เกิดปฏิสัมพันธ์และปฏิบัติการระหว่างผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อแสวงหากลไกหรือมาตรการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กระทั่งนำไปสู่การร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมเพื่ออยู่ร่วมกันแบบไตรภาคี คือ ภาคประชาชนในชุมชนบ้านอ่าวอุดม ผู้ประกอบการภาคเอกชนและเทศบาลนครแหลมฉบัง (เครือข่ายรักษ์อ่าวอุดม, 2555; พนม พิพัฒน์คิด, ให้สัมภาษณ์รายการเมืองชลใจ 18 กุมภาพันธ์ 2558; โรงเรียนรุ่งอรุณ, 2555, หน้า 45; สุวิดา มะมา, 2562, หน้า 74)

(ข) ทุนทางสังคม (Social Capital) ในฐานะเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Network) ที่เชื่อมโยงให้เกิดปฏิสัมพันธ์ (Interaction) และเชื่อมร้อย (Internetworking) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหที่ชุมชนเผชิญอยู่ เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น สะท้อนให้เห็น 2 มิติ คือ เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมภายในชุมชนอ่าวอุดมเปรียบเสมือนกลไกเชื่อมโยงบุคคลที่มีพื้นฐานความสัมพันธ์แบบเครือญาติหรือเครือญาติเสมือน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต่างเผชิญปัญหาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเข้ามามีปฏิสัมพันธ์เพื่อแสวงหากลไกและค้นหาเครื่องมือ สำหรับจัดการหรือแก้ไขปัญหที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต วิธีการผลิตของประชาชนดั้งเดิม และเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับกลไกรัฐ ผู้ประกอบการภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นกลไกถ่วงและเชื่อมร้อยกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลไกรัฐตลอดจนภาคประชาสังคม ให้สนับสนุนและเสริมสร้างพลังอำนาจในปฏิบัติการทางสังคมของเครือข่ายภาคประชาชนในชุมชนอ่าวอุดมหลากหลายรูปแบบ อาทิ เสริมสร้างศักยภาพการทำงานของประชาชนผ่านการคิดอาวุธทางปัญญาและให้หลักคิดทางวิชาการเพื่อแก้ไขปัญห

เสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายภาคประชาชนผ่านการสนับสนุนทรัพยากร งบประมาณและนวัตกรรม สำหรับบริหารจัดการกลุ่ม องค์กรภาคประชาชน นำเสนอเครื่องมือเพื่อจัดการผลกระทบโดยใช้พลังภายใน ชุมชน ตลอดจนปฏิบัติการร่วมกับชุมชนในการแก้ไขเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ขณะเดียวกัน เครือข่ายภายนอกชุมชนก็เป็นแรงกดดันให้ผู้ประกอบการต้องรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนท้องถิ่นให้ มากขึ้น (สมยศ เนิยกุล และอมรศักดิ์ ปัญญาเจริญศรี, ให้สัมภาษณ์รายการเมืองคลไจ 18 กุมภาพันธ์ 2558; สมนึก จงมีวสิน, 2557; สมนึก จงมีวสิน และคณะ, 2564)

(ค) ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural Capital) เปรียบเสมือนทุนเชิงซ้อน ซึ่งทั้งเป็นสาเหตุและผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดปฏิบัติการประกอบสร้างและขับเคลื่อนธรรมณูชุมชนบ้าน อ่าวอุดม โดยมีมติที่เป็นสาเหตุเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากการเข้ามา ของท่าเทียบเรือและนิคมอุตสาหกรรม อาทิ ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ปัญหาตะกอนเลน ปัญหามลพิษทาง อากาศ ปัญหาขยะจากเรือ ตลอดจนพื้นที่ประกอบการประมงลดลง ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนในชุมชนอ่าวอุดม จนกลายเป็นแรงผลักดันให้ภาคประชาชนต้องแสวงหากลไกแก้ไขปัญห เพราะหากปล่อยไว้ปัญหาคำรงอยู่ ย่อมเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การล่มสลายของวิถีชีวิตดั้งเดิมของผู้คนท้องถิ่น ประกอบกับการขาดมาตรการ แก้ปัญหาก็เป็นเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการภาคเอกชน ปิดความรับผิดชอบหรือไม่มีความจริงใจที่จะแก้ไข ปัญหา ด้วยเหตุนี้กระบวนการประกอบสร้างและขับเคลื่อนธรรมณูชุมชนฯ จึงเป็นการทำสัญญาและสร้าง ข้อตกลงร่วมว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการลักษณะใดลักษณะหนึ่งอันอาจจะเกิดกติกาสถาของการอยู่ ร่วมกัน ส่วนมิตที่เป็นผลลัพธ์ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งกลไกรัฐระดับท้องถิ่น เครือข่ายภาคประชาชน ผู้ประกอบการภาคเอกชนเริ่มตระหนักและเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์และ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นหลักประกันความอยู่รอด (เครือข่ายรักษ์อ่าวอุดม, 2555; สุวิดา มะมา, 2562, หน้า 106-108; ให้สัมภาษณ์รายการเมืองคลไจ, 18 กุมภาพันธ์ 2558)

(ง) ทุนมนุษย์ (Human Capital) ในที่นี้หมายถึงศักยภาพและความสามารถของผู้นำทาง อุดมการณ์ ประชาชนชุมชนและผู้นำเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการประกอบสร้างและขับเคลื่อน ธรรมณูชุมชนบ้านอ่าวอุดม ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากความสามารถเชื่อมโยงและกระชับเครือข่ายทั้งภายใน และภายนอกชุมชนซึ่งมีผลต่อการระดมมวลชนเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและกดดันผู้ประกอบการภาคเอกชน รวมถึงแสวงหาพันธมิตรเพื่อขับเคลื่อนปฏิบัติการของชุมชน นอกจากนี้ผู้นำชุมชนยังสามารถปรับเปลี่ยน ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี กลยุทธ์การเคลื่อนไหวสังคมให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมจากการเคลื่อนไหว ต่อต้านภาคอุตสาหกรรมสู่การแสวงหาหนทางเพื่ออยู่ร่วมกัน เช่นเดียวกับความสามารถในการปฏิบัติการ สื่อสาร (Communication Action) ซึ่งมีความหมายสามนัย คือ นัยแรกเป็นการสื่อสารกับผู้ประกอบการ ภาคเอกชนเพื่อสะท้อนปัญหาของชุมชนและแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญห นัยที่สองเป็นการสื่อสารเพื่อ สร้างความเข้าใจแก่ชุมชน นัยที่สามเป็นการสร้างช่องทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมมี

ปฏิสัมพันธ์และปฏิบัติการสื่อสารร่วมกัน ผ่านการออกแบบพื้นที่สาธารณะให้เกิดการพูดคุยหรือ
ปรึกษาหารือระหว่างผู้ประกอบการภาคเอกชน ตัวแทนชุมชน ตัวแทนกลไกรัฐระดับท้องถิ่น นักวิชาการ

**2. บทบาทของนวัตกรรมชุมชนในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนและโรงงาน
อุตสาหกรรม** ที่ผ่านมามีบันทึกข้อตกลงเรื่องการอยู่ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนบ้านอ่าวอุดม
อย่างยั่งยืนหรือธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม มีบทบาทสำคัญในการสร้างกระบวนการอยู่ร่วมกันระหว่าง
ชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมหลายมิติ ดังนี้ (สมนึก จงมีวสิน, 2557; ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ, 2559;
สุวิดา มะมา, 2562)

(ก) เป็นสัญญาประชาคมระดับท้องถิ่น ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้ง
กลไกรัฐระดับท้องถิ่น (เทศบาลนครแหลมฉบัง) ผู้ประกอบการภาคเอกชนและตัวแทนชุมชนอ่าวอุดม
ได้ร่วมให้คำมั่นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยรูปแบบของสัญญาประชาคมที่เกิดขึ้นธรรมนูญ
ชุมชนบ้านอ่าวอุดมมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นสัญญาประชาคมที่เกิดขึ้นจากเจตจำนงร่วมการเกิดขึ้นของ
สัญญาประชาคมเช่นนี้ทำให้ปฏิบัติการทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ เป็นไปด้วยความสมัครใจและสะท้อนให้
เห็นความจริงใจในการแก้ไขปัญหาอันเป็นผลลัพธ์จากการพัฒนาอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็เป็นสัญญา
ประชาคมที่ไม่ได้มอบอำนาจให้คณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นผู้มีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหา ตรงกันข้าม
กับส่งเสริมให้เกิดกระบวนการร่วมคิดร่วมทำระหว่างผู้กระทำการกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรง
และทางอ้อมเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจซึ่งกันและกัน เป็นเช่นเดียวกับเป็นสัญญาประชาคมที่ไม่มีสภาพ
บังคับทางกฎหมาย แต่เป็นข้อผูกมัดที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องปฏิบัติ นอกเหนือการปฏิบัติตาม
เงื่อนไขทางกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบของกลไกรัฐที่มีบทบาทกำกับ ควบคุมการพัฒนาอุตสาหกรรม
และหากมีการละเมิดสัญญาแม้ไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายแต่อาจถูกมาตรการลงโทษทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ
นอกจากนี้ยังเป็นสัญญาประชาคมที่มีผลโดยตรงต่อปฏิบัติการทางสังคมของผู้ประกอบการภาคเอกชน
โดยเฉพาะปฏิบัติการที่แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบหรือการตระหนักถึงชุมชนท้องถิ่น รวมถึงเป็น
สัญญาประชาคมที่ผู้กระทำการทุกฝ่าย (ที่ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงฯ) มีจุดหมายเดียวกัน คือ อยู่ร่วมกัน
อย่างยั่งยืน

(ข) เป็นกลไกที่ช่วยปรับเปลี่ยนปฏิบัติการสื่อสารและปฏิบัติการทางสังคมระหว่างชุมชนและ
ผู้ประกอบการภาคเอกชน จากปฏิบัติการสื่อสารและปฏิบัติการทางสังคมภายใต้แนวคิด “สังคมของฉัน
(Me-society)” สู่แนวคิด “สังคมของเรา (We-Society)” ใน 2 มิติ คือ มิติแรกเป็นปฏิบัติการสื่อสารแบบ
ปรึกษาหารือ ผ่านการสร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ผู้กระทำการที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการพัฒนา
อุตสาหกรรมทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้เข้ามาพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นและปรึกษาหารือ ตลอดจนเป็น
พื้นที่แห่งการซักถามในประเด็นที่ชุมชนสงสัยหรือต้องการคำอธิบายจากผู้ประกอบการภาคเอกชน
ขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ชี้แจงหรืออธิบายถึงโครงการที่ถูกดำเนินการเพื่อ

ป้องกันปัญหาและผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนท้องถิ่น มิติที่สองเป็นปฏิบัติการทางสังคมแบบร่วมคิดร่วมทำเพื่อสร้างสังคมที่พึงปรารถนาาร่วมกัน โดยเฉพาะสังคมที่ผู้กระทำการซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสามารถอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน

(ค) เป็นกลไกที่ช่วยปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างชุมชนและผู้ประกอบการภาคเอกชน จากเดิมที่มีสัมพันธภาพแนวตั้ง (Vertical Relationship) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบผูกขาดอำนาจการตัดสินใจที่ผู้กระทำการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง สู่สัมพันธภาพแนวราบ (Horizontal Relationship) ที่เน้นสร้างความร่วมมือและสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการภาคเอกชน เนื่องจากธรรมชาติของชุมชนฯ ช่วยสร้างเงื่อนไขให้เกิดความสัมพันธ์แบบพันธมิตรหรือหุ้นส่วนการพัฒนา ผ่านการออกแบบให้ตัวแทนชุมชนกับตัวแทนโรงงานอุตสาหกรรมได้พูดคุยแลกเปลี่ยนในพื้นที่หรือเวทีที่ไม่เป็นทางการหรือกึ่งทางการ ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือแทนการตัดสินใจจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยเฉพาะการปรึกษาหารือที่นำไปสู่การตัดสินใจร่วมซึ่งเน้นการสร้างฉันทามติ นอกจากนี้ยังสร้างเงื่อนไขให้ชุมชนมีส่วนร่วมกำกับ ติดตามการดำเนินการของผู้ประกอบการภาคเอกชน ตลอดจนช่วยสร้างคุณภาพทางอำนาจระหว่างกลไกรัฐ ผู้ประกอบการภาคเอกชนและชุมชน เพื่อให้ผู้กระทำการทุกฝ่ายมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา รวมถึงป้องกันการผูกขาดอำนาจหรือการดำเนินการโดยไม่รับฟังเสียงจากคู่สัญญา

(ง) เป็นเครื่องมือช่วยให้การใช้อำนาจบริหารจัดการตนเองของชุมชนได้รับการยอมรับ เพราะการร่วมลงนามในธรรมนูญชุมชนฯ ของผู้ประกอบการภาคเอกชนและกลไกรัฐระดับท้องถิ่น เปรียบเสมือนการรับรองและยอมรับให้ชุมชนบริหารจัดการตนเอง และพร้อมรับผลลัพธ์จากการใช้อำนาจของชุมชน ตัวอย่างอำนาจบริหารจัดการตนเองของชุมชนที่ปรากฏในธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม เช่น ให้มีการจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำและสิ่งแวดล้อม การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ติดตาม ประเมินผลดูแลรักษาโครงการทรัพยากรทางทะเลของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติร่วมกับเอกชน ชุมชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชน ร่วมตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่อ่าวอุดม เป็นต้น การให้และเพิ่มพลังอำนาจแก่ชุมชนบริหารจัดการตนเองถือเป็นกลไกสำคัญที่นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน เพราะเป็นการสร้างตัวตนแก่ชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการป้องกัน แก้ไขปัญหาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมร่วมกับกลไกรัฐระดับท้องถิ่นและผู้ประกอบการภาคเอกชน

(จ) เป็นเครื่องมือของชุมชนเพื่อต่อรองกับโรงงานอุตสาหกรรม ดังกรณีการเรียกร้องให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนแก้ไขปัญหาและผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมถึงจัดให้มีโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนนอกเหนือโครงการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งเป็นกิจกรรมตามพันธกิจทั่วไปของโรงงานอุตสาหกรรม ดังตัวอย่างเช่น การต่อรองกับท่าเรือให้จัดการกับปัญหาและผลกระทบจาก

การขนถ่ายสินค้า การต่อรองกับผู้ประกอบการภาคเอกชนให้ระงับการขายทำเรือ การต่อรองให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนจัดสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตแก่ประชาชนในชุมชน อ่าวอุดม เป็นต้น

(จ) เป็นเครื่องมือเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและผู้ประกอบการภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนให้เห็น 2 มิติ คือ มิติแรกเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากธรรมนูญชุมชนฯ ช่วยสร้างเงื่อนไขให้เกิดการบริหารจัดการร่วม (Co-management) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Power and Responsibility) ระหว่างกลไกรัฐ ผู้ประกอบการภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่น มิติที่สองเสริมสร้างพลังอำนาจการบริหารจัดการทั้งการเสริมสร้างพลังอำนาจการบริหารจัดการของชุมชนผ่านการบูรณาการกลไกรัฐระดับท้องถิ่น ผู้ประกอบการภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชน และเสริมสร้างพลังอำนาจการบริหารจัดการของผู้ประกอบการภาคเอกชนเพราะการเข้าร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงเพื่ออยู่ร่วมกันฯ แสดงถึงความจริงใจในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอันเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของความไว้วางใจหรือสร้างการยอมรับจากชุมชน

อย่างไรก็ตามธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมยังมีจุดอ่อนและข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้นการทำความเข้าใจกับจุดอ่อนและข้อจำกัด จึงเปรียบเสมือนแนวทางพัฒนาให้ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมมีพลังอำนาจเสริมสร้างศักยภาพในการอยู่ร่วมกัน ดังนี้

(ก) การขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมเป็นปฏิบัติการของกลุ่มผู้นำชุมชน ดังนั้นพลังอำนาจของธรรมนูญชุมชนฯ จึงสัมพันธ์กับศักยภาพและความสามารถของผู้นำชุมชนประเภทต่าง ๆ หากผู้นำชุมชนยังเห็นความสำคัญและใช้เงื่อนไขหรือข้อกำหนดในธรรมนูญชุมชนฯ เป็นกลไกต่อรองกับกลไกรัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชนจะทำให้ธรรมนูญชุมชนฯ มีพลังอำนาจหรือมีบทบาททางสังคมตรงกันข้ามหากกลุ่มผู้นำชุมชนเห็นกลไกดังกล่าวมีพลังไม่มากพอที่จะสร้างข้อตกลงร่วมเพื่ออยู่ร่วมกัน จึงต้องแสวงหากลไกใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าอาจเป็นผลให้ธรรมนูญชุมชนฯ หมดบทบาททางสังคม (Dysfunction) ด้วยเหตุนี้เพื่อให้ธรรมนูญชุมชนฯ เป็นข้อตกลงร่วมที่อยู่ไม่ขัดแย้งกับคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่งและผู้กระทำการทุกฝ่ายสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงอันเป็นหลักประกันความมั่นคงและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องขยายการมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ไปสู่ประชาชนในชุมชน โดยเฉพาะการสร้างกลไกให้ประชาชนในชุมชนอ่าวอุดมทั้งประชาชนท้องถิ่นดั้งเดิม ประชาชนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานหลังการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนประชากรแฝงร่วมขับเคลื่อนข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ถูกระบุในธรรมนูญชุมชนฯ ให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อสร้างปฏิบัติการร่วมและเพิ่มพลังอำนาจในปฏิบัติการสังคมของชุมชน

(ข) ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมยังเป็นข้อตกลงร่วมเพื่อดำเนินการหรือไม่ดำเนินการลักษณะใดลักษณะหนึ่งแต่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษผู้กระทำการที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อตกลง จุดมุ่งหมายดังกล่าวถือเป็นเจตนารมณ์ที่ดีของภาคประชาชน เพราะไม่ต้องการให้เกิดผลเชิงลบที่อาจกระทบต่อภาพลักษณ์ต่อการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ในอนาคต

ประกอบกับการทำให้ธรรมเนียมชุมชนฯ มีสภาพบังคับในระยะยาว ผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องอาจร่วมกันปรับปรุงหรือเพิ่มเติมข้อกำหนดที่ระบุถึงบทลงโทษกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อตกลงร่วม แต่บทลงโทษที่ถูกกำหนดขึ้นต้องไม่ใช่บทลงโทษซึ่งสร้างความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนและต่อกลไกรัฐระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกันต้องไม่ใช่บทลงโทษตามหลักการทางกฎหมาย ตรงกันข้ามบทลงโทษที่เกิดขึ้นต้องมีพื้นฐานจากฉันทามติของทุกฝ่าย และไม่กำหนดบทลงโทษเฉพาะผู้ประกอบการภาคเอกชน กลไกรัฐระดับท้องถิ่นเท่านั้นแต่ต้องครอบคลุมถึงชุมชนท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกับรูปแบบการลงโทษต้องมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) หรืออาจประยุกต์จารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งสำหรับลงโทษผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อตกลงร่วม เนื้อหาอื่นใดบทลงโทษที่ถูกกำหนดขึ้นต้องไม่สร้างเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้งแต่เป็นการลงโทษเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อกู้สัญญา

(ค) ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับชุมชนทั้งหมดไม่เข้าร่วมบันทึกข้อตกลงเรื่องการอยู่ร่วมกันฯ ข้อดีของการร่วมลงนามภายใต้บริบทนี้ คือ เป็นการแสดงเจตจำนงโดยเสรีของผู้ประกอบการ ดังนั้นปฏิบัติการต่าง ๆ จึงอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ อย่างไรก็ตามการที่ผู้ประกอบการไม่เข้าร่วมลงนามทั้งหมดก็กลายเป็นข้อจำกัด เนื่องจากหลายปัญหาโดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งหรือกลุ่มใด ดังนั้นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมอีกประการหนึ่ง คือ ขยายและเชื่อมร้อยเครือข่ายความร่วมมือไปสู่ผู้ประกอบการที่ไม่ได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงเรื่องการอยู่ร่วมกันฯ

(ง) กิจกรรมที่ปรากฏในธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมส่วนใหญ่ไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง เพราะแผนการดำเนินการส่วนใหญ่เน้นแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนฯ ในระยะยาวนอกจากการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนและปัญหาเฉพาะหน้าแล้ว อาจต้องคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งความเหลื่อมล้ำและการกระจายผลประโยชน์ การสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต การแก้ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมที่ต้นเหตุ การจัดการระบบนิเวศอย่างยั่งยืน

(จ) ขาดการประเมินผลการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม แม้ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมจะสร้างคุณูปการอย่างหลากหลายต่อผู้กระทำที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนฯ ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2550 จนถึงปัจจุบันยังไม่มีประเมินผลธรรมนูญชุมชนฯ ทั้งในส่วนการประเมินกระบวนการขับเคลื่อนและผลลัพธ์จากการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนฯ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่เห็นสิ่งที่ควรปรับปรุง พัฒนาหรือเสริมสร้างศักยภาพ รวมทั้งไม่เห็นผลลัพธ์และผลกระทบ ดังนั้นเงื่อนไขจำเป็นอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการเพิ่มศักยภาพธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม คือ การประเมินผลกระบวนการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนฯ ซึ่งอาจดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ การค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม ทั้งนี้เพื่อกำหนดจุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) ของธรรมนูญชุมชนฯ ให้สอดคล้องกับบริบททาง

เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ดำรงอยู่ รวมถึงการประยุกต์หลักประเมินผลแบบ CIPP Model (Context-Input-Process-Product Model) เพื่อวิเคราะห์บริบทหรือสถานะแวดล้อมที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อน ธรรมนูญชุมชนฯ ทรัพยากรการบริหาร กระบวนการทำงานและผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่ผ่านมา

อภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้มุ่งทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม ผ่านแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (สมัยใหม่) ซึ่งเป็นแนวคิดให้ความสำคัญกับความหลากหลายของกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับ และถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในแต่ละสังคม ด้วยเหตุนี้ในรัฐชาติหนึ่ง ๆ จึงไม่ได้มีระบบกฎหมายเพียงระบบเดียว หากนำฐานคิดนี้เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจกับปฏิบัติการทางสังคมผ่านการ จัดทำบันทึกข้อตกลงเรื่องการอยู่ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนบ้านอ่าวอุดมอย่างยั่งยืนหรือที่รู้จัก ในนามธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม พบว่า ในเชิงหลักการปฏิบัติการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนฯ เป็นความ พยายามสร้างกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการระดับท้องถิ่นเพื่อกำกับควบคุมพฤติกรรม ตลอดจน เสริมสร้างพลังอำนาจแก่ผู้กระทำการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่

สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดปัญหาและ ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนท้องถิ่น กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขนำไปสู่การเผชิญหน้าและ ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการภาคเอกชน แม้เหตุแห่งความขัดแย้งจะมีหลายประการแต่หนึ่งใน สาเหตุสำคัญ ก็คือ ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการจัดการปัญหา เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทั้งมิติการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องมี หลายฉบับและขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานราชการ ช่องว่างทางกฎหมาย ตลอดจนการให้อำนาจ ของกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปอย่างจำกัด

ภายใต้ปัญหาทางกฎหมายข้างต้น ก่อให้เกิดความพยายามออกแบบกติกาและสร้างข้อตกลงระดับ ท้องถิ่น ซึ่งอยู่นอกเหนือกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยรัฐแต่ก็ไม่ได้เป็นกฎที่อยู่บนระบบจารีตประเพณีของ ชุมชน (ทั้งหมด) ตรงกันข้ามกลับเป็นกติกาที่ให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการออกแบบ ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติในธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมหลายข้อที่สะท้อนถึงการประสานระหว่างองค์ความรู้และวิธีการ จัดการปัญหาสมัยใหม่เข้ากับองค์ความรู้ที่อยู่บนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการ พัฒนาอุตสาหกรรมทุกฝ่ายบรรลุเป้าหมายร่วม คือ อยู่กันภายใต้หลักความยุติธรรมทางสังคม ด้วยบริบท เช่นนี้ทำให้กติกาและข้อตกลงระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะไม่เป็นทางการมีประสิทธิภาพและพลังอำนาจกำกับ ควบคุมพฤติกรรมสมาชิกในกลุ่มสังคมได้มากกว่ากฎหมายของรัฐหรือกติกาที่เป็นทางการ

ดังนั้นในเชิงหลักการจึงอาจกล่าวได้ว่าปฏิบัติการจัดทำบันทึกข้อตกลงเรื่องการอยู่ร่วมกันของผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนบ้านอ่าวอุดมอย่างยั่งยืนนั้น มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายใน ประเด็นการยอมรับต่อความหลากหลายของกฎหมาย นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่าง

กฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐกับกติการะดับท้องถิ่นและระบบจารีตประเพณี ด้วยเหตุนี้การก่อตัวของกติการะดับท้องถิ่นนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้กระทำการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรมปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ตรงกันข้ามผู้ใดฝ่าฝืนหรือกระทำผิดกฎหมายของรัฐผู้นั้นต้องรับโทษปฏิบัติการภายใต้ธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดมจึงเปรียบเสมือนความพยายามสร้างความรับผิดชอบเชิงซ้อนแก่ผู้กระทำการภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชนที่ร่วมให้สัตยาบันในธรรมนูญชุมชนฯ กล่าวคือ มิติหนึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ถูกตราขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติความรับผิดชอบต่อบริบทนี้หากผู้ใดละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามต้องถูกลงโทษตามข้อบัญญัติของกฎหมาย อีกมิติหนึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อกติกาหรือกฎเกณฑ์ไม่เป็นทางการระดับท้องถิ่น ผู้กระทำการที่ละเมิดแม้ไม่ต้องรับโทษตามข้อบัญญัติของกฎหมายทางการแต่อาจถูกลงโทษทางสังคม (Social Sanction)

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่เป็นนัยเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนข้อตกลงเรื่องการอยู่ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนบ้านอ่าวอุดมอย่างยั่งยืนหรือธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตลอดจนแนวทางสร้างกลไกจัดการความขัดแย้งจากการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยกลไกระดับท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. ขยายตัวแบบธรรมนูญชุมชนฯ สู่พื้นที่ที่มีความขัดแย้งหรือปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา เพื่อสร้างกลไกจัดการปัญหาที่หลากหลายโดยเฉพาะการใช้มาตรการและกลไกระดับท้องถิ่นควบคู่กับมาตรการและคำสั่งของรัฐ
2. เสริมสร้างพลังอำนาจและความเข้มแข็งของธรรมนูญชุมชนฯ ผ่านการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารประเภทต่าง ๆ อาทิ งบประมาณ เทคโนโลยี นวัตกรรมและองค์ความรู้สมัยใหม่ บุคลากร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด
3. เสริมสร้างศักยภาพและพัฒนาสมรรถนะของผู้นำชุมชน เครือข่ายภาคประชาชนในชุมชนอ่าวอุดม เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เป็นกลไกสอดส่อง ตรวจสอบการละเมิดกติการ่วมระดับท้องถิ่น ตลอดจนเป็นกลไกเสริมสร้างการทำงานร่วมกันในระยะยาวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและผู้ประกอบการภาคเอกชน
4. สร้างหลักสูตรหรือบทเรียนเพื่อจัดการความขัดแย้งโดยใช้กลไกระดับท้องถิ่น ผ่านการประมวลหรือรวบรวมชุมชนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดการความขัดแย้งด้วยกลไกที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่ดีแก่ท้องถิ่นอื่นที่มีความขัดแย้ง
5. เสริมสร้างและเพิ่มศักยภาพของทุนประเภทต่าง ๆ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชนบ้านอ่าวอุดม โดยบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน เพื่อระดมทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

งานวิจัยนี้มีองค์ความรู้ใหม่ในทางทฤษฎีและเชิงนโยบาย คือ ปฏิบัติการขับเคลื่อนธรรมนูญชุมชน ซึ่งเปรียบเสมือนข้อตกลงร่วมที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างขึ้นนั้น สะท้อนถึงพยายามสร้างความรับผิดชอบเชิงซ้อน โดยมีติแรก คือ เป็นความรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐ หากผู้ใดละเมิดต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายระบุไว้ ขณะที่มิติที่สอง เป็นความรับผิดชอบต่อกติกาที่มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันสร้างขึ้น แม้การละเมิดจะไม่มีบทลงโทษทางกฎหมายแต่ผู้ละเมิดอาจได้รับโทษทางสังคม ภายใต้บริบทเช่นนี้ สะท้อนถึงการสร้างกลไกกำกับดูแลแบบผสมผสานซึ่งเป็นนวัตกรรมทางสังคมที่ผสานกลไกที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าด้วยกัน รวมทั้งการสร้างควมรับผิดชอบต่อหลายระดับ ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตความรับผิดชอบจากที่จำกัดอยู่ในมติกฎหมายสู่การสร้างพันธะทางสังคมที่ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องคำนึงถึงการกระทำทางสังคมของตน

รายการอ้างอิง

- เครือข่ายรักษ์อ่าวอุดม. (2555). *อ่าวอุดมกำลังจะหายไป*. กรุงเทพฯ: แพลนพรีนติ้ง จำกัด.
- ชัยณรงค์ เครือนวนและคณะ. (2559). *ทางเลือกการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในมุมมองของรัฐ เอกชนและภาคประชาชน*. โครงการวิจัยประเภทงบประมาณเงินรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล (งบประมาณแผ่นดิน) ประจำปีงบประมาณ 2559.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2554). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- พนม พิพัฒน์ดิลก. (2558). *ให้สัมภาษณ์รายการเมืองคลไจ*. วันที่ค้นข้อมูล 18 กุมภาพันธ์ 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.youtube.com/watch?v=xNov1J73wAc>
- มูฮัมหมัดรอฟีอี มูซอ. (2557). *พหุนิยมทางกฎหมายกับการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคมมลายูมุสลิม*. *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, 44(1), 163-176.
- รายการเมืองคลไจ. (2558). *เมืองคลไจ MOU อ่าวอุดม ชุมชน VS อุตสาหกรรม*. วันที่ค้นข้อมูล 18 กุมภาพันธ์ 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.youtube.com/watch?v=xNov1J73wAc>
- โรงเรียนรุ่งอรุณ. (2555). *อ่าวอุดม...อันอุดม*. กรุงเทพฯ: แพลนพรีนติ้ง จำกัด.
- สมนึก จงมีวสิน สมยศ เนิยกุล และอมรศักดิ์ ปัญญาเจริญศรี. (2564). *พัฒนาการของชุมชนบ้านอ่าวอุดม ชุมชนที่อยู่มาก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1*. วันที่ค้นข้อมูล 18 กุมภาพันธ์ 2565, เข้าถึงได้จาก <https://independent.academia.edu/SomnuckJongmeewasin>
- สมนึก จงมีวสิน. (2557). *“สมนึก จงมีวสิน” ค้นแบบโมเดล “ธรรมนูญอ่าวอุดม” จากนักอนุรักษ์วัด วัง บ้าน ผู้นำวิจัยชุมชน สู้กับ “ยักษ์” เพื่ออนุรักษ์ชุมชน*. วันที่ค้นข้อมูล 18 กุมภาพันธ์ 2565, เข้าถึงได้จาก <https://thaipublica.org/2014/03/udom-gulf-model/>

สมยศ เฉียวกุล และอมรศักดิ์ ปัญญาเจริญศรี. (2558). *ให้สัมภาษณ์รายการเมืองคลใจ*. วันที่ค้นข้อมูล 18

กุมภาพันธ์ 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.youtube.com/watch?v=xNov1J73wAc>

สุวิตา มะมา. (2562). *ประชาธิปไตยแบบปรีกษาหารีของชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดการมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ

Model Law on the Pollution Management in Pollution Control Areas

สุพัตรา บุญวงศ์ประสพ (Supattra Bunvongprasop)

นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Student, The Degree of Master of Laws, School of Law, Sripatum University at Chonburi

E-mail : supattra.bunv@gmail.com

Received: 26 July 2024

Revised: 23 December 2024

Accepted: 23 December 2024

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษในเขตควบคุมมลพิษโดยศึกษาเปรียบเทียบกับการใช้มาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษและเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีลักษณะการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นกำหนดให้มีมาตรการตามกฎหมายที่ออกโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีเป้าหมายเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการควบคุมและใช้พื้นที่ และยังมีมาตรการทางแพ่งและทางอาญาลงโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนั้นยังมีโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 99, 100 อีกด้วย แต่เมื่อพิจารณาการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษเป็นไปตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นร่วมกับการจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบ เห็นว่ามาตรการตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นมีเป้าหมายและมุ่งเน้นเพื่อจัดการด้านงบประมาณในการเสนอเพื่อก่อสร้างโครงการถ้าเห็นว่ามีคามจำเป็นโดยพิจารณาจากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นหลัก เช่น ถ้าสำรวจแหล่งกำเนิดมลพิษแล้วพบว่าเกิดจากการใช้น้ำของชุมชน โรงแรม หรืออาร์ทเมนต์ที่รวมกันอยู่จำนวนมากก็จะก่อให้เกิดปัญหามลพิษน้ำเสียจึงมีความจำเป็นต้องสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียรวมดังกรณีบ่อบำบัดน้ำเสียรวมเมืองพัทยา เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นว่าแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้ยกร่างกฎหมายจากแผนปฏิบัติการให้เป็นกฎหมายในลักษณะกฎกระทรวงเช่นเดียวกับเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎกระทรวงก็จะได้รับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 99 และมาตรา 100 โดยมีสาระสำคัญของกฎหมายอย่างน้อยต้องบัญญัติในเรื่องหลักเกณฑ์การประกาศ สิทธิและหน้าที่ของประชาชน การใช้และการควบคุมการใช้พื้นที่ หลักเกณฑ์การยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ และบทกำหนดโทษกรณีผู้ฝ่าฝืน ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการ, สิ่งแวดล้อม, เขตควบคุมมลพิษ

Abstract

This thesis aimed to study the legal measures for pollution management in pollution control zones by comparing them with the measures used for environmental management in environmental protection zones.

The study found that environmental management in pollution control zones and environmental protection zones employed different legal tools. Environmental management in environmental protection zones was regulated by ministerial regulations issued by the Ministry of Natural Resources and Environment. These regulations aim to define the rights and duties of the public in controlling and using the area and include civil and criminal penalties for non-compliance. Additionally, there were penalties under the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992), Sections 99 and 100. However, environmental management in pollution control zones was based on an action plan to reduce and eliminate pollution in these areas, developed by local authorities in cooperation with the provincial governor and submitted for approval to the National Environment Board. The measures in the action plan for pollution control zones focused primarily on budget management for proposing necessary construction projects based on pollution sources. For instance, if the pollution source survey revealed that wastewater pollution was caused by the high water usage of communities, hotels, or apartments, it became necessary to construct a centralized wastewater treatment facility, such as the Pattaya City Central Wastewater Treatment Plant. Therefore, it could be concluded that the action plan to reduce and eliminate pollution in pollution control zones cannot effectively solve the pollution problems in these zones.

Based on the study, it is recommended to draft a law from the action plan in the form of a ministerial regulation similar to the environmental protection zones. When individuals violate the ministerial regulation, they would be subject to penalties under Sections 99 and 100 of the Enhancement

and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992). The key provisions of the law should include at least the criteria for declaration, the rights and duties of the public, the use and control of land use, the criteria for revoking the pollution control zone, and penalties for violations. This would make pollution problem-solving more concrete and effective.

Keywords: Management, Environment, Pollution Control Zone

บทนำ

ในปัจจุบันการเติบโตทางเศรษฐกิจ ภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา ผู้ประกอบการเลือกที่จะลงทุนค่อนข้างมาก ทำให้การขยายฐานการผลิตโดยมุ่งเน้นการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมเมืองเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2565 รอบไตรมาสที่ 1 กระทรวงการคลัง ได้คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจประเทศไทยในปีนี้มีแนวโน้มที่จะขยายตัวเร่งขึ้นที่ร้อยละ 4.0 ต่อปี จากการฟื้นตัวของการใช้จ่ายในประเทศและการท่องเที่ยวที่กลับมาขยายตัวอีกครั้ง หลังจากที่ประเทศไทยเผชิญปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อไวรัสโคโรนา 2019 ตลอดปี พ.ศ. 2563 - 2564 ที่ผ่านมา แต่ในปัจจุบันสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อไวรัสโคโรนา 2019 มีแนวโน้มลดลงและดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้การลงทุนเชิงอุตสาหกรรมเจริญเติบโตและมีการขยายฐานเศรษฐกิจในประเทศอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ หากมองในด้านเศรษฐกิจของประเทศ ถือได้ว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเมืองภาคอุตสาหกรรม ย่อมส่งผลดีต่อประเทศด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ในขณะเดียวกัน การขยายตัวของสังคมเมือง โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นเชิงอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวโน้มทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ดังนั้น หากการขยายตัวทางเศรษฐกิจเชิงอุตสาหกรรมภายในประเทศ ไม่ได้รับการควบคุม ดูแล หรือไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นบรรทัดฐานและปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้น อาจทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนไม่อาจฟื้นตัวได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเป้าหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ภายหลังจากใช้บังคับมาเป็นเวลานานกว่า 30 ปี ปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยก็ยังไม่ได้รับการแก้ปัญหาให้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพปัญหาในการบังคับใช้ต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น กรณีการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ พบว่า มาตรฐานควบคุมมลพิษถูกกำหนดโดยหลายหน่วยงานทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดการประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดให้มาตรฐานมลพิษในแต่ละเรื่องมีมาตรฐานเดียวกัน หรือกรณีอำนาจของเจ้า

พนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานไม่มีอำนาจโดยตรงในการลงโทษแหล่งกำเนิดมลพิษที่ฝ่าฝืนกฎหมาย มีเพียงหน้าที่ในการประสานให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอื่นดำเนินการ อีกทั้ง ยังมิได้กำหนดบทลงโทษตามกฎหมายสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และไม่มีบทบัญญัติ ในการกำหนดมาตรการ หรืออำนาจหน้าที่ในการพิจารณายกเลิกเขตควบคุมมลพิษ ทำให้ปัจจุบันการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมใน เขตควบคุมมลพิษ จึงไม่ประสบความสำเร็จมากนัก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้จัดทำขึ้น เพื่อศึกษาและ กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมเขตควบคุมมลพิษ กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมมลพิษ รวมถึง ศึกษาปัญหาและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษาพบประเด็นปัญหาในการ วิจัย ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
 2. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59
 3. ปัญหาการยกเลิกประกาศเขตควบคุมมลพิษ
- ประเด็นปัญหาที่กล่าวมานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ายังมีอุปสรรคทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจในการศึกษา ถึงความ เหมาะสมและแนวทางการใช้มาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการใช้กฎหมาย ต่างประเทศ ในทางเปรียบเทียบเกี่ยวกับมาตรการในเขตควบคุมมลพิษ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทาง สิ่งแวดล้อม และเสนอแนะการนำกฎหมายต่างประเทศ ที่ทำการศึกษาในการกำหนดมาตรการบังคับในเขต ควบคุมมลพิษ มาปรับใช้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของการจัดการมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการมลพิษในเขต ควบคุม มลพิษ
3. เพื่อศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ
4. เพื่อวิเคราะห์การจัดการมลพิษในเขตพื้นที่ควบคุมมลพิษ
5. เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุป และข้อเสนอแนะ กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดการมลพิษในเขตควบคุม มลพิษ

สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 4 การควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 3 ว่าด้วย เขตควบคุมมลพิษ กำหนดให้การจัดการมลพิษในเขตควบคุมมลพิษให้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 ในการแก้ไขปัญหามลพิษให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาไม่สามารถแก้ไขมลพิษได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษเป็นเอกสารประกอบการของงบประมาณร่วมกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของจังหวัด จึงไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับประชาชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ดังนั้น ถ้าได้มีการยกร่างกฎหมายจากแผนปฏิบัติการให้เป็นกฎหมายในลักษณะเป็นกฎกระทรวงเช่นเดียวกับเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎกระทรวงก็จะได้รับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 100 ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้เก็บการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขตควบคุมมลพิษ และเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บทความทางกฎหมาย วิจัยและวิทยานิพนธ์ทางกฎหมาย และเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ รวมทั้งข้อมูลจากระบบสารสนเทศ โดยนำข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์เชื่อมโยงปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาข้อสรุป และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

บททวนวรรณกรรม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59 ในกรณีที่น่าสงสัยว่าท้องที่ใด มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุมลด และขจัดมลพิษได้ และเมื่อมีการประกาศเขตควบคุมมลพิษในราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่จะดำเนินการตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59 จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกาศท้องที่ที่เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเขตควบคุมมลพิษ และหากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมประกาศให้ท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษท้องที่นั้น จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ เห็นได้ว่า การกำหนดแผนปฏิบัติการดังกล่าว มิได้มีผลบังคับใช้โดยทั่วกัน ทำให้ไม่มีแนวทางที่เป็นบรรทัดฐานที่ใช้บังคับทุกจังหวัด ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาด้านมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น ไม่เกิดประสิทธิภาพและเกิดความล่าช้าในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมุ่งเน้นเพียงเขตการปกครองมากกว่าลักษณะทางกายภาพ ทำให้ขาดการประสานของจังหวัดที่มีระบบนิเวศน์คาบเกี่ยวเพื่อจัดการร่วมกัน หรือกรณีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงเห็นควร กำหนดมาตราในการจัดการปัญหามลพิษ เพื่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายและคำจำกัดความตามกฎหมายประเทศไทย

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ระบุว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ทุก ๆ สิ่งทุก ๆ อย่างไม่ว่าจะมีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ซึ่งเป็นสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์และได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น

มลพิษทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาวะที่สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ถูกปะปนหรือปนเปื้อนด้วยสิ่งสกปรก สิ่งแปลกปลอม หรือสารมลพิษ ทำให้มีลักษณะหรือสมบัติแตกต่างไปจากเดิมหรือจากธรรมชาติ โดยเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เลวลง ยังผลให้ใช้ประโยชน์ได้น้อยหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้เลย และมีผลเสียต่อสุขภาพมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และมลพิษที่เกิดจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (อุ่แก้ว ประกอบ ไวยทกิจ บีเวอร์, 2543)

ความหมายและคำจำกัดความตามกฎหมายต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกา โดย Merriam-Webster สำนักพิมพ์พจนานุกรมที่มีชื่อเสียงและเก่าแก่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา (Correa, 2021) ได้นิยามความหมายของคำว่า มลพิษ (Pollution) ระบุว่า “the action of making an environment unsuitable or unsafe for use by introducing man-made waste” ซึ่งหมายความว่า “การกระทำใดๆที่เกิดจากของเสียที่มนุษย์สร้างขึ้น อันส่งผลให้สิ่งแวดล้อมไม่เหมาะสมหรือไม่ปลอดภัยสำหรับการใช้งาน”

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้างต้น เห็นควรสรุปในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะ

ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องถิ่นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้ และเมื่อมีการประกาศเขตควบคุมมลพิษในราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59 จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

การประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เป็นเขตควบคุมมลพิษ พื้นที่นั้นจะต้องมีปัญหามลพิษที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชนหรือก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ปัจจุบันมีการประกาศเขตควบคุมมลพิษ จำนวน 13 เขตมลพิษ เขตพื้นที่แรกที่ถูกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ คือ เขตควบคุมมลพิษเมืองพัทยา และเขตพื้นที่สุดท้าย คือ เขตควบคุมมลพิษตำบลมาบตาพุด ตำบล ห้วยโป่ง ตำบลเนินพระ ตำบลทับมา อำเภอเมือง ตำบลมาบข่า อำเภอนิคมพัฒนา และตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ซึ่งเห็นได้ว่า ในการประกาศเขตควบคุมมลพิษนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ จะต้องศึกษาและเก็บข้อมูลมลพิษทุกด้าน เพื่อประกอบการศึกษาและนำไปวิเคราะห์หาแนวทางในการกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งจะเป็นมาตรการในการนำไปปฏิบัติต่อไป และแต่ละพื้นที่มีปัจจัยและสาเหตุที่แตกต่างกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาด้านมลพิษในแต่ละพื้นที่มีมาตรการการบังคับใช้และแนวทางการปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน ส่งผลให้จะต้องกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามแต่ผลการศึกษาปัญหามลพิษของแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ยังมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในด้านการลงทุนอีกด้วย ซึ่งเมื่อประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว จะต้องปฏิบัติตามแผนลดและขจัดมลพิษ เพราะถือว่าเป็นเหมือนทิศทางในการนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหา แต่เมื่อพิจารณาถึงแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ที่เป็นเอกสารหรือรายงานเพื่อประกอบการของงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะไปบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ถ้าประชาชนไม่ปฏิบัติตามก็จะนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปฟ้องร้องต่อประชาชนไม่ได้ กรณีนี้จึงถือว่าเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องมีการเปรียบเทียบสภาพบังคับทางกฎหมายร่วมกับเขตควบคุมมลพิษควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้เป็นองค์ความรู้ที่จะนำไปพัฒนากฎหมายควบคุมมลพิษต่อไป

เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เมื่อเขตพื้นที่ใดถูกประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อป้องกันพื้นที่ที่มี

ลักษณะตามธรรมชาติหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติศิลปกรรม ถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์ เพื่อแก้ไขมิให้ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายในกำหนดระยะเวลา และเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ และคุ้มครองประโยชน์มากที่สุด ซึ่งเขตพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด มาตรการในการบังคับเพื่อควบคุม ไม่ให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเขตควบคุมมลพิษ และเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรการในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ มิได้มีการกำหนดมาตรการไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่มีการกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ซึ่งถือเป็นการกำหนดทิศทางในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อไม่มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษอย่างเป็นรูปธรรม จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความ และการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ทำให้ปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่มีมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างชัดเจน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ และ

เมื่อศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือ เครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน และมาตรา 8 (5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตเครื่องมืออุปกรณ์ เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหาย ความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียง และเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ตามพระราชบัญญัติอากาศสะอาด มาตรา 107 กำหนดให้ภายในมลรัฐมีหน้าที่ต้องกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่มลรัฐ ท้องถิ่นในการวางแผนบริหารจัดการปัญหาฝุ่นละอองในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการกำหนดเป็นเขตควบคุมคุณภาพอากาศ (air quality control regions) ซึ่งการให้อำนาจแก่มลรัฐ ท้องถิ่นในการจัดการและประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้น ย่อมเป็นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น

เพื่อให้มลรัฐท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง ยังส่งผลให้การวางแผนการจัดการปัญหามลพิษเป็นไปได้อย่างคล่องตัว มีความรวดเร็วในการดำเนินงานและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดเนื่องจากมลรัฐท้องถิ่นนั้น ย่อมมีความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อม และมีข้อมูลที่ครบถ้วนในการนำมาวิเคราะห์และการประกาศเขตควบคุมคุณภาพอากาศภายในมลรัฐ (วริศรา กิติภูวคณ , 2565 , หน้า 31)

เห็นได้ว่า จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดมาตรการในการมลพิษทางอากาศ และมลพิษจากแหล่งน้ำ และมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม โดยได้กำหนดถึงมาตรการการแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ หรือมีการกำหนดค่ามาตรฐานในการปล่อยมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศและแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อควบคุมมลพิษด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านมลพิษให้ส่งผลกระทบต่อประชาชน และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวน้อยที่สุด ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดค่ามาตรฐาน หรือการกำหนดมาตรการต่าง ๆ นั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยทั่วกันในประเทศนั้นๆ อีกทั้ง ยังได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีรูปธรรม และทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น หากการควบคุมปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษ มีการกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษไว้อย่างชัดเจนรวมทั้ง กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น ก็จะทำให้ปัญหาสังแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษได้รับการแก้ไข และคุ้มครองในมาตรการเดียวกัน ส่งผลให้ปัญหาสังแวดล้อม ในเขตควบคุมมลพิษ สามารถจัดการและแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คดีหมายเลขแดงที่ 32/2552 ศาลปกครองระยอง มีคำพิพากษาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น ทำให้เห็นได้ว่าศาลปกครองได้ตระหนักถึงปัญหาสังแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ มากกว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เพราะหากเขตพื้นที่ใดถูกประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ควบคุมมลพิษแล้วนั้น ย่อมส่งผลกระทบถึงการลงทุนด้านอุตสาหกรรมที่มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือต่อประชาชนถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก

เพื่อเป็นการอุดช่องว่างและเพื่อเป็นการควบคุม แก้ไขปัญหามลพิษ มีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีมาตรการในการควบคุมปัญหาสังแวดล้อมตามกฎหมายเฉพาะ หรือตามมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศ มาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการควบคุมปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้สามารถนำมาตรการในการควบคุมปัญหามลพิษ มาใช้บังคับ โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความทางกฎหมาย

2. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59 การประกาศเขตควบคุมมลพิษในแต่ละพื้นที่เกิดจากการที่พื้นที่นั้น พบปัญหา

มลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านคุณภาพอากาศ เสี่ยง น้ำเสีย และขยะมูลฝอย เป็นต้น รวมถึงปัญหาด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น เขตควบคุมมลพิษตำบลหน้าพระลาน จังหวัดสระบุรี ที่เป็นพื้นที่ทำหินเหมืองแร่ เพื่อนำไปใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง คอนกรีต หรืออุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ จึงทำให้ค่าฝุ่นละออง ในเขตพื้นที่สูงกว่าค่ามาตรฐานของความปลอดภัยในการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ จะเห็นได้ว่า การทำหินเหมืองแร่ดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว หรือเขตควบคุมมลพิษเมืองพญา ซึ่งพื้นที่เมืองพญาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีพื้นที่หอพัก โรงแรม อาคารชุด จำนวนมาก และผลจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองด้านการท่องเที่ยวชายฝั่งทะเล ทำให้เมืองพญาเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการใช้น้ำ และเกิดปัญหาด้านน้ำเสียจำนวนมากเช่นกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการใช้น้ำอุปโภคบริโภคมากขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียจากการใช้ที่ดินที่อยู่อาศัยและย่านการค้า และบริการหนาแน่นโดยไม่มีการบำบัดน้ำเสีย และปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ทำให้แหล่งน้ำธรรมชาติเสื่อมโทรมและต่อเนื่องถึงคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งเสื่อมโทรม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในกรณีเขตควบคุมมลพิษไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการควบคุมมลพิษ ทำให้มีผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ และไม่ตระหนักถึงปัญหามลพิษที่เพิ่มมากขึ้น เมื่อไม่มีการกำหนดโทษทางอาญากำหนดไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนด หรือผู้ที่กระทำการอื่นใดในลักษณะที่ก่อให้เกิดมลพิษดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้ที่อาศัยมาตรการตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายที่จะสามารถนำไปปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนได้และไม่อาจกำหนดบทลงโทษในทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และไม่มีมาตรการเชิงบังคับที่จะทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในกรณีเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือผู้ที่ทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น โดยได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 99 และมาตรา 100

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเขตควบคุมมลพิษ และเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้วนั้น เห็นได้ว่า มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ หากมีผู้กระทำความผิด หรือฝ่าฝืนข้อกำหนดในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บุคคลนั้นจะต้องรับโทษทางอาญาตามมาตรา 99 และมาตรา 100 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งแตกต่างกับเขตควบคุมมลพิษ เมื่อมีผู้กระทำความผิด หรือฝ่าฝืนข้อกำหนดในเขตควบคุมมลพิษ มิได้มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดในเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งเขตควบคุมมลพิษ ควรได้รับการ

ควบคุมดูแล เพื่อควบคุม และลดปัญหาด้านมลพิษในพื้นที่บริเวณที่ได้รับการประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษอย่างเคร่งครัด และควรมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำการอันก่อให้เกิดมลพิษ ในเขตควบคุมมลพิษเช่นเดียวกับเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อไม่มีการกำหนดโทษทางอาญากำหนดไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนด หรือผู้ที่กระทำการอื่นใดในลักษณะที่ก่อให้เกิดมลพิษดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้ที่อาศัยมาตรการตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายที่จะสามารถนำไปปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนได้และไม่อาจกำหนดบทลงโทษในทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มาตรา 74 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 28 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา 28/1 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขวาง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 23 มาตรา 27 วรรคสอง หรือมาตรา 28 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังเหตุที่ปรากฏในมาตรา 25 (1) (2) (3) (4) และ(5) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 โดยเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมของประชาชนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น มลพิษทางอากาศ หรือมลพิษจากแหล่งน้ำ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมดูแลกิจการสาธารณสุขและการอนามัยสิ่งแวดล้อม เมื่อปรากฏว่ามีผู้กระทำความผิดหรือก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 แล้วนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

กฎหมายราชอาณาจักรนอการา บรูไนดารุสซาลาม ประมวลกฎหมายอาญาและที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1998 (พ .ศ. 2541) (Penal Code Amendment) Order 1998 (W.ศ. 2541) section 277 A กำหนดให้มีความผิดเกี่ยวกับการเผาในที่โล่ง (open burning) ซึ่งมีโทษปรับสูงถึง 100,000 ดอลลาร์บรูไนหากการกระทำความผิดดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษต่อบรรยากาศหรือเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของมนุษย์ โทษปรับไม่จำกัดจำนวนและหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี เห็นได้ว่า มีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดอันก่อให้เกิดมลพิษต่อบรรยากาศหรือเป็นอันตรายต่อชีวิต เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ปัญหาด้านมลพิษเหล่านี้เกิดขึ้น และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น (ธงเทพ สรรชนสมบัติ, 2559, หน้า 115)

กรณี que ผู้ศึกษา ยกกฎหมายเกี่ยวกับห้ามเผาไหม้ยานั้น เนื่องจากปัญหาฝุ่นละออง เป็นหนึ่งในสาเหตุการเกิดปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง เช่น เขตควบคุมมลพิษตำบลหน้าพระลาน จังหวัด

สระบุรี ที่เป็นพื้นที่ทำหินเหมืองแร่ ทำให้ค่าฝุ่นละอองในเขตพื้นที่สูงกว่าค่ามาตรฐานของความปลอดภัยในการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ก่อให้เกิดปัญหาด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ดังนั้น หากพื้นที่ใดที่ถูกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ มีบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในการเผา หรือปล่อยสารอันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาด้านมลพิษ หรือการกระทำอื่นใดอันก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศนั้น ถือเป็นการควบคุม แก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศอีกทางหนึ่ง

สรุปได้ว่า ปัญหาด้านมลพิษ ในเขตควบคุมมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพอากาศ เสียง น้ำเสีย และขยะมูลฝอย ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องได้รับการควบคุม ดูแล และแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยหากวิเคราะห์อย่างละเอียดแล้วเห็นว่า การกำหนดบทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดบทลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ที่กระทำความผิดในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้มีการกล่าวถึงบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในเขตควบคุมมลพิษ ส่งผลให้เมื่อผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือกระทำการอื่นใดอันก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษ ในเขตควบคุมมลพิษ หรือผู้ที่บุกรุก ทำลาย ทรัพยากรในเขตควบคุมมลพิษ ไม่ได้รับโทษทางอาญา แต่ได้รับโทษทางแพ่งเท่านั้น ทั้งนี้ หากมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด และมาตรฐานในเขตควบคุมมลพิษ ย่อมส่งผลให้ปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษลดลง และได้รับการยกเลิกเป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามลำดับ

เพื่อให้การจัดการเขตควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรนำมาตรการตามกฎหมายเฉพาะและรูปแบบการกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย เพราะกรณีที่กฎหมายเฉพาะมาบังคับกับการแก้ไขปัญหามลพิษ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสามารถนำมาบังคับใช้ได้อยู่แล้ว แต่ก่อให้เกิดปัญหาการตีความและปัญหาการบังคับใช้ ซึ่งถ้านำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้กฎหมายเป็นเอกภาพลดปัญหาการตีความและปัญหาการบังคับใช้ของกฎหมายได้เป็นอย่างดี โดยแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือกระทำการอื่นใดอันก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้มีการกำหนดโทษไปในทิศทางเดียวกัน

3. ปัญหาการยกเลิกประกาศเขตควบคุมมลพิษ การประกาศให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 59 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งปัจจุบันได้มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษไปแล้วจำนวน 18 พื้นที่ ซึ่งเขตควบคุมมลพิษเมืองพัทธยา เฉพาะตำบลนาเกลือ ที่เป็นพื้นที่แรกที่ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2535 และพื้นที่ล่าสุด ที่ได้รับการประกาศให้เขตควบคุมมลพิษ ได้แก่ ตำบลมาบตาพุด ตำบลห้วยโป่ง ตำบลเนินพระ ตำบลทับมา อำเภอเมือง ตำบลมาบข่า อำเภอนิคมพัฒนาและตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ตามประกาศ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 32 ลงวันที่ 30 เมษายน 2552 ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจในการประกาศให้พื้นที่ที่มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่เมื่อวิเคราะห์ เขตพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตควบคุม จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ เพื่อควบคุม แก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ ซึ่งเห็นได้ว่าเขตควบคุมมลพิษดังกล่าว เมื่อเขตควบคุมมลพิษได้รับการควบคุม ดูแลแล้ว ปัญหาด้านมลพิษในพื้นที่ย่อมลดลงตามแนวทางที่กำหนดไว้ และอาจได้รับการยกเลิกเป็นเขตควบคุมมลพิษตามลำดับ แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ หรือกำหนดอำนาจหน่วยงาน หรือองค์กรใดในการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ ส่งผลให้พื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่มีพื้นที่ใดได้รับการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งการที่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษนั้น อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การลงทุนด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ และอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในแผนการควบคุม และแก้ไขปัญหามลพิษที่จัดทำขึ้น และอาจเป็นข้อสังเกตว่า หากพื้นที่ใดที่ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ สามารถควบคุมคุณภาพมาตรฐานของมลพิษตามที่กำหนดได้แล้วนั้น จะได้รับการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษได้หรือไม่

เมื่อเปรียบเทียบกับเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎกระทรวง โดยมีระยะเวลาใช้บังคับห้าปีนับแต่วันถัดจากวันประกาศฯ ตัวอย่างเช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่เมืองโบราณศรีมโหสถ อำเภอศรีมโหสถ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2558 โดยประกาศฯ ดังกล่าว ได้มีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ยังได้มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ไว้ในประกาศฉบับดังกล่าวด้วย ซึ่งจากประกาศฉบับนี้ ได้มีการกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ไว้ ณ ข้อ 10 ว่า “ประกาศนี้ให้ใช้บังคับมีกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” เห็นได้ว่า ประกาศกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่เมืองโบราณศรีมโหสถ อำเภอศรีมโหสถ จังหวัดปราจีนบุรี นั้น เริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 กันยายน 2558 ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาห้าปี ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ส่งผลให้พื้นที่เมืองโบราณศรีมโหสถ อำเภอศรีมโหสถ จังหวัดปราจีนบุรี ได้สิ้นสุดการบังคับใช้ประกาศดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2563 จึงถูกยกเลิกเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามผลของกฎหมาย

จากการศึกษารายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ประเมินผลเพื่อยกเลิกเขตควบคุมมลพิษตามแผนการปฏิรูปประเทศ” ซึ่งตามรายงานได้มีการศึกษาพื้นที่ที่น่าร่องที่มีความพร้อมในการเข้าสู่กระบวนการ

ยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ เขตควบคุมมลพิษจังหวัดภูเก็ต เขตควบคุมมลพิษหมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ เขตควบคุมมลพิษอำเภอท่ายาง อำเภอชะอำ อำเภอบ้านแหลม และอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี และเขตควบคุมมลพิษตำบลมาบตาพุด ตำบลห้วยโป่ง ตำบลเนินพระ อำเภอเมือง ตำบลมาบข่า อำเภอนิคมพัฒนา และตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ซึ่งเขตควบคุมมลพิษมีปัญหาที่แตกต่างกันออกไป ส่งผลให้การยกเลิกเขตควบคุมมลพิษจะต้องพิจารณาจากปัญหามลพิษในพื้นที่นั้น ๆ ผู้ศึกษาสรุปเกณฑ์การประเมินหลัก (Core indicators) มาในการใช้เป็นเกณฑ์ในการยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ (กรมควบคุมมลพิษ, 2665) ได้ดังต่อไปนี้

1. คุณภาพอากาศ การพิจารณาในส่วนนี้ มีหลักการเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงเกณฑ์คุณภาพอากาศรายดัชนีที่ตรวจวัด ต้องมีค่าไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปที่ประกาศโดยกรมควบคุมมลพิษ หรือมาตรฐาน อื่นที่เกี่ยวข้องที่มีการบังคับใช้ในพื้นที่นั้น ๆ โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี เพื่อให้เห็นสถานการณ์ของคุณภาพอากาศที่ผ่านมา

2. คุณภาพเสียง ในการประเมินระดับความเข้มเสียงที่มีการกำหนดให้เป็นพื้นที่มลพิษด้านเสียงภายในเขตควบคุม มลพิษนั้น จะต้องมียกระดับเสียงเฉลี่ยในปีปัจจุบันไม่เกินค่ามาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไปโดยอ้างอิงจาก ประกาศโดยกรมควบคุมมลพิษ หรือมาตรฐานที่เกี่ยวข้องที่ถูกประกาศและมีการบังคับใช้ในพื้นที่นั้น ๆ โดยประเมินจากค่าเฉลี่ยย้อนหลัง 1 ปี

3. คุณภาพน้ำผิวดิน พิจารณาจากการประเมินเชิงคุณภาพ และการประเมินเชิงปริมาณ โดยในขั้นแรกจะต้อง ประเมินเชิงคุณภาพเป็นเกณฑ์พิจารณาขั้นต้นว่าพื้นที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะนำไปสู่กระบวนการยกเลิกเขตควบคุมมลพิษหรือไม่ และในขั้นต่อไป ในการประเมินเชิงคุณภาพในด้านคุณภาพผิวดินในพื้นที่ โดยพิจารณา ระดับมลพิษน้ำที่ปรากฏในแหล่งน้ำสำคัญในพื้นที่ โดยเฉพาะดัชนีที่เกี่ยวข้องกับระดับความเข้มข้นของโลหะหนัก 5 ชนิด คือ แคดเมียม (Cd), ตะกั่ว (Pb), โครเมียมชนิดเฮกซะวาเลนต์ (Cr Hexavalent) ,ปรอททั้งหมด (Total Hg) และสารหนู (As)

4. คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง โดยจะประเมินระดับค่าดัชนีคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งโดยการประเมินจะนำค่าหรือผลการตรวจวัดคุณภาพน้ำทะเล จำนวน 8 ปัจจัยมาใช้คำนวณ ได้แก่ ค่าออกซิเจนละลายน้ำ (DO) ปริมาณแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์ม ทั้งหมด (TCB) ฟอสเฟต-ฟอสฟอรัส (PO₄ 3- -P) ไนเตรต-ไนโตรเจน (NO₃ -N) อุณหภูมิ (Temp) สารแขวนลอย (SS) ความเป็นกรด-ด่าง (pH) และแอมโมเนียรวม โดยใช้ข้อมูลเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี เพื่อการประเมินทางด้านการเปลี่ยนแปลงหรือผลจาก กิจกรรมหรือแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อคาดการณ์ประเด็นปัญหาด้าน มลพิษและแนวโน้มของระดับมลพิษ

5. ชยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ในการประเมินด้านการดำเนินการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในเขตควบคุมมลพิษ ครอบคลุมถึง การนำเสนอผลของการดำเนินการใน 5 ประเด็นหลัก คือ 1) ขยะตกค้างในพื้นที่ชุมชน 2) ขยะมูลฝอยตกค้างในพื้นที่กำจัด 3) การปนเปื้อนของเสียอันตราย 4) การปนเปื้อนของมูลฝอยติดเชื้อ และ 5) การลักลอบทิ้งของเสียจากภาคอุตสาหกรรม

นอกจากตามที่มีการนำเสนอหลักการประเมินผล เพื่อยกเลิกเขตควบคุมมลพิษข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรเพิ่มหลักการประเมินในเรื่องมลพิษจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard Effluent Standard) และมาตรฐานมลพิษทั่วไป (Ambient Standard) เปรียบเทียบกันเพื่อให้เห็นว่ามาตรฐานของทั้งสองพื้นที่อย่างไร ประกอบกันเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณายกเลิกเขตควบคุมมลพิษต่อไป

กฎหมายอากาศสะอาด ประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา 110 ได้กำหนดให้แต่ละรัฐ จะต้องจัดทำแผนการดำเนินงานในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม (States implementation plans: SIPs) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการการป้องกันมลพิษทางอากาศที่อาจเกิดขึ้นภายในรัฐ โดยมีการแบ่งพื้นที่การปรับใช้แผนการดำเนินการของรัฐออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ พื้นที่ที่บรรลุเป้าหมาย พื้นที่ที่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย และพื้นที่ที่ไม่สามารถจำแนกได้ (วรศรา กิติภูวคณ, 2565, หน้า 31) ซึ่งแผนการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐบาลกลางกำหนด โดยในส่วนของกรณีแก้ไขและกำจัดปัญหาฝุ่นละอองนั้น มลรัฐจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายในการจำกัดการปล่อยมลพิษทางอากาศ รวมทั้งมีมาตรการควบคุมอื่น ๆ สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งแบบเคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ และต้องมีระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศให้สอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยรอบแห่งชาติ

ดังนั้น หากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเขตควบคุมมลพิษ ดังเช่นที่ให้อำนาจในการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ก็จะส่งผลดีต่อพื้นที่เขตควบคุมมลพิษที่ปัญหาด้านมลพิษลดลงและสภาพแวดล้อมเข้าสู่ภาวะปกติ ได้ถูกยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ ทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองต่อไป ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือแผนปฏิบัติการฯ สำหรับการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ ดังเช่นในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้อำนาจในการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุม ภายหลังจากที่เขตพื้นที่ดังกล่าวถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ และเนื่องจากสถานะของเขตควบคุมมลพิษ มีลักษณะเป็นการกำหนดชั่วคราว เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจัดทำแผนปฏิบัติการ และมาตรการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ของเขตควบคุมมลพิษที่ประกาศดีขึ้น หรือมีมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ดังกล่าว ก็ไม่มีเหตุผลที่จะการประกาศเขตควบคุมมลพิษต่อไป จึงควรประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่ที่สามารถควบคุมมลพิษได้แล้วตามลำดับต่อไป (กรมควบคุมมลพิษ, 2665)

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น จากบทสรุปข้างต้น การประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ละพื้นที่มาจากปัจจัยและสาเหตุที่แตกต่างกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาด้านมลพิษในแต่ละ

พื้นที่มีมาตรการบังคับใช้และแนวทางการปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน ส่งผลให้จะต้องกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ ที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามแต่ผลการศึกษาปัญหามลพิษของแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ยังมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในด้านการลงทุนอีกด้วย ซึ่งมาตรการในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ มิได้มีการกำหนดมาตรการไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่มีการกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษซึ่งเป็นเอกสารหรือรายงานเพื่อประกอบการของงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะไปบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ถ้าประชาชนไม่ปฏิบัติตามก็จะนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปฟ้องร้องต่อประชาชนไม่ได้ กรณีนี้จึงถือว่าเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องมีการเปรียบเทียบสภาพบังคับทางกฎหมายร่วมกับเขตควบคุมมลพิษควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้เป็นองค์ความรู้ที่จะนำไปพัฒนากฎหมายควบคุมมลพิษต่อไป เมื่อไม่มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษอย่างเป็นรูปธรรม จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความ และการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ ทำให้ปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่มีมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างชัดเจน จึงทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้การควบคุม แก้ไขปัญหามลพิษ มีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาดได้อย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาเห็นว่าควรนำมาตรการในการควบคุมปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเฉพาะ หรือตามมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการควบคุมปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้สามารถนำมาตรการในการควบคุมปัญหามลพิษ มาใช้บังคับ โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความทางกฎหมาย

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดมาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ควบคุมมลพิษ โดยเห็นควรกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษ โดยการเพิ่มเติมมาตรา 59/1 ให้บัญญัติว่า “ในการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดมาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ควบคุมมลพิษ ให้กำหนดมาตรการไม่น้อยกว่ามาตรการ ดังต่อไปนี้ ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

- (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) ห้ามกระทำการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้น
- (3) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่อุตสาหกรรมหรือสถานที่ใด ๆ ที่กระทำในลักษณะใด ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษ ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

(5) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีหน้าที่กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง ในการวางแผนบริหารจัดการปัญหามลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(6) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ อาจแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ใด ๆ ที่กระทำในลักษณะใด ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษเกินค่ามาตรฐานตามที่กำหนดไว้ทราบ เพื่อติดตั้งอุปกรณ์หรือระบบติดตามตรวจสอบที่เหมาะสมจุดใด ๆ เพื่อติดตามคุณภาพ หรือปริมาณของสิ่งปล่อยออกหรือสิ่งระบายนั้น

(7) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมาย

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอให้แก้ไข
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	
ไม่มี	มาตรา 59/1 ให้บัญญัติว่า “ในการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดมาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ควบคุมมลพิษ ให้กำหนดมาตรการไม่น้อยกว่ามาตรการ ดังต่อไปนี้ ไว้ในกฎกระทรวงด้วย (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2) ห้ามกระทำการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้น (3) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (4) กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่อุตสาหกรรมหรือสถานที่ใด ๆ ที่กระทำในลักษณะใด ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษ ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ(5) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีหน้าที่กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง ในการวางแผนบริหารจัดการปัญหามลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอให้แก้ไข
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	
	(6) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ อาจแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ใด ๆ ที่กระทำในลักษณะใด ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษเกินค่ามาตรฐานตามที่กำหนดไว้ทราบ เพื่อติดตั้งอุปกรณ์หรือระบบติดตามตรวจสอบที่เหมาะสมจุดใด ๆ เพื่อติดตามคุณภาพ หรือปริมาณของสิ่งปล่อยออกหรือสิ่งระบายนั้น (7) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

2. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59 นั้น จากบทสรุปข้างต้น การประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 59 แล้ว ในเขตควบคุมมลพิษมีการกำหนดมาตรฐาน คุณภาพอากาศและกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ การควบคุมการปล่อยของเสียหรือน้ำเสียลงสู่แหล่งสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม นอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ให้เกินมาตรฐานที่กำหนด อีกทั้งยังกำหนดให้ต้องมีระบบบำบัด น้ำเสียหรือของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดหรือส่งน้ำเสียให้หน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานเอกชนทำการบำบัด แต่ไม่ปรากฏบทกำหนดโทษทางอาญาที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการควบคุมมลพิษ ทำให้มีผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรการการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ และไม่ตระหนักถึงปัญหามลพิษที่เพิ่มมากขึ้น

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดบทลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ที่กระทำความผิดในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้มีการกล่าวถึงบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในเขตควบคุมมลพิษ ส่งผลให้เมื่อผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือกระทำการอื่นใดอันก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษ ในเขตควบคุมมลพิษ หรือผู้ที่บุกรุก ทำลาย ทรัพยากรในเขตควบคุมมลพิษ ไม่ได้รับโทษทางอาญา แต่ได้รับโทษทางแพ่งเท่านั้น ทั้งนี้ หากมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด และมาตรฐานในเขตควบคุมมลพิษ ย่อมส่งผลให้ปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษลดลง และได้รับการยกเลิกเป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามลำดับ เพื่อให้การจัดการเขตควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรนำมาตรการตามกฎหมายเฉพาะและรูปแบบการกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย เพราะกรณีกฎหมายเฉพาะมาบังคับกับการแก้ไขปัญหามลพิษซึ่งโดยทั่วไปแล้วสามารถนำมาบังคับใช้ได้อยู่แล้ว แต่ก่อให้เกิดปัญหาการตีความและปัญหาการบังคับใช้

ซึ่งถ้านำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้กฎหมายเป็นเอกภาพลดปัญหา การตีความและปัญหาการบังคับใช้ของกฎหมายได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือกระทำการอื่นใดอันก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้มีการกำหนดโทษไปในทิศทางเดียวกัน โดยแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในเขตควบคุมมลพิษ โดยให้เพิ่มมาตรา 100 วรรคสอง โดยมีข้อความว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยมาตรการคุ้มครอง ควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษที่ออกตามมาตรา 59/1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมาย

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอให้แก้ไข
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	
มาตรา 100 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรี ตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”	มาตรา 100 บัญญัติว่า วรรคหนึ่ง ...คงเดิม... วรรคสอง เพิ่มเติมว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยมาตรการคุ้มครอง ควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษที่ออกตามมาตรา 59/1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. ปัญหาการยกเลิกประกาศเขตควบคุมมลพิษ นั้น จากบทสรุปข้างต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจในการประกาศให้พื้นที่ที่มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่เมื่อวิเคราะห์ เมื่อเขตพื้นที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตควบคุม จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ เพื่อควบคุม แก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ ซึ่งเห็นได้ว่าเขตควบคุมมลพิษดังกล่าวเมื่อเขตควบคุมมลพิษได้รับการควบคุม ดูแลแล้ว ปัญหาด้านมลพิษ ในพื้นที่ย่อมลดลงตามแนวทางที่กำหนดไว้ และอาจได้รับการยกเลิกเป็นเขตควบคุมมลพิษตามลำดับ แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ หรือกำหนดอำนาจหน่วยงาน หรือองค์กรใดในการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษส่งผลให้พื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ

ผู้ศึกษา จึงมีความเห็นว่า หากพิจารณาจากหลักกฎหมายที่ว่า ผู้มีอำนาจในการออกประกาศก็ย่อมมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกประกาศด้วย ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์ ดังนั้น หากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเขตควบคุมมลพิษ ดังเช่นที่ให้อำนาจในการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ก็จะส่งผลดีต่อพื้นที่เขตควบคุมมลพิษที่ปัญหาด้านมลพิษลดลงและสภาพแวดล้อมเข้าสู่ภาวะปกติ ได้ถูกยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ ทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองต่อไป ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือแผนปฏิบัติการฯ สำหรับการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ ดังเช่นในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้อำนาจในการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุม ภายหลังจากที่เขตพื้นที่ดังกล่าวถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ

ผู้ศึกษา จึงมีความเห็นว่า เพื่อเป็นการลดช่องว่างและแก้ไขปัญหาคอขวดในเรื่องระยะเวลาในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมีมาตรฐานเดียวกันนั้น ควรให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม มีอำนาจในการทบทวนประกาศเขตควบคุมมลพิษทุก 5 ปี และมีอำนาจในการยกเลิกประกาศเขตควบคุมมลพิษ เมื่อปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวมีเหตุแห่งการประกาศเขตควบคุมมลพิษหมดไป และหากในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะยังคงให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษตามสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจในการประกาศเขตควบคุมมลพิษดังกล่าว

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ในการพิจารณายกเลิกเขตควบคุมมลพิษ โดยเพิ่มมาตรา 53 (13) โดยมีข้อความว่า

มาตรา 53 ให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(13) ตรวจสอบความพร้อมในพื้นที่ เพื่อประเมินสถานการณ์มลพิษ และพิจารณาการยกเลิกเขตควบคุมมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

และควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณายกเลิกเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไปในทิศทางเดียวกัน โดยเพิ่มมาตรา 59/2 โดยมีข้อความว่า

ในกรณีที่เขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 ประสงค์จะดำเนินการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษในเขตพื้นที่นั้น อาจจัดทำรายงานสรุปผลเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้ โดยมีหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น
2. วิเคราะห์ และประเมินสถานภาพมลพิษ จากการเก็บข้อมูลคุณภาพอากาศ คุณภาพเสียง คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย จากแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น
3. จัดทำรายละเอียดข้อมูลสถานการณ์มลพิษ และจำแนกพื้นที่ที่บรรลุน้ำหมาย หรือพื้นที่ที่ไม่บรรลุน้ำหมาย ที่ได้จากการเก็บข้อมูลตาม (2)
4. วิเคราะห์ และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสม ภายหลังการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ นั้น

ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมาย

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอให้แก้ไข
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	
มาตรา 53 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจาย ของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้าน ภาษีอากรและการ ลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุม มลพิษ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (4) เสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัด น้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	มาตรา 53 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการ ควบคุมมลพิษ มีอำนาจและ หน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ...คงเดิม... (2) ...คงเดิม... (3) ...คงเดิม... (4) ...คงเดิม... (5) ...คงเดิม... (6) ...คงเดิม... (7) ...คงเดิม... (8) ...คงเดิม... (9) ...คงเดิม... (10) ...คงเดิม... (11) ...คงเดิม... (12) ...คงเดิม...

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอให้แก้ไข
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	
(5) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา 55 (6) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 68 และมาตรา 69 (7) ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตราย ตามมาตรา 79 (8) ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ (9) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปีละหนึ่งครั้ง (10) พิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม พระราชบัญญัตินี้ (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ (12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมาย คณະกรรมาการควบคุมมลพิษอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการ อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษมอบหมายก็ได้”	(13) เพิ่มเติมว่า “ตรวจสอบความพร้อมในพื้นที่ เพื่อประเมินสถานการณ์มลพิษ และพิจารณาการยกเลิกเขตควบคุมมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” วรรคสอง ...คงเดิม...”
ไม่มี	มาตรา 59/2 ให้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 ประสงค์จะดำเนินการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษในเขตพื้นที่นั้น อาจจัดทำรายงานสรุปผลเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้”

บทบัญญัติเดิม	บทบัญญัติที่เสนอให้แก้ไข
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	
	โดยมีหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ นั้น (2) วิเคราะห์ และประเมินสถานภาพมลพิษจากการเก็บข้อมูลคุณภาพอากาศ คุณภาพเสียง คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น (3) จัดทำรายละเอียดข้อมูลสถานการณ์มลพิษ และจำแนกพื้นที่ที่บรรลุนำหมายหรือพื้นที่ที่ไม่บรรลุนำหมาย ที่ได้จากการเก็บข้อมูลตาม (2) (4) วิเคราะห์ และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมภายหลังการประกาศยกเลิกเขตควบคุมมลพิษ นั้น”

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้รับองค์ความรู้ใหม่จากมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายประเทศไทย เกี่ยวกับการจัดการมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เช่น มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ และความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือกระทำการอื่นใดอันก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ รวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และหลักเกณฑ์ในการพิจารณายกเลิกประกาศเขตควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ

2. สามารถนำมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายประเทศไทย เกี่ยวกับการจัดการมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ มาเป็นแนวทางปรับใช้ในการกำหนดความรับผิดชอบสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือกระทำการอื่นใดอันก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เช่นเดียวกับการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญา สำหรับผู้ที่กระทำความผิดในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

และสามารถนำความรู้ที่ได้จากการวิจัยนี้ ไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์ รวมถึงเป็นแนวทางในการควบคุมและ
แก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษของประเทศไทย ในลำดับต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมควบคุมมลพิษ. (2547). ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2547) เรื่อง
กำหนดให้ท้องที่เขตตำบลหน้าพระลาน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี เป็นเขตควบคุม
มลพิษ กรมควบคุมมลพิษ. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2535). ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) ออกตาม
ความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดให้ท้องที่
เขตเมืองพัทยา เป็นเขตควบคุมมลพิษ. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2552). ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2552) เรื่อง
กำหนดให้ท้องที่เขตตำบลมาตาพุด ตำบลห้วยโป่ง ตำบลเนินพระ และตำบลทับมา อำเภอเมือง
ระยอง จังหวัดระยอง ทั้งตำบล ตำบลมาบข่า อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง ทั้งตำบล และ
ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งตำบลรวมทั้งพื้นที่ทะเลภายในแนวเขต เป็นเขต
ควบคุมมลพิษ. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.
- ชงเทพ สรรชนสมบัติ. (2559). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการทางปกครองมาใช้
เพื่อส่งเสริมให้ลดการเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่เมืองโบราณศรีมโหสถ อำเภอศรีมโหสถ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ.
2558. (2558, 15 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 219 ง .
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. (2535, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอน 44.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 29 มีนาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอน 37.
- วริศรา กิติภูวคณ. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศในประเทศไทย : ศึกษา
แนวทางการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขหรือกำจัดฝุ่นละออง ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนที่มี
ประสิทธิภาพในต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2565). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผล เพื่อยกเลิกเขตควบคุมมลพิษตามแผนปฏิรูปประเทศ กรมควบคุมมลพิษ. วันที่ค้นข้อมูล 27 สิงหาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2022/12/pcdnew-2022-12-07_02-31-36_106435.pdf

ศาลปกครองระยอง. (2552). คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 32/2552. วันที่ค้นข้อมูล 27 สิงหาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=13797

อู่แก้ว ประกอบไวทยกิจ บีเวอร์. (2543). มนุษย์-ระบบนิเวศและสภาพนิเวศในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ภาษาอังกฤษ

Correa, C. M. (2021). *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: The TRIPS Agreement and Policy Options*. London, UK: Zed Books.

แนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทางสังคม*

Concepts for Creating Legal Measures to Social Protection

ภัทรมน สาทรักษ์ (Pataramon Satalak)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Assistant Professor in law, Faculty of Political Sciences and Law, Burapha University

E-mail: pataramon@buu.ac.th

Received: 23 December 2024

Revised: 24 December 2024

Accepted: 25 December 2024

บทคัดย่อ

สิทธิในการคุ้มครองทางสังคม (Right to social security) เป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทาง (Guidelines) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการสร้างกรอบของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ให้ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ของการประกันสิทธิของประชาชนทุกคนในการเข้าถึงและได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นธรรมและเหมาะสม

บทความนี้ นำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคม เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองจากการศึกษาพบว่า หากประเทศต่าง ๆ ได้นำแนวคิดในเรื่องการเจรจาทางสังคม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการจัดทำกฎหมายภายในประเทศ จะส่งผลในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิดในการศึกษาจากรายงานการวิจัย เรื่อง ผลกระทบทางสังคมและมาตรการคุ้มครองทางกฎหมายต่อธุรกิจกีฬาในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรีกับจังหวัดชลบุรีช่วงการระบาดของโควิด 19 (COVID - 19)ทุนสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, การคุ้มครองทางสังคม, การเจรจาทางสังคม, สิทธิมนุษยชน, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

Abstract

The right to social security is recognized as a fundamental right under the scope of international law, for example, Universal Declaration of Human Rights 1948, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) 1966, and Social Protection Floors Recommendation 2010 (No.202). These international conventions cover all areas of substantive social protection contents within national laws. All people shall enjoy these rights with the purpose to achieve fair and just society.

This article aims to propose relevant concepts for creating legal measures in social protection. The three concepts are composed of social dialogue, human rights, and sustainability. These contribute the guarantee of fundamental rights to people. It is essential to every country to include these three conceptual frameworks within national legal measures in order to effective balance between economic and social development.

Keywords: Legal Measures, Social Protection, Social Dialogue, Human Rights, Sustainability

บทนำ

การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เป็นส่วนหนึ่งของมิติที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะในประเด็นของโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและยกระดับสิทธิของแรงงาน และกระบวนการที่ออกมารองรับในการให้ความคุ้มครองทางสังคม หากพิจารณาประกอบกับโครงสร้างของการศึกษาแรงงานในมิติระหว่างประเทศ กรอบแนวคิดในเรื่องดังกล่าวประกอบไปด้วย 1) มาตรการและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง (Norms and Standards) 2) การสร้างกระบวนการกลไกต่าง ๆ (Processes and Mechanisms) และ 3) องค์กรสถาบันที่เกี่ยวข้อง (Institutions) (Craig and Lynk, 2006) จากกรอบของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ การกำหนดแนวทางในการสร้างมาตรการทางกฎหมาย มีความเชื่อมโยงกับการวางกรอบที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมถึงแนวปฏิบัติที่องค์กรในระดับระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น องค์การสหประชาชาติ (United Nations) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization - ILO) ได้วางรูปแบบไว้ เพื่อให้การสร้างกลไกการคุ้มครองทางสังคมเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการไม่สามารถเข้าถึงระบบการประกันทางสังคมที่เพียงพอ และรอบด้าน การลงทุนและจัดสรรเงินเยียวยาที่เหมาะสมกับความเป็นจริง และสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดผลกระทบในเรื่องของการคุ้มครองทางสังคม

ในวงกว้าง และส่งผลโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค และการบรรลุเป้าหมายในการยกระดับการพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน ที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพตามความต้องการได้อย่างแท้จริง

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองทางสังคม เป็นไปเพื่อสะท้อนให้เห็นถึง สภาพของ
ปัญหาที่เกิดขึ้นในการที่บุคคลจะได้รับการคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงของชีวิต (The Right to Social Security)
อันเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งของชีวิต และเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลแต่ละคน
รูปแบบอย่างหนึ่งที่ได้รับการยอมรับในเรื่องของการก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการกำหนดมาตรการทาง
กฎหมาย คือ การส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งก่อนที่จะมีการออกกฎหมายที่
ครอบคลุมสังคม (Social Inclusion) โดยบุคคลผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลโดยตรงจากเรื่องดังกล่าว
สามารถสร้างอำนาจในการต่อรอง มีส่วนร่วมในการเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือ ในอันที่จะเป็นการ
สะท้อนความต้องการของฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง ในลักษณะของไตรภาคีของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (ILO,
1976) เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียในการสะท้อนความต้องการ และส่งเสริมการเข้ามามี
ส่วนร่วมผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้อง และมี
ประสิทธิภาพในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นในเรื่องของการประกันสิทธิทางสังคม (Social Rights) ยังมีความเกี่ยวข้องกับเรื่อง
สิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่รัฐต้องประกันสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ให้กับ
ประชาชน และไม่ถูกจำกัดจากการกำหนดนโยบายของภาครัฐ หรือใช้มาตรการทางกฎหมายในการเข้ามา
จำกัดสิทธิในการเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคม การประกันสังคมว่ามีขอบเขตทางด้านเนื้อหา
ครอบคลุมกับแนวทางสากลหรือไม่ หากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายภายในของรัฐมีเนื้อหาที่
สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความชอบธรรมและประสิทธิภาพของกฎหมายเพื่อนำมาใช้ใน
การสร้างพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะมุ่งไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

การนำเสนอของบทความนี้จะมีการแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 เรื่อง โดยเริ่มจากการกล่าวถึง
ผลกระทบทางสังคมกับการเหตุผลความจำเป็นในการเข้าถึงสิทธิทางสังคมของบุคคล การเจรจาทางสังคม
และการสร้างความชอบธรรมในการออกกฎหมาย สิทธิในความมั่นคงปลอดภัยทางสังคมในฐานะสิทธิ
มนุษยชน และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการลดความเหลื่อมล้ำและขจัดปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน
โดยเนื้อหาทั้ง 4 ประการนี้ เป็นการยกระดับความมั่นคงของมนุษย์ในสังคม และก่อให้เกิดความเป็นธรรม
ทางเศรษฐกิจการประกันสิทธิของ ลูกจ้างให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

การเข้าถึงสิทธิทางสังคมของบุคคล

การเข้าถึงสิทธิทางสังคมของบุคคลนั้น มักจะเกิดขึ้นในเวลาที่ยุคคลส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบ
ทางสังคมที่เกิดขึ้นกับตน หรือมีปัจจัยทางสังคมใด ๆ เข้ามากระทบถึงกลุ่มคนจำนวนมาก โดยการศึกษาของ
วราคม ทีสุทะ ได้กล่าวว่า ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจะเกิดขึ้นในระดับบุคคล และในระดับ

สังคม ประกอบไปด้วยผลกระทบในแง่ดี แง่เสีย หรือเรียกได้ว่าผลในทางบวกและผลในทางลบ (วราคม ที่สุกะ, 2527)

ผลในแง่ดี มีหลายประการ คือ ถ้ามองจากแง่ของการพัฒนาตนเอง บุคคลอาจจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งอุดมสมบูรณ์ด้วยปัจจัย 4 สำหรับชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเครื่องอุปโภคบริโภค รวมถึงการได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุขต่างๆ อย่างเพียงพอ ได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น มีความรู้ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและได้รับการยอมรับนับถือในวงสังคม รวมทั้งมีชื่อเสียงในทางการเมืองด้วย

ผลในแง่เสีย คือ การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดย่อมหมายถึง ต้องมีการปรับตัวเริ่มตั้งแต่การปรับเปลี่ยนความรู้สึกรู้สึกนึกคิด ทักษะคิด ค่านิยม รวมถึงต้องมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นค่อนข้างรวดเร็วมีจำนวนมากหลาย บางคนก็อาจรู้ทัน ตามทันกับการเปลี่ยนแปลง แต่บางคนไม่สามารถตามได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง รวมทั้ง ไม่ยอมรับในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จนกลายเป็นการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในสิ่งนั้นๆ ผลที่เกิดขึ้นตามมา คือ เป็นรอยร้าวที่ไม่อาจจะเชื่อมต่อกันได้ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาสังคมได้ เช่น ปัญหาช่องว่างระหว่างวัย ปัญหาครอบครัว เป็นต้น (วราคม ที่สุกะ, 2527)

ภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคม เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ได้มีการรับรอง ในระดับสากล ดังจะเห็นได้จากที่ได้มีการกำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 22 กำหนดให้ทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคมมีสิทธิในหลักประกันทางสังคม และย่อมมีสิทธิในการ บรรลุสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอันจำเป็นยิ่งสำหรับศักดิ์ศรีของตน และการพัฒนาบุคลิกภาพของตนอย่างอิสระ ผ่านความพยายามของรัฐและความร่วมมือ ระหว่างประเทศและตามการจัดการและทรัพยากรของแต่ละรัฐ (Art 22, UDHR 1948) จากความในมาตรา 22 นี้จึงเห็นได้ว่า การสร้างหลักประกันทางสังคมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ รัฐต้องกำหนดให้กับคนในประเทศของตน นอกจากนั้น ในมาตรา 25 (1) กล่าวถึง สิทธิในการได้รับการดูแลในเรื่องมาตรฐานการครองชีพขั้นพื้นฐานที่เพียงพอต่อความเป็นอยู่ และการมีหลักประกันที่เป็นบริการทางสังคมที่จำเป็นเข้ามาให้ความช่วยเหลือยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกัด ทุพพลภาพ ว่างงาน หรือ ปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมที่นอกเหนือการควบคุมของตน และยังได้ให้ความสำคัญ กับกลุ่มเปราะบางอย่างมารดาและเด็กที่ต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นกัน

การสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับคนภายในประเทศ ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายในระดับสากล ปรากฏภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ข้อ 9 ที่วางหลักไว้ว่า “รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนใน อันที่จะมีสวัสดิการสังคม รวมทั้งการประกันสังคม” จากการกำหนดในเรื่องสิทธิของบุคคลที่จะต้อง ได้รับสวัสดิการสังคมและการประกันสังคมนั้น ถือเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในรูปแบบของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายออกมารองรับ และนำไปสู่การสร้างนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อยกระดับไปสู่ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice) ในเรื่องของความเท่าเทียมกัน นอกจากนั้น การสร้าง

สังคมของการมีส่วนร่วมที่คำนึงถึงคนทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเข้า ลักษณะของกลุ่มเปราะบางทางสังคมหรือไม่ก็ตาม ได้มีการกำหนดไว้ในกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในการออกข้อกำหนดในแม้จะเกิดในสถานการณ์ฉุกเฉินใด ๆ ต้องสอดคล้องและเป็นไปหลักแห่งความจำเป็น ความชอบด้วยกฎหมาย และความถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่ไปเป็นการเลือกปฏิบัติ จำกัดสิทธิของบุคคลต่อการมีเสรีภาพส่วนบุคคล ในเรื่องของสิทธิในความมั่นคงปลอดภัยของสังคมเป็นหนึ่งในเรื่องสิทธิทางด้านสังคมที่รัฐต้องให้การประกันสิทธิแก่ประชาชนในประเทศ ต้องได้รับความคุ้มครอง (UDHR, 1948)

จากการศึกษาของ Hartley Dean ได้กล่าวถึงผลกระทบทางสังคมที่เชื่อมโยงไปกับแนวคิดของกฎหมาย ต่อการที่บุคคลคนหนึ่งจะได้รับการประกันสิทธิทางสังคม แนวคิดนี้มีการนำมากำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย ต่อการวางระบบประกันสังคม การคุ้มครองลูกจ้างในการจ้างงาน การประกันและดูแลสุขภาพของลูกจ้าง สิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ที่ลูกจ้างควรได้รับอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม (UDHR, 1948, Art 22, 25)

การสร้างระบบประกันสังคม การคุ้มครองทางสังคมให้กับแรงงานมุ่งเน้นให้เกิดความเท่าเทียมกันและจัดการเลือกปฏิบัติ การส่งเสริมความเท่าเทียมกันของชายและหญิง รวมถึงกรณีของการห้ามคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) ที่ถือเป็นลักษณะหนึ่งของการเลือกปฏิบัติด้วยเช่นกัน การส่งเสริมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การสร้างความเป็นเอกภาพ การได้รับการจ้างงาน การประกอบอาชีพ เหล่านี้ถือเป็นองค์ประกอบหลักในการสร้าง หลักประกันในโอกาสที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดการกระตุ้นประชาชนมีส่วนร่วมทั้งใน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตน

เมื่อมีการเกิดขึ้นของสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสังคมได้มีการแบ่งออกเป็นภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ด้านการสาธารณสุข การจัดการความยากจน ระบบการคุ้มครองทางสังคม การศึกษา โภชนาการ และ การคุ้มครองในเรื่องการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับบุคคล ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ระบบการคุ้มครองทางสังคมนั้นมีการใช้นโยบายในการลดอัตราการส่งเงินสมทบของผู้ที่เคยมีรายได้ประจำ รวมถึงการเพิ่มอัตราของการใช้สิทธิเบิกจ่ายผลประโยชน์ค่าชดเชยในการจากการเลิกจ้าง (United Nations, 2020)

ผลกระทบทางสังคมเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้บุคคลในสังคมต้องปรับตัว เรียนรู้ เพื่ออยู่รอดจากเหตุการณ์ที่เข้ามากระทบต่อการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ตามปกติได้ เมื่อเกิดผลกระทบทางสังคมต่อตัวบุคคลใดก็ตาม บุคคลนั้นควรได้รับความคุ้มครองในการเข้าถึงสิทธิทางสังคมในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งในการเข้าถึงสวัสดิการ การประกันรายได้ที่เพียงพอ การจัดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีการวางระบบโดยกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเพื่อตอบสนองต่อการสร้างความเท่าเทียมกัน และเกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยเป็นไปตามเกณฑ์ตัวชี้วัดที่

จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศในระดับสากล โดยมุ่งหวังให้เกิดความเป็นธรรม การสร้างความเท่าเทียมกัน และตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การเจรจาทางสังคมและการสร้างความชอบธรรมในการออกกฎหมาย

โครงสร้าง การดำเนินงานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนทางสังคม เป็นกุญแจสำคัญในการวิเคราะห์ตลาดแรงงานเพื่อจัดทำกรอบการจ้างแรงงาน วิธีการเข้ามามีส่วนร่วมนี้ เรียกว่า การสร้างความร่วมมือแบบเปิด (Open Method Coordination) ระหว่างหุ้นส่วนทางสังคมที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาสะท้อนแนวนโยบาย แผนการปฏิบัติงาน มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน และถือเป็นการสร้างให้เกิดการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบและกลไกของผู้มีส่วนได้เสีย การใช้กลไกนี้ประสบความสำเร็จในเรื่องของการจ้างแรงงาน โดยถือเป็นการสร้างกลยุทธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว การประเมินความสำเร็จมีการกำหนดตัวชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ กำหนดเวลาในการตรวจสอบ ประเมินผล และใช้การตรวจสอบร่วมกัน (peer review) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับมาตรการที่แตกต่างกันทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

การเจรจาทางสังคม หมายถึง การเจรจาต่อรอง การให้คำปรึกษา การแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างตัวแทนของภาครัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายผู้ปฏิบัติงานหรือลูกจ้าง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและนโยบายทางสังคม การเจรจาทางสังคม เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการสร้างหลักธรรมาภิบาลในการทำงาน ด้วยลักษณะของการเจรจาสามฝ่ายที่การตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็ตามเกิดขึ้นจากการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียก่อนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องในการทำงาน กฎระเบียบที่ใช้บังคับระหว่างกัน โดยการเจรจาทางสังคมจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ กล่าวคือ 1) การส่งเสริมให้เกิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Association) ว่ามีการสร้างบรรยากาศให้เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด และ 2) ประสิทธิภาพในการเจรจาแบบกลุ่ม (Effective right to collective bargaining) เพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการมีมติร่วมกัน โดยให้แต่ละฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจา การเจรจาแบบกลุ่มเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจในการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคม นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่เป็นบนหลักความชอบธรรมเพราะเกิดจากการสะท้อนของผู้มีส่วนได้เสีย (OECD,2020)

การเจรจาทางสังคมเป็นเรื่องของกระบวนการปรึกษาหารือ เป็นการสร้างความร่วมมือและส่งเสริมให้เกิดการเจรจาของสามฝ่าย (Tripartite) ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูล การเรียนรู้ซึ่งกันและกันเพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย แนวทาง การออกกฎหมายหรือแม้กระทั่งการปรับโครงสร้างการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง การเจรจาทางสังคมยังถือเป็นการสร้างบรรยากาศในการสร้างรูปแบบการเจรจาต่อรองแบบกลุ่ม (Collective Bargaining) อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดความชอบธรรมของการเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความครอบคลุมทางสังคมอีกด้วย

การส่งเสริมให้เกิดการเจรจาทางสังคม เป็นการดำเนินการที่มุ่งจะให้เกิดทางเลือกและรับฟังความคิดเห็นสะท้อนที่หลากหลายจากผู้ที่เกี่ยวข้องเรื่องนั้นโดยตรง เพราะในหลายครั้งการกำหนดนโยบายหรือการสร้างมาตรการทางกฎหมาย มักจะเกิดจากการผลักดันหรือการกระตุ้นที่เกิดจากภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายเดียว ทั้งในการวางนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labor Market- ALMs) ในการให้ภาครัฐเข้าแทรกแซงในการกำหนดแนวทางส่งเสริมการจ้างงาน และมีรายได้ที่เหมาะสมต่อผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน การกำหนดแนวทางต้องเป็นไปอย่างจับพลัดพันที่ทันใดแยกตามภาคส่วนต่างๆ โดยคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจในภาพใหญ่หรือในระดับมหภาคควบคู่กันไป แต่อาจจะปราศจากการดำเนินการที่สะท้อนมาจากความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้เสียในภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น การส่งเสริมให้เกิดการเจรจาทางสังคมจึงเป็นช่องทางอย่างหนึ่งในการสร้างการรับรู้และนำไปสู่สิ่งที่เป็นที่ยอมรับกันได้จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สิทธิในความมั่นคงปลอดภัยทางสังคมในฐานะสิทธิมนุษยชน

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง พัฒนาการของกรอบแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ ได้รับการยอมรับและนำเสนอในเวทีของสหประชาชาติและมีปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ในเวลาต่อมา ค.ศ. 1966 การจำแนกประเภทของสิทธิมนุษยชน แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ทั้งปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศทั้งสองข้างต้น มีสถานะเป็นการวางบรรทัดฐานและเป็นที่มาอย่างหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ ในรูปแบบของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อันถือเป็นที่มาในลำดับแรกของกฎหมายระหว่างประเทศ (Primary Source of International Law)

ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังในเรื่องการยกระดับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น สอดคล้องกับแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural law school) ที่เชื่อในเรื่องหลักเหตุผลของมนุษย์ที่สามารถใช้สามัญสำนึก หรือสัญชาตญาณในการพิจารณาใคร่ครวญได้ว่าสิ่งใดผิดหรือสิ่งใดถูก เมื่อสังคมมีความเป็นพหุสังคมที่หลากหลายและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การกำหนดเครื่องมือ องค์กร สถาบัน มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม กำกับพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมจึงมีความจำเป็นมากขึ้น การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงเป็นการผสมผสานในเรื่องของการวางกลไก การสร้างกระบวนการที่ขับเคลื่อนโดยหน่วยงาน องค์กรทั้งภาครัฐ และไม่ใช้ภาครัฐในการส่งเสริม สนับสนุนให้บุคคลสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างแท้จริง พร้อมกับการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่อย่างน้อยรัฐบาลของแต่ละประเทศต้องประกันการเข้าถึงให้กับประชาชน (Freeman, 2017) นอกจากนั้น แนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติดังสอดคล้องกับเรื่องของศีลธรรมที่อยู่ภายในกฎหมาย (The Morality of Law) ที่มองกฎหมายทั้งในแง่ของเนื้อหาที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ (Substantive law) และต้องมีกระบวนการที่ออกมารองรับ (procedural law) เพื่อใช้ในการควบคุม กำกับ พฤติกรรมของ

บุคคล (Fuller, 1969) ดังนั้น การพิจารณาในเรื่องความชอบ ธรรมเนียมกฎหมาย จึงต้องพิจารณาคบคู่ไปกับ กลไก หรือ กระบวนการที่เกี่ยวข้องว่าเป็นไปในทิศทางที่ยอมรับได้หรือไม่

การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องสิทธิของแรงงาน จึงมีมิติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง โดยมุ่งเน้นในเรื่องของการพิจารณาแนวปฏิบัติ กฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นการรับประกันว่า รัฐจะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการให้ความคุ้มครองแรงงาน ขจัดการเลือกปฏิบัติ ส่งเสริมความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้น ในการออกมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้หากพิจารณาเรื่องของรากฐานของสิทธิในความมั่นคงปลอดภัยของสังคม ได้มีการวางหลักเกณฑ์ของกฎหมายไว้ภายใต้ ปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในมาตรา 22 นี้จึงเห็นได้ว่า การสร้างหลักประกันทางสังคมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ ที่รัฐต้องกำหนดให้กับคนในประเทศของตน และในมาตรา 25 (1) กล่าวถึงสิทธิในการ ได้รับการดูแลในเรื่องมาตรฐานการครองชีพขั้นพื้นฐานที่เพียงพอต่อความเป็นอยู่ และการมีหลักประกันที่เป็นบริการทางสังคมเข้ามาให้ความช่วยเหลือยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ หม้าย วัยชรา หรือ ปราศจากการ ดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมที่นอกเหนือการควบคุมของตน และยังได้ให้ความสำคัญ กับกลุ่มเปราะบาง อย่างมารดาและเด็กที่ต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นกัน (Fuller, 1969)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ข้อ 9 ที่วางหลักไว้ว่า “รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนใน อันที่จะมีสวัสดิการสังคม รวมทั้งการ ประกันสังคม” จากการกำหนดในเรื่องสิทธิของบุคคลที่จะต้องได้รับสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม นั้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยกำหนดมาตรการทาง กฎหมายอันจะนำไปสู่การสร้างนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อยกระดับไปสู่ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ในเรื่อง ของความเท่าเทียมกัน ในเวลาต่อมาคณะกรรมการว่าด้วยเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้ออกข้อ ความเห็นทั่วไปที่ 19 ในการกำหนดรายละเอียดเรื่องขององค์ประกอบของสิทธิประกันสังคม โดยองค์ประกอบหลัก จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ 4 ประการ ประกอบด้วย 1) การมีอยู่ของระบบ ประกันสังคม (Availability) เป็นการมองในเรื่องของโครงสร้างขององค์กร หรือ สถาบันที่รับผิดชอบในการ เข้ามาบริหารจัดการ กำกับดูแล การบริหารจัดการผลประโยชน์ของการประกันสังคม 2) ความสามารถในการจ่ายเงินสมทบและเงินผลประโยชน์ (Affordability) เป็นการพิจารณาในเรื่องของอัตราการเงินสมทบ ของลูกจ้าง การกำหนดมูลเหตุในการที่ประกันสังคมต้องเข้ามาช่วยเหลือผู้ประกันจากเหตุไม่พึงประสงค์ที่ เกิดขึ้น ครอบคลุมถึง ระบบการประกันสุขภาพและการรักษา (Health Care) การเจ็บป่วย (Sickness) ชราภาพ (Old age) ว่างงาน (Unemployment) การได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน (Employment injury) การ สนับสนุนครอบครัวและบุตร (Family and Child Support) การตั้งครรภ์ (Maternity) การพิการ (Disability) การดูแลผู้สูงอายุและผู้ที่อยู่ในสถานะกำพร้า (Survivors and orphans) 3) ความพอเพียง ในเรื่องอัตรา การจ่ายผลประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนว่าเพียงพอต่อการเป็นเงินช่วยเหลือ และสอดคล้องกับมาตรฐานการ ดำรงชีวิต และ 4) การเข้าถึงได้ (Accessibility) ในการสร้างกฎเกณฑ์ มาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมกับ

ทุกกลุ่มคน ไม่ว่าจะเป็น แรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ หรือผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ โดยต้องมีความชัดเจนของการกำหนดขอบเขตในการคุ้มครองของบุคคลแต่ละกลุ่มอย่างชัดเจน การกำหนดเกณฑ์ในการเข้าเป็นผู้ประกันตนประกอบกับความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ และการส่งเสริมให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นผ่านการเจรจาต่อรองทางสังคม (Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, 2008)

พัฒนาการของสิทธิในเรื่องประกันสังคม ได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสร้างกฎหมายภายในของประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดในเรื่องของการสร้างความยืดหยุ่น และกลยุทธในเรื่องการวางระบบประกันสังคมให้สอดคล้องกับความเป็นจริงให้กับรัฐสมาชิกต่างๆ ดังที่ปรากฏในข้อเสนอแนะในการคุ้มครองทางสังคม (ค.ศ. 2012) Social Protection Floors Recommendation 2010 (No.202) ภายใต้ข้อเสนอแนะนี้ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ในการวางรูปแบบของการประกันสังคมให้กับรัฐต่าง ๆ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ กลยุทธ์แนวราบกับกลยุทธ์แนวตั้ง (Horizontal and Vertical Strategy) (ILO, 2012)

1) กลยุทธ์แนวราบ เป็นการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องของการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องของการรักษาทางการแพทย์ การประกันรายได้ขั้นต่ำ โดยกำหนดเป็นกฎเกณฑ์หรือมาตรการที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

2) กลยุทธ์แนวตั้ง เกิดจากแนวความคิดที่ว่ากลไกของการประกันสังคมไม่ควรจะมีเพียงอัตราเดียว และใช้กับทุกกลุ่มคน ดังนั้น การปรับฐานเพดานในการจ่ายเงินสมทบจึงเป็นหนึ่งในเรื่อง ที่ควรนำมาพิจารณาในการสร้างมาตรการคุ้มครองให้กับกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่เท่ากัน

นอกจากนั้น การสร้างมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศต้องครอบคลุมทั้งสิ้น 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) การเข้าถึงสุขภาพที่จำเป็น รวมถึงกรณีของการตั้งครรภ์ (Access to essential health care ,including maternity care) 2) การประกันรายได้สำหรับเด็กในการเข้าถึงโภชนาการ การศึกษา การดูแลในเรื่องที่จำเป็นต่อการเข้าถึง สินค้าและการบริการ (Basic income security for children) 3) การประกันรายได้สำหรับบุคคลที่อยู่ในงานและมีรายได้ที่ไม่เพียงพอ ในกรณีของการเจ็บป่วย การว่างงาน การตั้งครรภ์ และผู้พิการ (Basic income security for persons inactive age who are unable to earn sufficient income in cases of sickness ,unemployment ,maternity and disability) และ 4) การประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ (Basic income security for Older persons) (ILO, 2012)

สิทธิในการประกันสังคม เป็นหนึ่งในเรื่องของสิทธิในการสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนภายในรัฐ โดยเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง ที่ควรได้รับการส่งเสริม และการพัฒนาเพื่อสร้างทุนมนุษย์ที่มีความเข้มแข็งและเป็นการขับเคลื่อนของกลไกในเรื่องการประกันสิทธิของแรงงานด้วย การพัฒนาอย่างยั่งยืนในการลดความเหลื่อมล้ำและขจัดปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน

ในค.ศ. 2015 องค์การสหประชาชาติได้เผยแพร่เอกสารเพื่อการสร้างสันติภาพ และความเจริญรุ่งเรืองให้กับสิ่งมีชีวิตบนโลกใบนี้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เนื้อหาของเป้าหมายเพื่อการพัฒนาอย่าง

ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDGs) กำหนดกลุ่มเป้าหมายทั้ง 17 ประการบรรลุผลภายใน ค.ศ. 2030 ในการสร้างความร่วมมือเป็นหุ้นส่วนกันของทุกประเทศทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นการตระหนักถึงเป้าหมายในการขจัดความยากจน การสร้างกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อยกระดับการศึกษา สุขภาพ ความไม่เท่าเทียมกัน และกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และขณะเดียวกันเป็นการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้และมหาสมุทรร่วมกัน (United Nations, 2021) เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการยกระดับของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดความเท่าเทียมกัน และขจัดความเหลื่อมล้ำ ไว้ในเป้าหมายข้อที่ 1 การขจัดความยากจนในทุกรูปแบบ และในเป้าหมายย่อยที่ 1.3 ในเรื่องของการดำเนินการมาตรการคุ้มครองทางสังคมในระดับประเทศให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งครอบคลุมถึงการนำเอาฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor) เข้ามาใช้กับประชาชนทุกกลุ่มรวมถึงกลุ่มเปราะบาง โดยตั้งเป้าหมายของการบรรลุผลไว้ใน พ.ศ. 2473 นอกจากนี้ การคุ้มครองทางสังคมยังสอดคล้องกับเป้าหมายข้อ 8 เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง การจ้างงานที่มีคุณค่า และการมีงานทำที่เหมาะสมกับทุกคน ในส่วนของรายละเอียดตัวชี้วัดเป้าหมายนี้ ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน และส่งเสริมให้เกิดสถานะของการทำงานที่ปลอดภัยสำหรับแรงงานทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน การได้รับค่าตอบแทนที่มีคุณค่า ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีเพศอะไร หรือมีสถานะทางร่างกายบกพร่องหรือไม่ก็ตาม หากเป็นการทำงานชนิดเดียวกัน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองอย่างทรงคุณค่าไม่แตกต่างกัน และเป้าหมายข้อที่ 10 การลดความไม่เสมอภาคทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยครอบคลุมถึงการจัดตั้งสวัสดิการสังคมจากภาครัฐในการยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับกลุ่มเปราะบางและที่ต้องได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ในเป้าหมายย่อยที่ 10.3 ยังมุ่งเน้นในเรื่องของการสร้างหลักประกันถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันและลดความไม่เสมอภาคในเรื่องของผลลัพธ์ การขจัดกฎหมาย แนวทางที่เป็นการเลือกปฏิบัติ และส่งเสริมให้มีการออกกฎหมาย สร้างมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม

การออกมาตรการทางกฎหมายในเรื่องของการคุ้มครองทางสังคม เป็นส่วนหนึ่งของกลไกและแนวทางในการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายในการบรรลุผลสำเร็จไว้ใน พ.ศ. 2573 ดังนั้น การยกระดับและการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมกับประชาชนในทุกกลุ่มจึงมีความสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นได้

บทสรุป

การบรรลุเป้าหมายในเรื่องของการขจัดความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างงานที่มีคุณค่าเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ ต้องอาศัยปัจจัยในเรื่องการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสม ลดช่องว่างในเรื่องรายได้ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การสนับสนุน

ส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการเจรจาทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ชอบธรรมในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อย่างยั่งยืน จึงมีความสำคัญในการก่อให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างความชอบธรรมที่จะทำให้กฎเกณฑ์นั้นได้รับการยอมรับในระดับสากล

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในด้านการป้องกันและควบคุม กล่าวคือ การส่งเสริมการจ้างงาน การสร้างกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย พร้อมกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมกลุ่มโดยสันติ เพื่อนำไปสู่การเจรจาต่อรองและการหาทางออกภายใต้ความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มาตรการทางด้านการกำกับดูแล การประกันรายได้ การวางระบบช่องทางในการออมเงินในช่วงของการทำงาน และนำเงินออกมาใช้เพื่อเยียวยาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าได้ การฝึกอบรมทางวิชาชีพต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้างรายได้เสริม ระบบของการประกันสุขภาพที่เหมาะสมเป็นธรรม รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยา การกำหนดอัตราค่าชดเชยที่เหมาะสมเมื่อมีการเลิกจ้างเกิดขึ้น หรือ เงินเยียวยาในการดำรงชีวิตเมื่อมีการลดเวลาในการจ้างงาน หากการวางกรอบของกฎหมายได้กำหนดกลไกของการสร้างพื้นที่ของการเจรจาทางสังคม การสร้างกฎเกณฑ์ของกฎหมาย บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกกลุ่ม ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการสร้างทุนมนุษย์ที่เข้มแข็งและขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

วราคม ทีสุกะ. (2527). *มนุษย์กับสังคม*. กรุงเทพฯ: มิตรสยาม.

ธนาคารกรุงศรีอยุธยา. (2564). *เศรษฐกิจไทยปี 2563 และแนวโน้มปี 2564*. วันที่ค้นข้อมูล 2 มีนาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.krungsri.com/th/research/macroeconomic/weekly/weekly-210105>

ภาษาอังกฤษ

Committee on economic, social, and cultural rights, General Comment no.19 The right to social security, E/C.12/GC/19 (4 February 2008) Retrieved March 5, 2022, from <https://digitallibrary.un.org/record/618890>

Craig, J., & Lynk, M. (ed). (2006). *Globalization and the future of labor law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dean, H. (2015). *Social rights and human welfare*. London: Routledge.

Freeman, M. (2017). *Human Rights*. Cambridge: Polity.

Fuller, L. L. (1969). *The Morality of Law*. London: Yale University Press

International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights 1966.

- International Labor Organization (ILO). (2012). *Social security for all (Building social protection floors and comprehensive social security systems)*. Retrieved March 31, 2021, from https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/document/publication/wcms_secsoc_34188.pdf
- International Labor Organization (ILO). (2020). *Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses in Asia and the Pacific*. Retrieved March 31, 2021, from https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_753550/lang--en/index.htm
- OECD. (2020). *Social dialogue and the future of work*. Retrieved February 1, 2021, from <https://www.theglobaldeal.com/resources/Thematic-Brief-Social-Dialogue-and-the-FoW.pdf>
- United Nations. (2020). *Report on social impact assessment of COVID-19 in Thailand*. Retrieved June 1, 2022, from <https://www.unicef.org/thailand/reports/social-impact-assessment-covid-19-thailand>
- United Nations. (2021). *The Sustainable Development Goals Report 2021*. Retrieved May 31, 2022, from <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>
- Universal Declaration of Human Rights 1948.

คำแนะนำสำหรับการเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้จัดทำวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้คณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการ ในสาขา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง ให้ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณชน

กองบรรณาธิการวารสารจึงขอเชิญชวนคณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่งบทความวิชาการ บทความงานวิจัย และบทความปริทรรศน์ (Review Article) เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ซึ่งเป็นวารสารราย 6 เดือน (ปีละ 2 ฉบับ) มีกำหนดการตีพิมพ์ในเดือนมิถุนายน และธันวาคม ของทุกปี

ข้อกำหนดของการเขียนบทความ ดังนี้

1. ความยาวของบทความ 15-20 หน้ากระดาษ A4
2. ชนิดของอักษรที่พิมพ์ Angsana New ขนาด 16 พอยท์
3. รูปแบบการนำเสนอบทความวิชาการ

ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน และตำแหน่ง สังกัด หน่วยงาน (หากเป็นนิสิตระดับหลักสูตรและสถาบันการศึกษา) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

- บทคัดย่อภาษาไทย 10-25 บรรทัด
- บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) โดยเนื้อต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาไทย
- คำสำคัญ (Keywords) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทนำ
- เนื้อหา
- บทสรุป
- รายการอ้างอิง (นาม-ปี APA)

4. รูปแบบการนำเสนอบทความงานวิจัย ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่องงานวิจัย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน และตำแหน่ง สังกัด หน่วยงาน (หากเป็นนิสิตระดับหลักสูตรและสถาบันการศึกษา) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

- บทคัดย่อภาษาไทย 10 -25 บรรทัด
- บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) โดยเนื้อต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาไทย
- คำสำคัญ (Keywords) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทนำ
- วัตถุประสงค์การวิจัย
- กรอบแนวคิดการทำวิจัยหรือสมมติฐานการวิจัย (ถ้ามี)
- ทบทวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี)
- วิธีการวิจัย
- ผลการวิจัย
- อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย
- รายการอ้างอิง (นาม-ปี APA)

5. การอ้างอิงเนื้อหาใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association)

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา

(เชาวนะ ไตรมาศ, 2542 หน้า 9) หรือ เชาวนะ ไตรมาศ (2542, หน้า 9)

(Downs, 1957, p. 60) หรือ Downs (1957, p. 60)

ตัวอย่าง รายการอ้างอิง

เชาวนะ ไตรมาศ. (2542). *การเลือกตั้งแบบใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

6. บทความที่ส่งเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อนและต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น

สำหรับการจัดส่งบทความเพื่อตีพิมพ์นั้น

กรุณากรอกแบบนำส่งบทความแล้วสแกนพร้อมทั้งส่งไฟล์ข้อมูลของบทความมาที่

ระบบ ThaiJo: https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscilaw_journal

E-mail: polscilawjournal@gmail.com

***** กรณีที่บทความไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน และรูปแบบการเขียนบทความอย่างครบถ้วน ขอสงวนสิทธิ์ในการส่งกลับไปยังผู้เขียน เพื่อความถูกต้องและเรียบร้อยต่อไป**

เบอร์โทรศัพท์ 0-3810-2369 ต่อ 105 หรือ 115, 0-3839-0243 ธารทิพย์ ภาวะวิภาต

ในกรณีที่ส่วนบุคคลภายนอก ต้องชำระค่าลงวารสารการเมือง การบริหาร และ กฎหมาย จำนวน 2,500 บาท โดยชำระได้ที่คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา หรือชำระผ่านทางธนาคารกรุงไทย ชื่อบัญชีมหาวิทยาลัยบูรพา เลขที่บัญชี 386-1-00442-9 สาขาแหลมทองบางแสน และส่งหลักฐานการชำระเงินมาที่ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา เลขที่ 169 ถ.ลงหาดบางแสน ต.แสนสุข อ. เมือง ชลบุรี 20131 หรือ Fax 038-393475 ต่อ 102 หรือ Scan แล้วส่ง E-mail: polscilawjournal@gmail.com

กองบรรณาธิการจะพิจารณาเสนอผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความวิชาการ/ บทความวิจัยทราบ สำหรับบทความที่ผ่านการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป

อนึ่ง บทความทุกเรื่องที่ตีพิมพ์ในวารสารฯ จะได้รับการอ่านและการประเมินโดย ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้นๆ กองบรรณาธิการของสงวนสิทธิ์ในการบรรณาธิการ และ ลำดับการตีพิมพ์ก่อน – หลัง ทั้งนี้ถ้อยคำ ข้อเขียน ข้อคิดเห็นและข้อสรุปในบทความย่อและบทความทุกเรื่อง ถือเป็นผลงานวิชาการของผู้เขียน โดยกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

The Guidelines for Articles Submitting to be Considered for Publication in Journal of Politics, Administration and Law

Faculty of Political Science and Law, Burapha University offers Journal of Politics, Administration and Law with the objectives of promoting and supporting lecturers, personnel students and interested persons to have the opportunity to present and disseminate their academic work in political science, public administration and related fields.

The editorial board welcome lecturers, personnel and interested persons to send academic articles, research articles and review articles for print publication in Journal of Politics, Administration and Law. The journal publishes every 6 months (2 issues per year). The scheduled print publication months are June and December. The requirements are at follows;

1. The length of an article: 15 - 20 pages of A4 paper
2. The type of the printed characters: 16-point Angsana New font 16
3. The format for submitting academic articles consists of
 - Title (Thai and English) – Abstract (Thai and English)
 - Full Name, position and organization
 - Thai and English Abstract must have the same content.
 - The content of the Thai Abstract must be in accordance with the English one. The text length of Thai and English abstract altogether must not exceed 10 - 25 lines.
 - Keywords
 - Introduction
 - Main text
 - Conclusion
 - Reference
4. The format for writing research article/ The research article format consists of
 - Research Title (Thai and English)
 - Abstract (Thai and English)
 - Thai and English Abstract must have the same content.
 - Full Name, position and organization
 - The content of Thai Abstract must be in accordance with the English one.

The text length of Thai and English abstract altogether must not exceed 10 - 25 lines.

- Keywords
- Introduction
- Research Objective
- Conceptual Framework/ Research Hypothesis
- Review of Related Literatures
- Research Method
- Research Result
- Discussion and Research Suggestion
- Reference

5. A footnote citation format for text references is used as shown (APA style)

Example Citing References in Text

(Downs, 2012, p. 60) or Downs (2012, p. 60)

(Fawcett and Andrew, 1999, pp. 101-110) or Fawcett and Andrew (1999, pp. 101-110)

Example References

Ritchie, B. W. (2003). *Managing Educational Tourism*. Clevedon, UK: Channel

View Publications.

Lewin, K., Lippit, R., & White, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, 10(2), 271-301.

BBC. (2013). *Chile's judges apologize for their actions after coup*. Retrieved September 5, 2015, from <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-23967816>

The authors can contact the editorial board via Email polscilawjournal@gmail.com in order to get a file about reference method for publishing in Journal of Politics, Administration and Law. Alternatively, the authors can check the format in the journal website.

6. The articles submitted to the journal to be reviewed for publication must not have already been published elsewhere and not currently be under consideration for publication by other journals

Regarding the article sending, please send

ThaiJo: https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscilaw_journal

E-mail: polscilawjournal@gmail.com

The editorial board will consider choices of referees to assess articles and notify the results to the authors of the academic/research articles. Accepted articles will be published in the Journal.

แบบนำส่งบทความ

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

1. ชื่อบทความ

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

2. ประเภทบทความ

☐ บทความวิจัย

☐ บทความวิชาการ

☐ บทความวิจารณ์หนังสือ

☐ บทความปริทัศน์

3. ชื่อ-สกุล ผู้เขียนบทความ

(ภาษาไทย).....

(ภาษาอังกฤษ).....

4. สถานที่ติดต่อเจ้าของบทความ (กรุณากรอกให้ชัดเจนด้วยตัวบรรจง)

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ บ้านเลขที่ หมู่..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์เคลื่อนที่..... E-mail.....

5. บุคคลที่สามารถติดต่อได้/ผู้ประสานงาน.....

โทรศัพท์เคลื่อนที่..... E-mail.....

6. การรับรองบทความ

☐ ขอรับรองว่าบทความต้นฉบับนี้ยังไม่เคย ได้รับการเผยแพร่และตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว

☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าและผู้ร่วมงานตามชื่อที่ระบุในบทความจริง

7. ลายมือชื่อเจ้าของบทความร่วมในการยินยอมให้นำส่งบทความ (กรุณาลงลายมือชื่อให้ครบทุกคน)

ชื่อ-สกุล (ภาษาไทย ตัวบรรจง)	ชื่อ-สกุล (ภาษาไทย ตัวบรรจง)	หน่วยงาน	โทรศัพท์	E-mail

8. เอกสารนำส่ง

ThaiJo: https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscilaw_journal

E-mail: polscilawjournal@gmail.com

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
วิสัยทัศน์ และพันธกิจ

วิสัยทัศน์

“ขุมปัญญาด้านการเมืองการปกครอง การบริหาร และกฎหมายแห่งภาคตะวันออก”

พันธกิจ

1. การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ และรับผิดชอบต่อสังคมสู่การเป็นพลเมืองโลก
2. ผลิตงานวิจัยเชิงบูรณาการที่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของสังคมและท้องถิ่น
3. การบริการวิชาการที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
4. การบริหารจัดการที่มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีความสุขและความมั่นคง

Vision

The intellectual powerhouse of politics, government and law of the Eastern region

Missions

1. Producing quality graduates with social responsibility, paving the way toward becoming global citizens.
2. Producing integrated research that meets the needs of society and local communities.
3. Providing academic services that can be utilized for sustainable development.
4. Managing operations aimed at becoming a happy and secure organization.

