



CRRU Law,
Political Science and Social Science Journal
Vol.8 No.2 (July – December 2024)

ISSN 2985-1165 (Print)

ISSN 2985-1173 (Online)



**วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์
และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย**

ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2567)

CRRU Law, Political Science and Social Science Journal

Vol.8 No.2 (July – December 2024)

ISSN 2985-1165 (Print)

ISSN 2985-1173 (Online)

นโยบาย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ได้จัดทำวารสารฯ เพื่อเปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษา ตลอดจนนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งการพัฒนายกระดับให้เป็นวารสารระดับชาติและนานาชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานและทัศนะทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ให้แก่บุคคลทั่วไป
2. เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทัศนะและแนวคิดด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย

ขอบเขต

วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย รับผิดชอบบทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสารจะครอบคลุมเนื้อหาในด้านกฎหมายทุกสาขา ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการเมืองการปกครอง และด้านสังคมศาสตร์ในสาขาจิตวิทยา สาขาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา สาขาพัฒนาสังคม

ประเภทของบทความ

1. **บทความวิชาการ (Academic Article)** ได้แก่ เป็นบทความที่เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองหรือจากประสบการณ์ของผู้เขียน ผ่านการวิเคราะห์และประมวลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยผู้เขียนควรเสนอประเด็นอย่างชัดเจนและควรจะมีการนำเสนอเป็นองค์ความรู้หรือแนวคิดที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อวงการตลอดจนผู้ที่สนใจทั่วไป

2. **บทความวิจัย (Research Article)** ได้แก่ บทความที่ได้จากการทำโครงการวิจัย นำเสนอผลการวิจัย หรือประเด็นที่ค้นพบจากการทำวิจัย ตลอดจนงานที่ได้จากผลการศึกษา ค้นคว้าแบบอิสระ

จำนวนฉบับต่อปี (Publication Frequency)

วารสารฯ ตีพิมพ์ ปีละ 2 ฉบับ

กำหนดการตีพิมพ์ (Publication Date)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เลขที่ 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

โทรศัพท์ : 053-776137, 081-7905931

โทรสาร : 053-776137

Website : <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru>

บทความหรือข้อความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะผู้จัดทำวารสาร
ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

บรรณาธิการ

อาจารย์วรณัฐ บุญเจริญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์วิภา พันธนะบุรณ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.สทนต์ รัตนไพจิตร | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 3. ศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ สันติกุล | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 4. ศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง |
| 5. ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 6. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงศ์ | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 7. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวานิชย์ | ข้าราชการบำนาญ |
| 8. รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 9. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันทิพย์ | มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| 10. รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ รักษาติเจริญ | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 11. รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยนิม | มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง |
| 12. รองศาสตราจารย์ ดร.วิวรรธน์ ดำรงค์กุลนันท์ | มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง |
| 13. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 14. รองศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี |
| 15. รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม | นักวิชาการอิสระ |
| 16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ | มหาวิทยาลัยพะเยา |
| 17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุดม งามเมืองสกุล | มหาวิทยาลัยพะเยา |
| 18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุกัล กฤตลักษณ์วงศ์ | มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง |

กองบรรณาธิการ

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มุรธาตัน | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรพี โพธิสาราช | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พชรพรรณ คำตุ้ม | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรัชย์ อุฬารวงศ์ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยิ่งศักดิ์ เพชรนิล | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 7. อาจารย์ณัฐณี ทองแท้ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |

ฝ่ายจัดการและธุรการ

1. นายเกียรติศักดิ์ ศรีคำ
2. นางสาวอนงค์ โถยะโล
3. นายปฐมพงษ์ เมืองขาว
4. นางสาวสุดารัตน์ ยาวีเลิง

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มีเป้าหมายในการเผยแพร่ผลงานวิจัยและงานวิชาการในหลากหลายสาขาวิชา ฉบับนี้เป็นฉบับที่ 8 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2567) ประกอบด้วยบทความจำนวน 10 บทความ แบ่งเป็นบทความวิชาการ 1 บทความ และบทความวิจัย 9 บทความ โดยบทความครอบคลุมประเด็นทางกฎหมาย ประเด็นทางสังคมศาสตร์และพัฒนาสังคม และรัฐศาสตร์ บทความทุกชิ้นผ่านการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) อย่างละเอียด เพื่อให้มั่นใจในเนื้อหา ความถูกต้อง ความสมบูรณ์ และความน่าเชื่อถือ

วารสารฯ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความอนุเคราะห์ในการตรวจสอบเนื้อหาของบทความ รวมถึงให้ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาบทความให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านที่ให้ความสนใจและส่งบทความเข้ามา

นอกจากนี้ วารสารฯ ยังมีความตั้งใจที่จะขยายขอบเขตการเผยแพร่ผลงานวิจัยและบทความวิชาการให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยการเปิดรับบทความจากนักวิชาการและนักวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการที่กว้างขวางและหลากหลาย วารสารฯ ยังมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการประเมินบทความให้มีความโปร่งใสและมีมาตรฐานสูงสุด เพื่อให้ผลงานที่ได้รับการตีพิมพ์มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับในวงการศึกษา

วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มุ่งมั่นที่จะพัฒนาคุณภาพและเนื้อหาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และขับเคลื่อนความรู้ทางวิชาการให้ก้าวหน้าต่อไป วารสารฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการ นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ในการส่งผลงานคุณภาพมาตีพิมพ์ในวารสารฯ ต่อไป

อาจารย์วรณัฐ บุญเจริญ
บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

ปัญหาการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักการเมืองไทย	1-25
Problems of Inspection Ethical Standards of Thai Politicians	
ดิเรก ควรสมาคม	

บทความวิจัย

ปัญหาความเสมอภาคด้านศาสนาในสัญญาจ้างงานและอาชีพ	26-47
Problems of Religious Equality in Employment Contracts and Occupation	
วายุภักษ์ ทาบุญมา และ ณิชชา วัชรากุลพงศ์	
การนิยามความหมายการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553	48-66
The definition of juvenile recidivism in the Juvenile and Family Court Act and Juvenile and Family Court Procedure Act B.E. 2553 (2010)	
ชุตินพงศ์ สมทรัพย์	
มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	67-90
Legal Measures to Control Plastic Waste from Online Food Delivery Business	
ธัญวรรณ์ แซ่มสนิท และ อัจฉริยา วงษ์บุรณาวาทย	
มาตรการทางกฎหมายและข้อตกลงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการค้าของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอสั่งออกตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย	91-112
Legal measure and Agreement on Bridging Disparity gap of Lai Ngao subdistrict community enterprise Pomelo Exports, Wiang kaen district, Chiang Rai province	
สุรพี โพธิสาราช, วรณัฐ บุญเจริญ และ นิธิณี ทองแท้	

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกับสังคมไทยภายใต้พระราชกำหนดการ บริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 Managing foreign labor in the context of Thai society under Working Management Emergency Decree 2017 ศรัณย์ จงรักษ์ และ กฤษณ์พชร โสมณวัตร	113-134
การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 Failure to disclose official information under Section 15 of the Official Information Act, B.E. 2540 ทศพร มุสรัตน์	135-155
การพัฒนาแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทาย ภาคอุตสาหกรรม SMEs The Development of a Problem-Solving Model for Overcoming the COVID-19 Crisis and Challenges in the SMEs Industry สมฤกษ์ การวิวัฒน์	156-178
แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเพื่อการท่องเที่ยว กรณีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน The Best Practices for Tourism Community Solid Waste Management A case of Local Government Organization in the Upper Northern Region. ภูวนารถ ศรีทอง และ มงคลกร ศรีวิชัย	179-202
ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงาน วัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน Factors affecting the success of personnel knowledge management Mae Hong Son Provincial Cultural Office พิสิทธิ์ สุภา, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์	203-227

ปัญหาการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักการเมืองไทย

Problems of Inspection Ethical Standards of Thai Politicians

ดิเรก ควรสมาคม*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ เขตแม่คาว
ถนนซูเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50000

Direk Kounsamakom

Faculty of Law, Payap University, Super Highway Chiang Mai-Lampang Road
Muang District, Chiang Mai Province, 50000
Email: dk_pyu@hotmail.com

Received: April 22, 2024

Revised: June 3, 2024

Accepted: July 3, 2024

บทคัดย่อ

มาตรการใหม่ในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 คือ การกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ซึ่งให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรได้ออกข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถ้ามีลักษณะร้ายแรงจะถูกตัดสิทธิทางการเมือง หากไม่ร้ายแรงจะถูกลงโทษโดยการตักเตือน ตำหนิ ให้ออกโทษและการประณามให้เป็นที่ประจักษ์ ในบทความนี้ต้องการค้นหาว่า ที่มาและความหมายของจริยธรรมของต่างประเทศและของไทยเป็นมาอย่างไร วิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการทางจริยธรรมในการควบคุมนักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ผลการตรวจสอบจริยธรรมในชั้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีประสิทธิภาพ ต่างจากผลการดำเนินงานโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และพบว่าแม้มีหลักเกณฑ์มาตรฐานจริยธรรมใช้บังคับแล้ว แต่ไม่มีการจัดทำเป็นคู่มือจริยธรรมนักการเมือง เหมือนกับในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ จึงมีข้อเสนอเพื่อแก้ไขปรับปรุงเป็นคู่มือมาตรฐานทางจริยธรรมต่อไป

คำสำคัญ: นักการเมืองไทย, มาตรฐานทางจริยธรรม, การตรวจสอบ

* รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ.

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand A.D. 2017 introduced new measures to control and monitor politicians by establishing ethical standards for judges of the Constitutional Court, members of independent organizations, members of the House of Representatives (MPs), members of the Senate, and the Cabinet. The House of Representatives also issued regulations on the code of ethics for members of the House of Representatives and committees in 2020, which specify penalties for violations. In severe case, the person would be deprived of all political rights. In normal cases, there would be warning, or force to apologized and publicly condemn. This article examines the origin and meaning of ethics for politicians in Thailand and other countries, analyzes the problems with using ethical measures to control politicians who are members of the House of Representatives, and found that The results of the ethics examination in the class MPs are not effective. Different from the results of operations by the National Anti-Corruption Commission. even though there were ethical standards already in force but there has been no preparation for a politician's ethics manual. Just like in the US and UK. Therefore, there is a proposal to revise and improve it into a manual of ethical standards

Keywords: Thai politician, ethical standard, inspection

1. บทนำ

ช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ความน่าเชื่อถือของนักการเมืองมีแนวโน้มตกต่ำลงอย่างมาก ในระดับโลกจากการสำรวจในอังกฤษ อันดับความน่าเชื่อถือของอาชีพนักการเมืองอยู่ในอันดับสุดท้ายได้คะแนนเพียง 9% และอาชีพรัฐมนตรีได้คะแนน 10 % โดยอาชีพที่ประชาชนเห็นว่าพูดความจริงมากที่สุดคือ อาชีพพยาบาลได้คะแนน 88% เป็นอันดับหนึ่ง อาชีพนักบิน 87 % อันดับที่สอง (จาก 100%)¹ สอดคล้องกับการสำรวจของ Statista ที่สำรวจคนอเมริกันพบว่า² อาชีพที่มีความน่าเชื่อถือและมีจริยธรรมสูงสุด คือ พยาบาล 79% และแพทย์ 62% โดยสมาชิกรัฐสภา (Member of Congress) ได้คะแนนต่ำที่สุด คือ 9% นอกจากนี้รายงานของ World Economic Forum ที่สำรวจความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ระดับโลกจากการรับรู้ของสาธารณะในอีกสิบปีข้างหน้า แสดงผลไว้ว่า³ เรื่องที่มีความเสี่ยงมากที่สุดอันดับ 1 การให้ข้อมูลที่ผิดและการบิดเบือนข้อมูล (Misinformation and Disinformation) อันดับ 2 การแบ่งขั้วทางสังคม (Societal Polarization) อันดับ 3 เรื่องการพังทลายของสิทธิมนุษยชน Erosion of Human Rights อันดับ 4 ภาวะสุขภาพเรื้อรัง (Chronic Health Conditions) อันดับ 5 โรคติดต่อ (Infectious Diseases)

ในส่วนของประเทศไทย คดีทุจริตของนักการเมืองไทยรวบรวมโดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ข้อมูลเฉพาะคดีที่มีการชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และการตัดสินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 จนถึงปัจจุบัน รวบรวมได้ทั้งหมด 61 คดี มีนักการเมือง 68 คน แยกได้ดังนี้⁴ เรื่องทุจริตการเลือกตั้ง 25 คดี เรื่องยื่นบัญชีทรัพย์สินเป็นเท็จ 9 คดี เรื่องจัดซื้อจัดจ้างและฮั้วประมูล 8 คดี เรื่องเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง 8 คดี เรื่องประพฤติมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ 3 คดี เรื่องแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ 2 คดี เรื่องร่ำรวยผิดปกติ 2 คดี เรื่องบุกรุกที่ดินหลวง 2 คดี เรื่องเรียกรับสินบน 1 คดี เรื่องเครื่องราชอิสริยาภรณ์ 1 คดี ทั้งนี้คดีที่ถูกกระทำความเสียหายให้ประเทศมูลค่าสูงสุดคือ คดีโครงการจำนำข้าว คิดเป็นมูลค่า 1.3 แสนล้านบาท และคดีบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน มูลค่า 2.49 หมื่นล้านบาท

คดีอีกประเภทหนึ่ง ที่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างมาก ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ “การกระทำผิดจริยธรรมของนักการเมืองไทย”

¹ Ipsos Veracity Index, “Trust in Politician,” [http:// www. ipsos.com/en-uk](http://www.ipsos.com/en-uk), accessed March 25, 2024.

² Professional staffing in the U.S., “Chart: Americans most and least Trusted,” from [http:// www. Statista.com](http://www.Statista.com), accessed March 25, 2024.

³ World Economic Forum, “Top global risks addressed by Public awareness and education,” Global Risks Report 19th Edition, Switzerland 1, (2024): 114.

⁴ มานะ นิมิตรมงคล, “10 ปีคดีโกงของนักการเมืองไทย,” [http://www.anticorruption.in.th/2016/ th/detail/ 1745/4/10%20%,”](http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/1745/4/10%20%,”) สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2567.

แม้คดีเช่นนี้จะไม่มีโทษจำคุกเช่นคดีอาญาทั่วไป แต่ก็ส่งผลกับนักการเมืองมากพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากหากนักการเมืองถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลว่า มีการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมและส่งเรื่องให้ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาหรือมีคำตัดสินว่ามีความผิดตาม “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ.2561”⁵ ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิการเมือง จากข้อมูลคดีที่ศาลฎีกา เช่น คดีที่ คมจ.1/2565 คมจ.2/2565 คมจ.5/2566 เป็นต้น รับและมีคำพิพากษาว่า มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา สภาพบังคับ คือ การพ้นจากตำแหน่ง, การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี, การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป และการไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ⁶ ความสำคัญเกี่ยวกับจริยธรรมต่อนักการเมืองไทยที่ผ่านมา จึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาว่า บทบาทของจริยธรรมกับนักการเมืองนั้นเป็นอย่างไร ประชาชนไทยตลอดจนนักการเมืองไทยมีความรู้เข้าใจเรื่องจริยธรรมอย่างไร เหตุใดนักการเมืองจึงไม่มีความตระหนักกับการทำผิดจริยธรรม

ในบทความนี้ต้องการศึกษาและเปรียบเทียบถึงหลักเกณฑ์ที่มาเรื่องจริยธรรมของไทยและต่างประเทศ รวบรวมวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมในการกำกับควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ภายใต้กรอบแนวคิดหลักทางพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของต่างประเทศในเรื่องจริยธรรม เพื่อชี้ให้เห็นจุดบกพร่องในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรฐานทางจริยธรรมฯ 2561 ต่อไป

2. แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักการเมือง

2.1 แนวคิดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักการเมืองตะวันตก

แนวคิดและภูมิหลังของจริยธรรมในสังคมตะวันตก เริ่มมาจากการค้นหาและถกเถียงเพื่อหาคำตอบในสิ่งที่สงสัยจนเกิดเป็นข้อสรุปต่าง ๆ นักปรัชญากรีกให้ความเห็นเรื่อง Ethics แตกต่างกันไป บ้างก็ว่าเป็นเรื่องของความประพฤติในสิ่งที่ดีและสิ่งที่ไม่ดีในทางศีลธรรม หรืออะไรคือดีหรือชั่ว จริยธรรมในยุคนี้จึงเป็นไปตามการคิดคะเนตามเหตุผล (Speculate) ของนักปราชญ์แต่ละคนในยุคนั้น⁷ เช่น ความดี ความชั่ว มีอยู่จริงหรือไม่ รู้ได้อย่างไร เพลโต (Plato) เสนอว่า⁸ ไม่เพียงแต่รู้ว่าอะไรดีอะไรชั่ว แต่ควรจะรู้ด้วยว่า ทำไมสิ่งนั้นจึงดี หรือ พิทาโกรัส (Pythagoras) เสนอว่า ความดีเป็นเรื่องที่มนุษย์แต่ละคนกำหนดค่าให้ ส่วน โซเครตีส (Socrates) แสดงทัศนะว่า ความรู้คู่คุณธรรม (Knowledge is Virtue) จึงกล่าวได้ว่า จริยธรรม

⁵ ซึ่งต่อไปในบทความจะใช้คำแทนว่า “มาตรฐานทางจริยธรรมฯ 2561”

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560, มาตรา 235 วรรคสามและสี่

⁷ ดิเรก ควรสมาคม, *หลักวิชาพหุภพกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566), 191.

⁸ พระเมธีธรรมภรณ์ (ประยูร ธรรมจิตโต), *ปรัชญากรีก*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สยามบริษัทเคล็ดไทยจำกัด, 2537), 163.

ตามแนวคิดปรัชญากรีกเกิดจากนักปรัชญาถกเถียงกันยังไม่มีคำตอบ เป็นแต่เพียงข้อสรุปในคำสอนของแต่ละคนเท่านั้น

ต่อมาเมื่อศาสนาคริสต์มีอิทธิพลเหนืออาณาจักรในยุโรปตะวันตก (Christendom) แนวคิดพื้นฐานจริยธรรม ก็เปลี่ยนไปในแบบที่ว่า Ethics หรือจริยธรรมเป็นเรื่องที่มีขึ้นเกิดขึ้นมาจากพระเจ้า (God) เป็นหลักคำสอนต่าง ๆ ที่กำหนดตายตัวในคัมภีร์ศาสนา จึงเรียกว่า จริยธรรมแบบเทวโองการ⁹ ได้แก่ หลักการประพฤติปฏิบัติที่มีในคัมภีร์ไบเบิล ให้ต้องทำหรือห้ามทำ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติถือว่า เป็นคนบาปและจะถูกลงโทษในวาระสุดท้ายหรือวันพิพากษา (Judgement Day) นอกจากนี้ศาสนจักรยังมีวิธีการดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้ต่อต้านหรือสงสัยในคำสอน โดยตั้งศาลทางศาสนา (Inquisition) ขึ้นในปี ค.ศ.1231 (พ.ศ.1774) มีการลงโทษอย่างรุนแรงคือ ประหารชีวิตด้วยการเผาทั้งเป็น ยุคนี้ถูกเรียกว่า ยุคมืด (Dark Ages) หรือ ยุคกลาง (Middle Ages) ต่อมาในปี ค.ศ.1435 (พ.ศ.1978) จักรวรรดิโรมันตะวันออกล่มสลายลง มีการรื้อฟื้นศิลปวิทยาการกรีกโรมันขึ้นในยุโรปเรียกว่า ยุคฟื้นฟูหรือยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ศาสนาคริสต์เริ่มเสื่อมอำนาจลง มีการไม่ยอมรับอำนาจของพระสันตะปาปา (Pope) และแยกนิกายโปรเตสแตนต์ขึ้น ชาวคริสต์พวกนี้ปฏิเสธอำนาจของสันตะปาปาและหันกลับไปหาคัมภีร์ไบเบิล ต่อมาถึงยุคเรืองปัญญาหรือยุคแห่งเหตุผล (Age of Enlightenment/Reason) เป็นแนวคิดที่เชื่อมั่นในตรรกะแบบวิทยาศาสตร์ จนกลายเป็นลัทธินิยมวิทยาศาสตร์หรือ Scientism สามารถเอาชนะแนวความคิดก่อนหน้านี้ที่ถือว่า จริยธรรมมาจากพระเจ้าได้ ผู้คนในยุคนี้มีความหวังจากวิทยาศาสตร์ว่าจะสามารถเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ชี้และบอกถึงความจริงในสิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์ยังไม่รู้ อยู่ ด้วยการวัดเป็นค่าต่าง ๆ ได้ จากสัมผัสทั้งห้าของมนุษย์ คือทาง ตา หู จมูก ลิ้นและกาย อิทธิพลของวิทยาศาสตร์ในยุคนี้ทำให้วิชาการต่าง ๆ ต้องยอมปรับตัวเองให้เป็นไปแบบวิทยาศาสตร์ คือต้องพิสูจน์และวัดค่าได้ แต่แนวคิดจริยธรรมที่มาจากปรัชญาและศาสนาที่วัดค่าไม่ได้จึงเสื่อมความนิยมลงไป

จากข้อมูลที่แสดงมาข้างต้น เห็นได้ว่า จริยธรรมหรือ Ethics ของตะวันตก มาจากการพัฒนาการของอารยธรรมตะวันตก ทั้งสายนักปราชญ์กรีก (Speculate) สายศาสนาในยุคกลาง (God) จริยธรรมแบบตะวันตกที่ผ่านมาเป็นเรื่องความประพฤติหรือการปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนี้ ตามที่นักคิดหรือตามที่พระเจ้าเป็นเจ้าหรือตามที่วิทยาศาสตร์จะกำหนดให้ทำหรือห้ามทำ (do & don't) จริยธรรมจึงเป็นเพียงด้านหนึ่งของชีวิต (กายวาจา) คือ ด้านแสดงออกมาสู่ภายนอกเป็นการกระทำหรือแสดงออกให้ปรากฏที่ผู้อื่นหรือสิ่งอื่น จนกลายเป็นพฤติกรรมหรือ Behavior ด้านกายวาจานั้นเอง จริยธรรมแบบตะวันตกหรือ Ethics ที่หมายถึง หลักความประพฤติปฏิบัติต่อผู้อื่นหรือสิ่งอื่น แม้จะมาเป็นบัญญัติเป็นกติกาสังคม (Code of Conduct) เป็นการแยกส่วนเป็นเรื่อง ๆ ไปตามทัศนะที่นักคิดทั้งหลายจะเสนอเป็นทฤษฎีต่าง ๆ ในที่สุดจริยธรรมหรือ

⁹ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), *มองสันติภาพโลกผ่านภูมิหลังอารยธรรมโลกาภิวัตน์*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2548), 64-65.

Ethics กลายเป็นเรื่องผืนจำใจ เพราะต้องทำไปเพียงเพื่อไม่ให้ผิดต่อกัน ซึ่งก็คือ การไม่ละเมิดต่อกฎหมาย เมื่อคนถูกบังคับบีบใจให้กระทำ แต่ในด้านจิตใจยังอยากจะฝ่าฝืนอยู่ Ethics หรือ จริยธรรมก็จะมีรายละเอียดมากขึ้น ๆ

2.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักการเมืองตะวันออก

หลักและแนวคิดจริยธรรมทางพุทธศาสนา: เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า พุทธศาสนาเป็นศาสนาที่แสดงถึงหลักความจริงตามธรรมชาติ (สัจธรรม) และความเป็นไปหรือของสิ่งทั้งหลายบรรดา (ธรรมดา) จากนั้นจะบอกถึงหลักการที่ควรปฏิบัติต่อธรรมชาติของธรรมชาติเหล่านั้น (ธรรมจริยา) การทำความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ หากมนุษย์เข้าใจอย่างถูกต้องตรงชัด จะเกิดเป็นปัญญา รู้ แล้วจะทำให้จิตใจและการกระทำต่าง ๆ เปลี่ยนไปในทางดีถูกต้องเหมาะสม ควร เช่นเดียวกันกับการทำความเข้าใจคำว่า “จริยธรรมหรือ Ethics” จะเริ่มจากการค้นหาที่มาและความหมายของคำที่ใช้กันว่า แท้จริงแล้ว หมายความว่าอย่างไร ภายในขอบเขตคือ จากความประพฤติ มาเป็นจริยธรรม แล้วมาเป็นคำแปลของ Ethics

คำว่า **ความประพฤติ** (Behavior) ในปัจจุบันมีความหมายคับแคบและคลาดเคลื่อนไปจากความหมายที่แท้จริง โดยมีความหมายว่า หมายถึง การแสดงออกหรือการกระทำของบุคคลในระดับที่มองเห็น ที่ปรากฏต่อผู้อื่น ประกอบกับพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2554 อธิบาย “ประพฤติ” ว่าเป็นคำนาม หมายถึง ความเป็นไปอันเกี่ยวกับการกระทำหรือปฏิบัติตน, การทำตาม, เหตุต้นเค้า ทั้งนี้สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ.ปยุตโต) ได้อธิบายถึงรากศัพท์ของคำว่า ความประพฤติ และคำว่าจริยธรรม ไว้ว่า¹⁰ ความประพฤติ ในภาษาไทย มาจากคำสันสกฤต ตรงกับภาษาบาลีว่า ปวฺตติ หรือ วุตติ หมายถึง ความเป็นไปของชีวิต การดำเนินชีวิต การดำรงตน ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าความหมายในปัจจุบันที่แคบลง เพราะใช้ในแง่ว่า คือ การแสดงออกหรือการกระทำของบุคคลในระดับที่มองเห็นที่ปรากฏแก่ผู้อื่น ในลักษณะที่มีผลกระทบต่อสังคม และต่อมายังทำให้เกิดความสับสนมากขึ้นโดย การนำคำว่า “ประพฤติหรือความประพฤติ” ในภาษาไทยปัจจุบัน ไปทำเป็นคำแปลของคำว่า “จริยธรรม” และเอาคำว่า จริยธรรม มาเป็นศัพท์บัญญัติสำหรับแปลคำว่า “Ethics” คำว่า จริยะ จริยา จรรยา และจริยธรรม จึงมีความหมายแคบลงเท่า ๆ กับคำว่า ศีลธรรม บางกรณีใช้เป็นคำแทนของคำว่า ศีลธรรมไปเลยทีเดียว

คำว่า จริยะ จริยา หรือจริยธรรมในพุทธศาสนา นั้น มีความหมายกว้างกว่า Ethics กล่าวคือ¹¹ หมายถึง การดำเนินชีวิต ความเป็นอยู่ การยังชีวิตให้เป็นไป การครองชีพ การใช้ชีวิต การเคลื่อนไหวของชีวิตทุกแง่ ทุกด้านทุกระดับ ทั้งทางกาย วาจาและใจ ทั้งด้านส่วนตัว ด้านสังคม ด้านอารมณ์ ด้านจิต ด้านปัญญา หากพิจารณาในแง่ตัวศัพท์ คำว่า “จริย” มาจากคำว่า “จร” แปลว่า เดิน หรือเที่ยว, จริย จึงหมายถึง การเดิน หรือการดำเนินชีวิต อาจเป็นการดำเนินที่ดี

¹⁰ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), *จริยธรรมสำหรับคนรุ่นใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลดิมทอง, 2563), 11-12.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 13.

หรือไม่ดีก็ได้ แต่ที่ถูกจะมุ่งไปในทางที่ดี กล่าวคือ การดำเนินชีวิตให้ดีงาม ให้ประเสริฐ เมื่อเป็นดังนี้ คำว่า จริยธรรม ในทางพุทธศาสนา ตามรูปศัพท์ คือ “ธรรมคือความประพฤติ ธรรมคือ การดำเนินชีวิต” จริยะหรือจริยธรรมในพุทธศาสนา จึงหมายถึง การดำเนินชีวิตอันประเสริฐ กล่าวคือ เป็นการดำเนินชีวิต ความเป็นอยู่ การเคลื่อนไหวชีวิตทุกแง่ ทุกด้านทุกระดับ ที่ถูกต้อง สอดคล้องกับธรรมะ ซึ่งมีสามด้านของชีวิตมนุษย์ ได้แก่ ด้านพฤติกรรม (ศีล) ด้านจิตใจ (สมาธิ) และด้านความรู้ (ปัญญา) เมื่อจริยธรรมที่สังคมไทยนำมาจาก Ethics คือ ความประพฤติ อันมีความหมายว่า การแสดงออกหรือการกระทำของบุคคล ในระดับที่มองเห็นที่ปรากฏต่อผู้อื่น (ความหมายแคบ) ต่อมาเกิดความคิดว่า ในทางจิตใจจะใช้คำอะไรสื่อความหมาย จึงมีการนำคำว่า Virtue เข้ามาใช้ในภาษาไทยว่าคือ “คุณธรรม” แปลกันว่า สภาพคุณงามความดี คุณสมบัติ ความดีงามในจิตใจ มีการใช้เป็นคำคู่แพร่หลายมากขึ้น การที่สังคมไทยรับเอาภาษาหรือ วัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาใช้ในสังคมไทย โดยไม่พิจารณาพื้นฐานของสังคมไทยที่มีหลักทาง พุทธศาสนาเป็นรากฐานสำคัญ ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามความจริง ตลอดจนเกิดความสับสนขึ้น ดังจะเห็นตัวอย่างในวงวิชาการของไทย มีแนวโน้มให้ความหมายของจริยธรรม ไปในแบบที่มาจาก Ethics คือ การแสดงออกหรือการกระทำของบุคคลในระดับที่มองเห็น ปรากฏแก่ผู้อื่น ดังเช่นจริยธรรม คือ¹² แนวทางของการประพฤติปฏิบัติ และความคิดที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับมาตรฐานของความดีงามที่สังคมกำหนด จริยธรรมเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของมนุษย์เป็นเครื่องควบคุมให้ความประพฤติของมนุษย์ได้เป็นไปในทางสันติสุข ทำให้มนุษย์แตกต่างกับสัตว์

กล่าวโดยสรุป จริยธรรม 1.ในภาษาไทยบัดนี้ หมายถึง หลักความประพฤติดีงาม, ศีลธรรม จริยธรรมเป็นคำที่มาแทนที่คำว่า ศีลธรรม ซึ่งเป็นคำเก่าใช้กันมานานในสังคมไทย ดังเป็นชื่อวิชาเรียนในหลักสูตรการศึกษาในระดับต่าง ๆ คือ วิชาศีลธรรม 2.ในพุทธศาสนา จริยธรรม หมายถึง ธรรมคือจริยะ หรือหลักจริยะ คือหลักความประพฤติ หรือหลักการดำเนิน ชีวิต (ทั้งหมดของชีวิต) เมื่อเทียบกันแล้วพบว่า Ethics ของตะวันตกก็คือ ศีล (Moral) ในพุทธ ศาสนานั้นเอง

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักรการเมืองของ ต่างประเทศ

2.3.1 ประเทศอังกฤษ

ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ (House of Commons) จำนวน 650 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี และ สภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบด้วย 1. ขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) 2. ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) และ 3. ขุนนางศาสนา (Lord of Spiritual) จนในปี ค.ศ.1999 ได้มีกฎหมายปฏิรูปสภาขุนนาง (The House of Lords Act 1999) ทำให้สมาชิกประเภทที่มา

¹² สาโรช บัวศรี, *จริยธรรมศึกษา*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2522), 149.

จากการสืบเชื้อสายลดลงเหลือเพียง 87 คน แต่เมื่อพิจารณาจำนวนรวมของสภาขุนนางทั้งหมดแล้วพบว่า¹³ มีจำนวนรวมถึง 792 คน

ในปี ค.ศ.1994 (พ.ศ.2537) จากกรณีที่มีการรับสินบนของสมาชิกสภาสามัญ จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบมาตรฐานของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (Committee on Standards in Public Life (CSPL)) รวมทั้งด้านการเงินด้วย ในปีถัดมาคือ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) จึงได้จัดทำเป็นรายงานเผยแพร่ขึ้นเรียกว่า “รายงานคณะกรรมการโนแลน” (Nolan Principles) ตามชื่อของประธานฯ คือ Lord Nolan มีข้อกำหนดเป็นหลัก 7 ประการ บังคับใช้กับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเกี่ยวข้องกับสาธารณะ (Public Life) ให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

1. การเสียสละ (Selflessness) ผู้ดำรงตำแหน่งฯ ควรกระทำการด้วยความเสียสละและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

2. ความถูกต้องชอบธรรม (Integrity) ผู้ดำรงตำแหน่งฯ ต้องหลีกเลี่ยงการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลที่พยายามโน้มน้าวให้กระทำการไม่เหมาะสม ต้องไม่กระทำการหรือตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้สำหรับตนเอง ครอบครัวและเพื่อน ๆ

3. ความปราศจากอคติ (Objectivity) ผู้ดำรงตำแหน่งฯ ต้องกระทำหรือตัดสินใจอย่างเป็นกลาง ถูกต้องเหมาะสม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

4. ความรับผิดชอบ (Responsibility) ผู้ดำรงตำแหน่งฯ ต้องมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ในการตัดสินใจและการกระทำของตน และต้องยอมรับการตรวจสอบข้อเท็จจริง

5. การเปิดเผยต่อสาธารณะ (Openness) ผู้ดำรงตำแหน่งฯ ควรเปิดเผยข้อมูลและมีความโปร่งใส ไม่ควรปกปิดข้อมูลเว้นแต่มีเหตุผลที่ชัดเจนและถูกกฎหมาย

6. ความซื่อสัตย์ (Honesty) ผู้ดำรงตำแหน่งฯ ควรยึดมั่นในความจริงด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

7. ความเป็นผู้นำ (Leadership) ผู้ดำรงตำแหน่งฯ ควรมีการแสดงถึงหลักการในพฤติกรรมของตนเองและปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยความเคารพ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ได้มีการประกาศประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญ (The Code of Conduct for Membership of Parliament) ดังนี้¹⁴

1. หน้าที่ของสมาชิก (Duties of Members) 1) มีความซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อพระราชินีและรัชทายาท 2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและต่อต้านกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ 3) ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงผลประโยชน์ประเทศชาติและหน้าที่ในเขตเลือกตั้ง

¹³ UK Parliament, “Find Members of the House of Lords,”

<https://members.parliament.uk/members/Lords>, accessed April 6, 2024.

¹⁴ เสด็จการ ดั่งโท, “การตรวจสอบจริยธรรมนักการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 80-82.

ของตน 4) ต้องปฏิบัติตนและใช้ทรัพยากรของรัฐด้วยความซื่อสัตย์และปฏิบัติหน้าที่เพื่อความไว้วางใจต่อประชาชนในทุกโอกาส

2. หลักการพื้นฐาน (General Principles) สมาชิกต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐาน 7 ประการ (Nolan Principles) ซึ่งจะนำมาใช้ประกอบในการมีภาระกิจจริยธรรมด้วย

3. ระเบียบปฏิบัติ (Rules of Conduct) 1) สมาชิกต้องปฏิบัติตามระเบียบและมติของสภา 2) การดำเนินการใด ๆ ต้องอยู่บนพื้นฐานประโยชน์ส่วนรวม หลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม 3) สมาชิกต้องไม่รับสินบนใด ๆ รวมถึงค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน รางวัลที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง และมีความเชื่อมโยงกับการเลื่อนตำแหน่งใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมายของรัฐสภา 4) สมาชิกต้องแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเงิน รวมทั้งเปิดเผยผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภา กรรมการ หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ 5) ข้อมูลความลับต่าง ๆ ที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ ต้องใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้นและต้องไม่นำข้อมูลความลับไปหาประโยชน์ทางการเงิน 6) สมาชิกต้องมีความรับผิดชอบว่าตนได้ใช้จ่าย ค่าเบี้ยเลี้ยง บริการจากรัฐซึ่งเป็นเงินของประชาชนให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และไม่ใช่ทรัพยากรสาธารณะไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือใช้เกินสมควรแก่องค์กรทางการเมือง 7) สมาชิกต้องไม่ดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดความเสียหาย กระทบต่อความเป็นธรรมต่อชื่อเสียงเกียรติยศของสภา

เมื่อมีการสอบสวนเรื่องใด ๆ สมาชิกต้องให้ความร่วมมือในทุกขั้นตอน และไม่กระทำการใด ๆ ที่ส่งผลต่อการพิจารณาการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เรียกว่า การเคารพต่อประมวลจริยธรรม (Upholding the Code)

สำหรับประมวลจริยธรรมสำหรับสมาชิกรัฐสภาของอังกฤษ (Code of Conduct for Membership of the House of Lords) ได้บัญญัติขึ้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2009 (พ.ศ. 2552) ในขณะนั้น มีหลักการและระเบียบปฏิบัติ ดังนี้

1. หลักการพื้นฐาน (General Principles) 1) ต้องมีความซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อพระราชินีและรัชทายาท 2) การปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงประโยชน์สาธารณะ ไม่ให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ 3) ต้องไม่รับหรือตกลงว่าจะรับทรัพย์สินหรือรางวัลใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ 4) ต้องไม่แสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ จากการให้บริการหรือให้คำแนะนำต่าง ๆ ในฐานะสมาชิก 5) ต้องปฏิบัติตามหลักจริยธรรมและรักษาเกียรติภูมิของสมาชิกและสภา 6) ต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐาน 7 ประการ (Nolan Principles)

2. ระเบียบปฏิบัติ (Rules of Conduct) 1) สมาชิกต้องเปิดเผยผลประโยชน์ที่อาจเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2) สมาชิกต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ที่ได้รับ ให้มีความทันสมัยภายใน 1 เดือนนับแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลง

ผลประโยชน์ที่ได้รับ 3) สมาชิกต้องไม่สนับสนุนเกี่ยวกับการจ่ายเงินใด ๆ ในการดำเนินงานของ
รัฐสภา รวมทั้งต้องไม่ใช้ความเป็นสมาชิกเพื่อเป้าหมายในการจ่ายเงินหรือรางวัล

2.3.2 การควบคุมและตรวจสอบจริยธรรมของอังกฤษ

สภาสามัญ (House of Commons) มีกลไกการควบคุมและตรวจสอบดังนี้¹⁵

1) องค์การตรวจสอบ

คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐาน (The Parliamentary Commissioner for Standards) : มีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนสมาชิกที่ถูกกล่าวหาเรื่องจริยธรรม
หน้าที่ให้คำแนะนำกับสมาชิกและคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ หน้าที่ฝึกอบรมสมาชิก
เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติตามจริยธรรม และหน้าที่ในการตีความประมวลและคู่มือจริยธรรม¹⁶

คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (The Committee on Standards and Privileges) : มีหน้าที่ พิจารณารายงานที่คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานจัดทำขึ้น และให้คำแนะนำ
การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประมวลจริยธรรมและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของสมาชิกสภา

2) กระบวนการควบคุมและตรวจสอบ

คณะกรรมการจะพิจารณารับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนหรือสมาชิก
รัฐสภาว่า มีการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
ผู้ร้องเรียนต้องลงลายมือชื่อและที่อยู่ให้ชัดเจนด้วย หากพิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องมีมูลให้ทำ
รายงานข้อเท็จจริงและข้อสรุป ส่งไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ ส่วน
คณะกรรมการฯ มีอำนาจเรียกบุคคลเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ เพื่อซักถามแล้วสรุป
ความเห็นเสนอต่อไปยังสภาสามัญว่า จะดำเนินการในการลงโทษต่อไปหรือไม่ อย่างไร

สภาขุนนาง (House of Lords) มีกลไกการควบคุมและตรวจสอบดังนี้

1) องค์การตรวจสอบ

คณะกรรมการสภาขุนนางว่าด้วยมาตรฐาน (House of Lords Commissioner for Standards) : มีหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนสมาชิกที่ถูกกล่าวหา
และการฝ่าฝืนกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินหรือการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกของสมาชิก

คณะกรรมการสภาขุนนางว่าด้วยประมวลจริยธรรม (The Sub-Committee on Lord's Conduct) มีหน้าที่พิจารณารายละเอียดเรื่องที่มีการร้องเรียน
จริยธรรมของสมาชิก ตามประมวลจริยธรรมและคู่มือประมวลจริยธรรม แล้วส่งไปยัง
คณะกรรมการเอกสิทธิ์และประมวลจริยธรรมต่อไป

คณะกรรมการเอกสิทธิ์และประมวลจริยธรรม (The Committee for Privileges and Conduct) : มีหน้าที่ในการกำกับดูแลความประพฤติและพิจารณาเรื่อง

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 84-85.

¹⁶ UK Parliament, "The Parliamentary Commissioner for Standards,"

<http://www.parliament.uk/globalassets/documents/pcfs/pcs-annual-report-2022-23.pdf>, accessed April 6, 2024.

ร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรม ตามที่ได้รับจากคณะกรรมการสภาขุนนางฯ โดยคณะกรรมการธิการ เอกสิทธิ์และประมวลจริยธรรมอาจมีบุคคลภายนอกร่วมด้วยก็ได้

2) กระบวนการควบคุมและตรวจสอบ

เมื่อคณะกรรมการสภาขุนนางฯ ด้วยมาตรฐานฯ ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า สมาชิกมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมหรือกฎระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงิน ให้ตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนมีเนื้อหาพยานหลักฐาน เพียงพอหรือไม่ จากนั้นจึงแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเรียนและผู้ร้องเรียนว่า กรณีที่ร้องเรียนมีมูลหรือไม่ แล้วรายงานไปยังคณะกรรมการสภาขุนนางฯ ด้วยประมวลจริยธรรมเพื่อให้ความเห็นในการลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการ เอกสิทธิ์และประมวลจริยธรรม โดยสมาชิกที่ถูกร้องเรียนสามารถอุทธรณ์การสอบสวนและเห็นในการลงโทษต่อคณะกรรมการได้ จากนั้นส่งผลให้สภาขุนนางฯ เพื่อพิจารณาและตัดสินใจในที่สุด ทั้งนี้การสอบสวนในขั้นตอนต่าง ๆ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความยุติธรรม ไม่ให้สมาชิกชกแจงใจหรือกระทำการใด ๆ ที่มีผลต่อการพิจารณา

เมื่อการสอบสวนและพิจารณาข้อร้องเรียนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หากพบว่าเป็นไปตามข้อร้องเรียนหรือมีความผิดตามประมวลจริยธรรมแล้ว สมาชิกแต่ละสภาที่ตนสังกัดจะได้รับ**บทลงโทษ**ตามความร้ายแรงของการกระทำผิด คือ 1. ตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ 2. ตัดสิทธิทางการเมือง 3. ไล่ออกจากสมาชิก 4. จำคุก

2.3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเริ่มมีกฎระเบียบเกี่ยวกับจริยธรรมนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) เรียกว่า ประมวลจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Code of Ethics for Government Service 1958) ในปี ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) จึงมีการผ่านกฎหมายว่าด้วยจริยธรรม (The Ethics in Government Act) มีสาระสำคัญ ดังนี้¹⁷

1. การเปิดเผยทางการเงิน
2. ให้นำมาใช้กับประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้บริหารระดับสูง ผู้พิพากษาศาลสูง ผู้พิพากษาศาลรัฐบาลกลาง และผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง
3. ให้เปิดเผยรายได้ที่หาได้เองเปิดเผยที่มา ประเภทและจำนวนเงินที่มีผู้ให้ และของขวัญที่มีมูลค่าให้
4. ให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้า
5. ให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของคู่สมรส บุตรที่อยู่ในความดูแล
6. ให้ประชาชนสามารถขอข้อมูลเปิดเผยได้
7. กำหนดเวลาในการยื่นรายงานทางการเงิน
8. กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมรัฐบาล (Offices of Government Ethics) เพื่อสอบสวนและตรวจสอบการปฏิบัติตามจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง
9. กำหนดห้ามไม่ให้อดีตเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางทำงานเป็นนายหน้าล็อบบี้กับหน่วยงานเก่า ภายในหนึ่งปีหลังพ้นตำแหน่ง

¹⁷ เติ้ลเจอร์ ดั๊วโท, “การตรวจสอบจริยธรรมนักการเมือง,” 2562,

<https://www.congress.gov/bills/116/congress/house-bills/1020/>, สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2567.

10. มีกลไกให้ศาลแต่งตั้งอัยการพิเศษ เพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ระดับสูง

กฎหมายนี้ยังกำหนดให้มีการบังคับเปิดเผยทางการเงินแก่ทั้งสองสภา ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ มีหน่วยงานฝ่ายบริหารทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามจริยธรรมและที่ปรึกษาเกี่ยวกับจริยธรรมเพื่อเป็นผู้แทนในศาล และมีการจัดทำคู่มือเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ต่อมาในปี ค.ศ.1988 (พ.ศ.2531) มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยจริยธรรม คือ Ethics Reform Act 1988 ในเรื่องเกี่ยวกับการรับของขวัญไว้ว่า ห้ามให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชา เว้นแต่กรณีพิเศษ ได้แก่ การแต่งงาน การเกษียณอายุ ห้ามสมาชิกสภาองเกรส เจ้าพนักงาน ลูกจ้างในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการเรียกรับสิ่งของอันมีค่าจากผู้มาติดต่อทางธุรกิจหรือบุคคลที่ต้องถูกตรวจสอบจากทางราชการ การรับค่าเดินทางจากหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ของรัฐบาลทำได้ภายใต้เงื่อนไขและคำแนะนำ หากมีจำนวนเกิน 250 เหรียญให้ทำรายงานเกี่ยวกับผู้จ่ายเงินให้เสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมแห่งชาติ

สำหรับคู่มือจริยธรรม **House Ethics Manual** เริ่มจัดทำใน ปี ค.ศ.1992 (พ.ศ.2535) โดยคณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม และปรับปรุงมาจนถึงปัจจุบันในปี ค.ศ.2022 (พ.ศ.2565) มี 10 บทได้แก่¹⁸ บทที่ 1 บททั่วไปว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม บทที่ 2 ของขวัญ บทที่ 3 การเดินทาง บทที่ 4 กิจกรรมการรณรงค์หาเสียง บทที่ 5 การจ้างงานจากภายนอกและรายได้ บทที่ 6 การเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน บทที่ 7 สิทธิและหน้าที่ของพนักงาน บทที่ 8 งานสอบสวน บทที่ 9 การช่วยเหลือทางการเงิน บทที่ 10 องค์การที่สนับสนุนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้รับเงินหรือของขวัญที่มีมูลค่า 100 เหรียญและปีละไม่เกิน 250 เหรียญ โดยคำว่า *ของขวัญ* หมายถึง บางสิ่งที่มีมูลค่าโดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน อาทิ ค่าบำรุงหนี้ ค่าตอบแทน ค่าส่วนลด การเลี้ยงรับรอง เป็นต้น แต่มีข้อยกเว้นที่รับได้ เช่น มรดก รางวัลที่ได้รับมอบเป็นเกียรติ การเป็นสมาชิกวารสารหรือหนังสือพิมพ์ งานเลี้ยงต้อนรับ กล่าวคือ สิ่งที่ได้รับนั้นต้องไม่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่และกระทำความผิดจริยธรรม

2. การรับค่าใช้จ่ายการเดินทาง สามารถรับได้ในกรณีการสนับสนุนการเดินทางที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในเรื่องนั้นโดยตรง เช่น การไปบรรยายในที่ต่าง ๆ สามารถได้รับค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร โดยผู้ให้ต้องเป็นผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรง

3. ห้ามรับของขวัญจากรัฐบาลต่างประเทศ ยกเว้นได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลาง แต่ต้องไม่เกิน 200 เหรียญ ในนามรัฐบาลและส่งให้รัฐบาลภายใน 60 วัน นับแต่ที่ได้รับนั้น

¹⁸ Committee on Ethics, “House Ethics Manual,”

<http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/Dec%202022%20House%20Ethics%20Manual%20website%20version.pdf>, accessed March 11, 2024.

4. ห้ามขอการสนับสนุนใด ๆ ในรูปของเงินหรือของมีค่าใด ๆ จากบุคคล และห้ามทำกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ ยกเว้นกิจการการกุศล และต้องไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในการขอรับเงินสนับสนุน

5. การรับงานและรายได้นอกสภา อันถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการปฏิบัติหน้าที่ จึงมีการกำหนดว่าต้องไม่รับค่าตอบแทนในการปราศรัย การปรากฏตัว การเขียนบทความ ต้องไม่เป็นตัวแทนของบุคคลใด ๆ ในการติดต่อกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นการส่วนตัว ไม่เป็นนายหน้าของรัฐบาลต่างประเทศ ไม่ใช่ตำแหน่งไปหาประโยชน์ส่วนตัว ไม่รับค่าตอบแทนจากการบรรยายสอนหนังสือ ไม่รับว่าความในศาล ห้ามไม่ให้ผู้สมรสรับงานที่เกี่ยวข้องและนำไปใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่งาน

6. ให้เปิดเผยทางการเงิน โดยกำหนดการยื่นแบบแสดงรายการ หลักเกณฑ์ และการใช้ตำแหน่งเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การเปิดเผยหนี้สิน ของขวัญที่ได้รับ สัญญาการจ้างงานในอนาคต การจัดตั้งทรัสต์ ทั้งนี้ให้การเปิดเผยนี้รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ การฝ่าฝืนเกณฑ์ข้อนี้มีโทษปรับสูงสุด 1 แสนเหรียญ และจำคุก 5 ปี¹⁹

7. ห้ามนำค่าเบี่ยงและค่าใช้จ่ายทางการไปใช้เป็นการส่วนตัว หรือในการหาเสียง นอกจากนี้เงินค่าไปรษณีย์ให้ใช้เพื่อการที่กำหนดไว้ ได้แก่ เพื่อส่งให้ประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือเพื่อจัดทำจดหมายข่าวหรือแบบสอบถาม เอกสารแถลงข่าว

8. การรับเรื่องจากประชาชนในเขตเลือกตั้ง ในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐให้อำนวยความสะดวกในการขอข้อมูล หรือรายงานความคืบหน้าเรื่องที่ดำเนินการ การจัดให้มีการนัดพบ แต่ต้องไม่รับเงินหรือของมีค่าตอบแทน หรือบังคับให้เจ้าหน้าที่โดยสัญญาจะให้หรือโดยการคุกคาม การให้ความช่วยเหลือต้องมีความเสมอภาค และต้องไม่เกี่ยวข้องกับการขอประมุขงานจัดซื้อจัดจ้าง

9. ห้ามใช้เงินกองทุนหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งเงินที่ได้รับจากการจัดเลี้ยงระดมทุน ต้องไม่ใช่ไปในทางส่วนตัว ไม่ให้ใช้ทรัพย์สินของรัฐหรือราชการในการหาเสียง และห้ามรับเงินบริจาคจากคนต่างชาติ ตลอดจนมีบทลงโทษการไม่รายงานรับบริจาคหรือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

10. สมาชิกสภาผู้แทนฯต้องระมัดระวังในการติดต่อกับหน่วยงานรัฐและเอกชนว่าในนามส่วนตัวหรือในตำแหน่ง

11. ขอรห้ามในการรับเงินค่าตอบแทนอื่น ๆ นอกเหนือจากเงินเดือนจากรัฐ และห้ามรับค่าตอบแทนในการเป็นปากเสียงให้บุคคลในสภาด้วยกัน

12. ห้ามให้ของกำนัลแก่ผู้บังคับบัญชา ยกเว้นในงานวันเกิด งานแต่งงาน งานเกษียณ อายุ และในโอกาสเทศกาลต่าง ๆ ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 250 เหรียญ โดยได้รับการอนุมัติเป็นกรณี ๆ ไป

¹⁹ เติ้จการ ตัวงโท, “การตรวจสอบจริยธรรมนักการเมือง,” 73.

2.3.4 การควบคุมและตรวจสอบจริยธรรม

ในระดับสภาผู้แทนราษฎร มีคณะกรรมการธิการจริยธรรม (The U.S. House of Committee of Ethics) มาจากพรรคการเมืองละ 5 คน มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำและปรึกษาแก่สมาชิกในการปฏิบัติตามเกณฑ์จริยธรรม อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตามที่คู่มือจริยธรรมกำหนดไว้ ในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ค่าใช้จ่ายการเดินทาง การรับของขวัญ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในปี ค.ศ.2008 (พ.ศ.2551) มีการจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมสภาองเกรส (Office of Congressional Ethics) ในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนการกระทำผิดจริยธรรม ตรวจสอบข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหา และให้ความเห็นไปยังคณะกรรมการธิการจริยธรรม

ผู้ที่ร้องเรียนจริยธรรม อาจเป็นบุคคลทั่วไปหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน ด้วยการส่งคำร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร ลงนาม วันเดือนปีที่ร้องเรียน จากนั้นส่งให้คณะกรรมการธิการจริยธรรม ต้องส่งสำเนาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาด้วย แล้วแจ้งให้ผู้ถูกร้องเรียนทราบว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียน จากนั้นเปิดโอกาสให้แสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ เมื่อคณะกรรมการธิการจริยธรรมสอบสวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการจะมีข้อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงโทษต่อไป²⁰

ในระดับวุฒิสภา มีการตั้งคณะกรรมการถาวรด้านจริยธรรม (The Permanent Select Committee on Ethics) ขึ้นในปี ค.ศ.1977 (พ.ศ.2520) มีจำนวน 6 คน ทำหน้าที่รับเรื่องราวที่ร้องเรียนการกระทำผิดเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย จริยธรรม กฎข้อบังคับของวุฒิสภาให้ข้อเสนอแนะในการลงโทษวินัย การปรับปรุงกฎระเบียบจริยธรรม รวมทั้งทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากมีการกระทำผิดจริยธรรม สภาองเกรสมีบทลงโทษ ดังนี้ การตำหนิ ตักเตือน ประณาม ลดระดับอาวุโส และโทษปรับ

2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกฎหมายที่เกี่ยวข้องการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักการเมืองของประเทศไทย

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบด้านจริยธรรมนักการเมืองของประเทศไทย หากนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ช่วงแรกไม่มีการบัญญัติเรื่องจริยธรรมไว้แต่อย่างใด ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงฉบับ 2535 จากนั้นจึงพบที่เป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้มีการบัญญัติเรื่องจริยธรรมไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนา การเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีการกำหนดจริยธรรมไว้ในหลายส่วน

²⁰ จูตินันท์ ธรรมโชติ, “ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), 54.

แต่ที่สำคัญคือ²¹ มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องมาตรฐานจริยธรรม โดยให้มีกลไกในการดำเนินการ การบังคับใช้และบทลงโทษ และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเพื่อส่งเรื่องให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อถอดถอนนักการเมืองจากตำแหน่ง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร อิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น²² เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2561 ได้มีการประกาศ “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ.2561” มีสามหมวดใหญ่ๆ ดังนี้²³

หมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์

หมวด 2 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก

หมวด 3 จริยธรรมทั่วไป

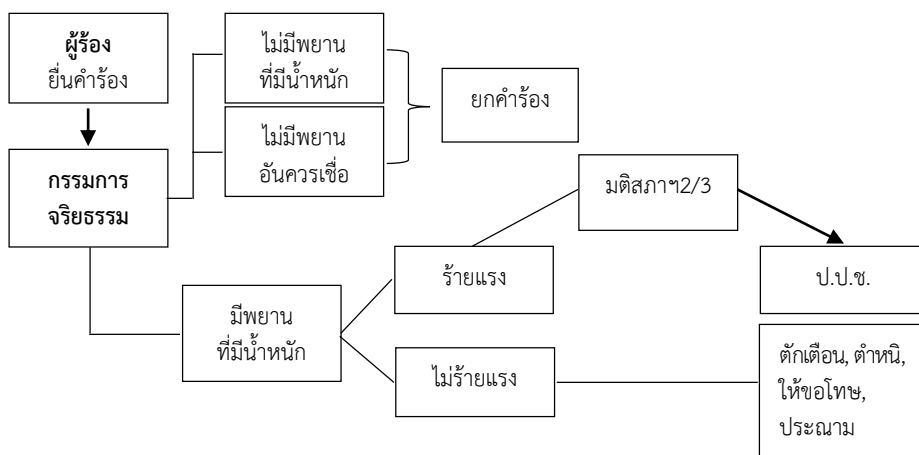
ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ได้ออกข้อบังคับว่าด้วยประมวล จริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 มีสามหมวดคือ **หมวด 1 อุดมคติของการเป็นสมาชิกและกรรมาธิการ** ได้แก่ 1) ต้องจงรักภักดีและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่ง สถาบันชาติ ศาสนาพระมหากษัตริย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) ต้องรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยโดยเคร่งครัด 3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเสียสละโดยยึดถือประโยชน์ ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด **หมวด 2 จริยธรรมอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกและกรรมาธิการ** ได้แก่ 1) ต้องรักษาไว้และปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับการประชุม และมติของที่ประชุมโดยเคร่งครัด 2) ต้องรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของสภาผู้แทนราษฎรและ ไม่กระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติและสภา ผู้แทนราษฎร 3) ต้องกล่าวยินยัตทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม ยึดมั่นหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากอคติใด ๆ 4) ต้องเคารพสิทธิ เสรีภาพของผู้อื่น ไม่แสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่ สุภาพ มีลักษณะเป็นการดูหมิ่น หมิ่นประมาท เสียดสีหรือใส่ร้ายป้ายสีบุคคลใด หรือนำเอา เรื่องที่เป็นเท็จมาอธิบายแสดงความเห็นในที่ประชุมหรือที่อื่นใด 5) ต้องไม่แสดงอาการข่มขู่ อาฆาตมาดร้าย หรือใช้กำลังประทุษร้ายต่อบุคคลอื่นในที่ประชุม บริเวณสภา หรือที่อื่นใด 6) ต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุม ตรงต่อเวลา และต้องไม่ขาดการประชุมโดยไม่จำเป็นเว้นแต่ ในกรณีเจ็บป่วย หรือมีเหตุสุดวิสัย 7) ต้องพิจารณากฎหมาย ญัตติ กระทำ หรือเรื่องร้องทุกข์ที่ เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมโดยเร็ว 8) ต้องพิจารณาและให้ความเห็นชอบให้ บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถและพฤติกรรมทาง

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550, มาตรา 279.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560, มาตรา 219.

²³ มาตรฐานทางจริยธรรมฯ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอน 5 ก ลงวันที่ 30 มกราคม 2561, น.13.

จริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย 9) ต้องระมัดระวังการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญประจำตัว ผู้ชำนาญการประจำตัว ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิก บุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งหรือบุคคลใกล้ชิดอื่นใด มิให้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นที่เสื่อมเสียแก่สภาผู้แทนราษฎร สมาชิก หรือกรรมการฯ 10) พึงเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมหรือต่อสาธารณะ เมื่อพบเห็นการกระทำที่ทำให้ราชการ ผู้อื่นและประชาชนเสียหาย การใช้อำนาจในทางที่ผิด และการทุจริต ประพฤติมิชอบ 11) ต้องแต่งกายสุภาพเรียบร้อย ให้เกียรติและเคารพต่อสถานที่และสำรวม กิริยาวาจาในบริเวณสภาฯ 12) ต้องไม่ประกอบอาชีพ วิชาชีพ ดำเนินธุรกิจ หรือกระทำการใด อันเป็นการเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิก 13) พึงพบปะเยี่ยมเยียนเพื่อรับฟังเรื่องราวทุกข์ และความคิดเห็นข้อเสนอแนะของประชาชนด้วยความเท่าเทียมกัน 14) ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องหรือผิดพลาดตามควรแก่กรณี **หมวด 3 การส่งเสริมและควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม** กำหนดให้มีคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรม กรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกหรือกรรมการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ส่วนอำนาจลงโทษหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ ได้แก่ ตักเตือน ดำเนินให้ขอโทษต่อที่ประชุมสภาฯ ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือประณามให้เป็นที่ยับยั้ง ในกรณีที่เห็นว่า มีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้อันเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา และหากมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้อันเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



ภาพ 1 การดำเนินการในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ที่มา: ดิเรก ควรสมาคม

อีกด้านหนึ่งนั้น กลไกการตรวจสอบจริยธรรมนัการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะรับเรื่องการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่ส่งมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งจากการยื่นเรื่องโดยประชาชนทั่วไปสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อีกทางหนึ่ง²⁴ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง²⁵ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีความเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย²⁶ ส่วนมาตรการบังคับหรือโทษ มีดังนี้²⁷ 1.หากศาลฎีกาประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาเว้นแต่ศาลฎีกาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น 2.หากในกรณีมีคำพิพากษามีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ และ 3.ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ผลการดำเนินคดีเกี่ยวกับจริยธรรม สส. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลและส่งให้ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาลงโทษ มีผลการดำเนินงาน ดังนี้

ตาราง 1 ข้อมูลผลการดำเนินคดีฝ่าฝืนจริยธรรมของนัการเมืองโดย ป.ป.ช.

รายนาม	ประเด็น	มาตรฐานทางจริยธรรมฯ 2561	สภาพบังคับ รธน.ม.235 วรรค3 และ 4
ปารีณา ไกรคุปต์	ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ	หมวด 2 คำนยัมหลัก ข้อ 17 ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี/ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดไป/ไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “ป.ป.ช.ให้คำแนะนำ “วิธีการเขียนคำกล่าวหาแจ้งเบาะแส ร้องเรียนการกระทำความผิด” พร้อมชวนประชาชนร่วมเป็นหูเป็นตา ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริต,” 2567, <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184638361/20230725002303?> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2567.

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 28.

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 87.

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560, มาตรา 235.

ตาราง 1 (ต่อ)

รายนาม	ประเด็น	มาตรฐานทางจริยธรรมฯ 2561	สภาพบังคับ รธน.ม.235 วรรค3 และ 4
อนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์	เรียกรับเงินอธิบดีกรม น้ำบาดาล	หมวด 1 อุดมการณ์ ข้อ 7 ไม่ถือผลประโยชน์ ของประเทศชาติ ข้อ 8 ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย ความซื่อสัตย์สุจริต ข้อ 9 ไม่เรียก ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี/ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดไป/ไม่สามารถดำรง ตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ
กนกวรรณ วิลาวัลย์	ครอบครองที่ดินใน เขตอุทยานแห่งชาติ โดยมิชอบ	หมวด 1 อุดมการณ์ ข้อ 8 แสวงหาประโยชน์ โดยมิชอบเพื่อตนเอง หมวด 2 คำนึงหลัก ข้อ 17 ก่อให้เกิดความ เสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ ของการดำรงตำแหน่ง	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี/ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดไป/ไม่สามารถดำรง ตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ
ธนิกันต์ พรพวงาโรจน์	ฝากบัตรแสดงตน และลงมติของตนกับ ส.ส.รายอื่นเพื่อให้ ใช้บัตรของตนกดปุ่ม แสดงตนและลงมติ แทน	หมวด 1 อุดมการณ์ ข้อ 6 ไม่รักษาไว้ซึ่ง เกียรติภูมิและ ผลประโยชน์ของชาติ ข้อ 7 ไม่ถือผลประโยชน์ ของประเทศชาติ ข้อ 8 ไม่ปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี/ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดไป/ไม่สามารถดำรง ตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ
พรณิการ์ วานิช	โพสต์ภาพและ ข้อความ ในลักษณะ เป็นการกระทำอันมิ บังควรต่อสถาบัน พระมหากษัตริย์	หมวด 1 อุดมการณ์ ข้อ 6 ต้องพิทักษ์รักษาไว้ ซึ่งสถาบัน พระมหากษัตริย์	เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของผู้คัดค้านตลอดไป/ไม่ สามารถดำรงตำแหน่งทาง การเมืองใด ๆ
ฉลอง เทอดวิระพงศ์, ภูมิษฐ์ คงมี, นาทิ รัชกิจ ประการ	เสียบัตร สส.แทน กันในการประชุมสภา ฯเพื่อพิจารณา งบประมาณรายจ่าย	หมวด 1 อุดมการณ์ ข้อ 6, 7, 8 (เช่นเดียวกับ กรณีธนิกันต์)	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี/ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดไป/ไม่สามารถดำรง ตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ที่มา: ดิเรก ควรสมาคม (ข้อมูล ณ วันที่ 26 มีนาคม 2567)

3. บทวิเคราะห์

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอมาข้างต้น พบประเด็นปัญหา ดังนี้

3.1 กลไกการตรวจสอบจริยธรรม ในสภาผู้แทนราษฎร

การตรวจสอบจริยธรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 หมวด 3 การส่งเสริมและควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม ข้อ 23 กำหนดจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรไว้ 15 คน การตรวจสอบกำหนดที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการจริยธรรมฯ ในรายละเอียด พบว่า กรรมการทั้งหมดล้วนมาจากบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นนักการเมือง (สส.) อาทิ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้นำฝ่ายค้าน ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ประธานกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ประธานกรรมการประสานงานพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกจากพรรคการเมืองจำนวนแปดคน โดยอย่างน้อยต้องเป็นหญิงจำนวนสองคน

ในประเด็นจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการฯนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบข้อมูลที่แสดงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2562 ถึงวันที่ 8 มีนาคม 2566 มีเรื่องร้องเรียนด้านจริยธรรมที่มีการกล่าวหา ส.ส. ฝ่ายใดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมฯ จาก ส.ส. บุคคลหรือหน่วยงาน รวม 66 เรื่อง มีผลการพิจารณา ดังนี้²⁸

1. รับเรื่องไว้พิจารณา 9 เรื่อง แบ่งเป็น

1.1 เรื่องที่มีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า สมาชิกฝ่ายใดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมฯ และลงโทษโดยการตักเตือนเป็นหนังสือ 2 เรื่อง คือ เรื่องที่หนึ่งกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลอกลวงให้ผู้ร้องจนหลงเชื่อเกี่ยวกับโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาล จนทำให้ผู้ร้องหลงเชื่อส่งมอบเงินให้แก่ สส.ผู้ถูกร้อง และเรื่องที่สองกรณี สส.พรรคไทยศรีวิไลย์ โพสต์ข้อความในเฟซบุ๊ก

1.2 เรื่องที่ไม่มีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า สมาชิกฝ่ายใดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมฯ จำนวน 1 เรื่อง คือ กรณี สส.พรรคไทยศรีวิไลย์ เสนอรายชื่อบุคคลที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและไม่ควบคุมกำกับบุคคลดังกล่าวหลังจากได้รับการแต่งตั้งในคณะกรรมการธิการ

1.3 เรื่องที่ยุติลงระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เนื่องจากผู้ถูกร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ สส.ลง 2 เรื่อง เรื่องที่อยู่ระหว่างการสอบข้อเท็จจริง 1 เรื่อง เรื่องที่อยู่ระหว่างกำหนดวันพิจารณาครั้งแรก 2 เรื่อง และเรื่องที่อยู่ระหว่างผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา 1 เรื่อง

²⁸ นิกร จานัง กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร, “แถลงข่าวจำนวน 2 เรื่อง,” https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=100515&filename=index, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2567.

2. เรื่องที่ยุติลงในชั้นพิจารณาตรวจสอบกลับกรอง จำนวน 45 เรื่อง แบ่งเป็น

2.1 เรื่องที่ไม่มีมูลเพียงพอจำนวน 16 เรื่อง ,เรื่องที่ไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับจำนวน 5 เรื่อง ,เรื่องที่ไม่ส่งพยานหลักฐานประกอบ จำนวน 3 เรื่อง, เรื่องที่ผู้ถูกร้องได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญจำนวน 4 เรื่อง,เรื่องที่สมาชิกภาพสส.สิ้นสุดลงจำนวน 15 เรื่อง เรื่องที่ผู้ถูกร้องใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 151 จำนวน 3 เรื่อง เรื่องที่เกิดจากผู้ร้องเสียชีวิตจำนวน 1 เรื่อง ,เรื่องที่ผู้ร้องประสงค์ถอนเรื่องและให้จำหน่ายออกไป จำนวน 6 เรื่อง เรื่องที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบกลับกรองของอนุกรรมการจำนวน 3 เรื่อง เรื่องที่อยู่ระหว่างการมอบหมายให้อนุกรรมการจริยธรรมตรวจสอบกลับกรอง จำนวน 3 เรื่อง (ข้อมูล ณ วันที่ 9 มีนาคม 2566)

จากผลการดำเนินงานของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรในระยะเวลา 4 ปีข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า การตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักการเมืองไทย ของสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องการตรวจสอบจริยธรรม หรือถือว่าไม่มีประสิทธิภาพ หากเทียบจากผลการดำเนินงาน พบเพียงการลงโทษตักเตือนจำนวน 2 เรื่อง นอกจากนี้แล้ว *ไม่พบ*ผลการพิจารณาสอบสวนจนถึงขั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ อันเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด (ตามข้อ 28 วรรคสี่ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ.2563) ซึ่งจะต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาลงมติด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม จากนั้นจึงให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ในประเด็นนี้ทำให้เห็นได้ว่า การดำเนินงานในชั้นสภาผู้แทนราษฎรกับสส.ที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่มีลักษณะร้ายแรง มีแนวโน้มไม่ได้ผล ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามความในหมวด 1 (อุดมคติ) ให้ถือว่าร้ายแรง แต่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามความในหมวด 2 (การปฏิบัติหน้าที่) กำหนดให้พิจารณาถึงพฤติกรรมของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติเจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ นั้น ซึ่งถือว่าเป็นดุลยพินิจที่เป็นค่อนข้างกว้างมาก ในการพิจารณาถึงระดับความร้ายแรง มีตัวอย่างที่พบในหลายกรณี เช่น การที่ สส. นำเอาเรื่องที่เป็นเท็จมาอภิปรายแสดงความเห็นในที่ประชุมหรือที่อื่นใด หรือการที่ สส.โพสต์ข้อความในสื่อสังคมออนไลน์ที่มีลักษณะเป็นการแสดงออกว่าไม่จงรักภักดีและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือการที่ สส.เดินทางไปพบกับผู้ต้องหาหรือนักโทษที่หลบหนีคดีในต่างประเทศ เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้น ทำให้เกิดคำถามว่า การตรวจสอบจริยธรรมในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานหรือไม่ คณะกรรมการจริยธรรมฯที่กำหนดองค์ประกอบไว้ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ จากหลักการของวิชาชีพ พบว่างานที่เป็นวิชาชีพ หากมีการตรวจสอบการทำงานที่จะกำหนดให้บุคคลที่อยู่ในวงงานเดียวกันมาเป็นผู้ตรวจสอบ เช่น งานด้านการแพทย์ หรืองานทนายความ จะกำหนดให้

แพทยสภาหรือสภานายความเป็นคณะกรรมการในการตรวจสอบพวกเดียวกัน เนื่องจากผู้ที่รู้ระบบระเบียบในการทำงานแบบนี้ ก็หนีไม่พ้นบุคคลที่ทำอาชีพเดียวกัน แต่ในเมืองงานในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่เข้าลักษณะที่เป็นวิชาชีพแล้ว *ควรมีการปรับปรุงแก้ไข* ให้มีบุคคลอื่นนอกจากที่เป็นหรือเคยเป็นสส.เข้ามาเป็นกรรมการจริยธรรมในสัดส่วนที่มากขึ้น เช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษที่กำหนดให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคณะกรรมการจริยธรรมได้

ดังนั้น การควบคุมจริยธรรมนักรการเมือง (สส.) ในชั้นรัฐสภา มีข้อบกพร่องในแง่ประสิทธิภาพที่แสดงผลออกมา ได้แก่ การพิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนดำเนินการด้วยคณะกรรมการจริยธรรมฯ ซึ่งทั้งหมดล้วนมาจากบรรดานักการเมืองด้วยกันทั้งหมด ย่อมทำให้เกิดข้อครหาว่า กลไกการตรวจสอบจากนักการเมืองด้วยกันเองไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อันเนื่องมาจากความเกรงใจหรือการเห็นอกเห็นใจช่วยเหลือกันจนเสียหลักการ²⁹ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้เป็นไปตามหลักการในพุทธศาสนาเกี่ยวกับความลำเอียง ความไม่เที่ยงธรรม อันเป็นคุณธรรม (ในจิตใจ) ของบุคคลนำไปสู่ทางแห่งความประพฤติดี คือ เรื่องอคติสี่ (Wrong Cause of Behavior) ได้แก่ ฉันทาคติลำเอียงเพราะรักชอบกัน โทษาคติลำเอียงเพราะชัง โมหาคติลำเอียงเพราะเขลา ภยาคติลำเอียงเพราะกลัว เหล่านี้เป็นปัญหาในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน เนื่องจากคนไทยไม่เข้าใจหลักทางพุทธศาสนาอย่างถูกต้อง เมื่อไม่เข้าใจหรือเข้าใจไม่ถูกต้อง ก็ทำให้การคิดพิจารณาแสดงออกมาตัดสินใจที่ผิดพลาด ไม่เหมาะสม แสดงออกมากลายเป็นพฤติกรรมช่วยเหลือกัน ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าไม่ถูกต้องชอบธรรม ทางแก้คือ ทำให้เกิดความเข้าใจในหลักที่ถูกต้อง ในเรื่องนี้ใช้หลักพรหมวิหารสี่ (Sublime States of Mind) อันประกอบด้วยเมตตา กรุณา มุชิตา และอุเบกขา ให้ถูกต้อง โดยไม่ยึดแต่หลักเมตตากับกรุณา หากมีเรื่องที่เกิดศีลผิดธรรมหรือกฎหมายเกิดขึ้น ผู้เกี่ยวข้องจะวินิจฉัยเรื่องต้องยึดหลักอุเบกขา ความวางใจเป็นกลางตามที่พิจารณาเห็นด้วยปัญญา มีจิตเรียบตรงเที่ยงดุจตราขู ไม่เอนเอียงด้วยรักและชัง มองเห็นภาวะที่ทุกคนเป็นเจ้าของกรรม (การกระทำ) ของตน จึงจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ด้านปัจจัยภายนอกคือ การออกกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งหลักเกณฑ์จริยธรรมของนักรการเมือง ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการเมืองของสังคมไทย โดยอาจนำหลักเกณฑ์ของต่างประเทศที่เหมาะสมมาเพิ่มเติมปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้น นอกจากนี้ผู้ที่มิบทบาทสำคัญคือ คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตัดสินใจการกระทำที่ฝ่าฝืนจริยธรรมตลอดจนผู้พิพากษาก็ต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ถึงเรื่องจริยธรรม

²⁹ ทั้งนี้ มีกรณีที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติและเอื้อประโยชน์กันที่เป็นข่าว คือ กรณีการพักโทษของอดีตนายกรัฐมนตรีของไทยที่มีการพระราชทานอภัยลดโทษจาก โทษจำคุก 8 ปี เหลือ 1 ปี ว่าขัดกับหลักนิติธรรม (Rule of Laws) หรือไม่

3.2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563

ในรายละเอียดพบว่า ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมฯ 2563 มี 3 หมวด 30 ข้อ แบ่งเป็น หมวด 1 อุดมคติของการเป็นสมาชิกและกรรมการ 3 ข้อ หมวด 2 จริยธรรมอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและกรรมการ 15 ข้อ หมวด 3 การส่งเสริมและควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม 8 ข้อ ส่วนมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ.2561 ซึ่งใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สส.ด้วยนั้น มี 3 หมวด แบ่งเป็น หมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ 6 ข้อ หมวด 2 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก 10 ข้อ หมวด 3 จริยธรรมทั่วไป 6 ข้อ รวม 28 ข้อ

หากรวมทั้งสองหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งใช้บังคับกับ สส.แล้ว ทำให้เห็นได้ว่า มีทั้งหมดถึง 58 ข้อ ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า นอกเหนือจากข้อบังคับและมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วก็ตาม แต่กลับไม่มีการอธิบายถึงรายละเอียดหรือข้อความที่อธิบายถึงหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ในแต่ละข้อแต่ละเรื่อง ในแง่ของการทำความเข้าใจจึงทำให้การเมืองไทยไม่ทราบว่าการกระทำของตนในลักษณะใดเข้าข่ายของการฝ่าฝืนหรือผิดจริยธรรมในเรื่องใดบ้าง กล่าวคือ มีแต่ตัวบท ไม่มีคำอธิบายในรายละเอียดหรือยกตัวอย่างกรณีศึกษา เรื่องที่เกิดขึ้น คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยต่าง ๆ ให้ผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้อง ป้องกันการกระทำที่อาจเข้าข่ายละเมิดจริยธรรม เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้การเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สส.มีความรู้ความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมในตำแหน่งหน้าที่ของตน เพื่อลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลความรู้เกี่ยวกับจริยธรรมนักการเมือง ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะจัดทำคู่มือจริยธรรมนักการเมืองตามที่มีกำหนดไว้ในข้อบังคับฯ และมาตรฐานจริยธรรมฯ ข้างต้น เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ³⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา มีการจัดทำเป็นคู่มือเพื่ออธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมและมีการยกตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นไว้ เรียกว่า House Ethics Manual เพื่อให้ให้นักการเมืองหรือผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ศึกษาและทราบรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อป้องกันการกระทำที่อาจผิดหรือฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมฯ ตลอดจนใช้เป็นคู่มือต้นแบบ (Model) ในการนำไปอธิบายหลักจริยธรรมในงานอาชีพอื่นได้ต่อไป

³⁰ สหรัฐอเมริกา ดูได้จาก <http://ethics.house.gov/house-ethics-manual>: December 2022 Print ส่วนอังกฤษดูได้จาก The Parliamentary Commissioner for Standards Annual Report 2022–23.

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

การกำกับควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองไทย ที่ผ่านมาในรอบสองทศวรรษ มาจากวิกฤตที่หาทางออกไม่ได้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากมีผู้ไม่นำพาหรือไม่เน้นถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล จึงต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการบังคับใช้กฎหมายและสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการเลือกตัวแทนให้ได้บุคคลที่เหมาะสม นอกจากนี้จะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นว่าจะควบคุมความประพฤติหรือพฤติกรรมของนักการเมืองอย่างไร อันเป็นที่มาของกฎเกณฑ์ทางจริยธรรมใหม่คือ มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ.2561 ซึ่งให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย และขอบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 อย่างไรก็ตามประเด็นของเรื่องจริยธรรมนักการเมืองที่ผ่านมานั้นสามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้นโดยเฉพาะการตรวจสอบจริยธรรมในชั้นสภาผู้แทนราษฎร พบว่ายังไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องการตรวจสอบจริยธรรม ดังนั้นมาตรการในการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนักการเมืองไทย จึงเป็นเรื่องที่จะมีความจำเป็นและสำคัญมากขึ้น เพื่อให้ให้นักการเมืองไทยอยู่ในกรอบความประพฤติของสิ่งที่เรียกว่า จริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หลักเกณฑ์จริยธรรมของนักการเมืองไทยที่ใช้บังคับอยู่ ยังมีปัญหาในแง่การทำหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนฯ ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ในแง่ของบรรดานักการเมืองที่เป็นสส.ก็ควรมีความรู้เข้าใจในเกณฑ์มาตรฐานจริยธรรมที่ตนต้องถือปฏิบัติ จึงควรให้มีการจัดทำเป็นคู่มือในการทำความเข้าใจเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางให้นักการเมืองได้ศึกษาเรียนรู้เพื่อป้องกันการกระทำที่อาจเข้าข่ายผิดจริยธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ประชาธิปไตยของไทยก้าวหน้ามั่นคงสืบไป

บรรณานุกรม

จิตินันท์ ธรรมโชติ. “ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” วิทยานพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

ดิเรก ควรสมาคม. *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566.

ดิเรก ควรสมาคม. การดำเนินคดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.
(รายงานการวิจัย). เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2565.

นิกร จ้าง กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร. “แถลงข่าว
จำนวน 2 เรื่อง.”

https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=100515&filename=index. สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2567.

เผด็จการ ดั่งโท. “การตรวจสอบจริยธรรมนักการเมือง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557.

เผด็จการ ต้วงโท. “การตรวจสอบจริยธรรมนักการเมือง.” 2562,

<https://www.congress.gov/bill/116thcongress/house-bill/1020/>. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2567.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). *จริยธรรมสำหรับคนรุ่นใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2563.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). มองสันติภาพโลกผ่านภูมิหลังอารยธรรมโลกาภิวัตน์. พิมพ์ครั้งที่ 3. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2548

พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต). *ปรัชญากรีก*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สยามบริษัท
เคล็ดไทยจำกัด, 2537.

มานะ นิมิตรมงคล. “10 ปีคดีโกงของนักการเมืองไทย.”

<http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/1745/4/10%20%>. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2567.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ป.ป.ช.ให้คำแนะนำ
“วิธีการเขียนคำกล่าวหา แจ้งเบาะแส ร้องเรียนการกระทำความผิด” พร้อมชวน
ประชาชนร่วมเป็นหูเป็นตา ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริต.” 2567,

<https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184638361/20230725002303?>

สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2567.

สารوخ บัษรี. จรยธรรคคคกษา. กรงเทพมหานคร: รรงพคพคครุสสา, 2522.

Committee on Ethics. “*House Ethics Manual.*”

<http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/Dec%202022%20House%20Ethics%20Manual%20website%20version.pdf>.

accessed March 11, 2024.

Ipsos Veracity Index. “*Trust in Politician.*” [http:// www. ipsos.com/en- uk](http://www.ipsos.com/en-uk).

accessed March 25, 2024.

Professional staffing in the U.S.. “*Chart: Americans most and least Trusted.*” from

[http:// www. Statista.com](http://www.Statista.com). accessed March 25, 2024.

UK Parliament. “*Find Members of the House of Lords.*”

<https://members.parliament.uk/members/Lords>. accessed April 6, 2024.

World Economic Forum. “*Top global risks addressed by Public awareness and education.*” Global Risks Report 19th Edition. Switzerland 1, (2024): 114.

ปัญหาความเสมอภาคด้านศาสนาในสัญญาจ้างงานและอาชีพ

Problems of Religious Equality in Employment Contracts and Occupation

วายุภักษ์ ทาบุญมา* และ นิชชา วัชรากุลพงศ์ **

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

1 ม. 4 ต.ท่าจั่ว อ.เมืองนครศรีธรรมราช จ.นครศรีธรรมราช 80280

Vayupak Thaboonma and Nichsha Vacharakunphong

Faculty of Humanities and Social Sciences

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

1 Moo 4, Tha Ngio, Mueang Nakhon Si Thammarat

Nakhon Si Thammarat Province, 80280

Email: vayupak_tab@nstru.ac.th, nichshalaw@hotmail.com

Received: January 29, 2024

Revised: June 8, 2024

Accepted: June 12, 2024

บทคัดย่อ

เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิ่งที่จะล่วงละเมิดไม่ได้และเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคน ต้องให้การรับรองและคุ้มครอง เสรีภาพในการนับถือศาสนาไม่มีผู้ใดจะใช้เสรีภาพอยู่เหนือผู้อื่นได้ ทุกคนมีสิทธิและหน้าที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยรัฐจะต้องทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ประกอบกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ International Labour Organization (ILO) ได้รับรองหลักการว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุทางศาสนาในการจ้างงานและอาชีพ ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีต้องอนุวัติการกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในให้สอดคล้องกับเนื้อหาในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 และแม้ว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทยนี้ได้รับการ

* ผู้ประพันธ์อันดับแรก (First Author), อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช.

** ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author), ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช.

ใช้อำนาจองค์กรของรัฐทุกองค์การว่าการกระทำใด ๆ จะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคทางด้านศาสนาแต่ปรากฏว่าในปัจจุบันหลักแห่งความเสมอภาคทางด้านศาสนาและการไม่เลือกปฏิบัติก็ยังคงไม่ได้ถูกรับรองหลักการและไม่มี ความชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานไทย ดังนั้นควรมีการแก้ไขปรับปรุงในกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

คำสำคัญ: ความเสมอภาค, ศาสนา, จ้างงาน

Abstract

Freedom of religion is inviolable and a right of every human being that must be guaranteed and protected. Freedom of religion, no one can exercise it over others. Everyone has equal rights and duties. The state must act to protect the interests of society as a whole. together with the International Labor Organization or The International Labor Organization (ILO) has adopted the principle of non-discrimination on grounds of religion in employment and occupation. Thailand has an obligation to implement laws and internal practices in accordance with the content of International Labor Organization Convention No. 111 on Discrimination in Employment and Occupations, 1958. And although this right under the Thai Constitution guarantees the exercise of power by all state organizations that any action must take into account the principle of religious equality, it appears that at present the principles of religious equality and non-discrimination are also the principles are still not guaranteed and there is no clarity in the provisions of Thai labor law.

Keywords: Equality, Religion, Employment

1. บทนำ

เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion) เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิทธิตามธรรมชาติจะล่วงละเมิดไม่ได้และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนต้องให้การรับรองและคุ้มครอง โดยรัฐจะไปจำกัดหรือแทรกแซงเสรีภาพในการนับถือศาสนาของประชาชนจนเกินขอบเขต จากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ไม่ได้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาหรือความเชื่อ หมายรวมถึงเสรีภาพในการยึดมั่นศรัทธาหรือมีความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่นในหลักการทางความเชื่อหรือศาสนา หรือเสรีภาพที่จะไม่เชื่อหรือนับถือศาสนาใด ๆ เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาถือเป็นสิ่งจำเป็นที่มีตามธรรมชาติ สิทธิเสรีภาพที่จะคงไว้ในความเชื่อถือศรัทธา ไม่มีผู้ใดที่จะถูกบังคับให้นับถือศาสนาใดหรือความเชื่อใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม¹

ประเทศไทยได้รับรองเสรีภาพต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 13 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความนับถือของตน เมื่อไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”² แนวความคิดการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาี้เกิดจากคณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าการให้เสรีภาพในประเทศไทยไม่มีความชัดเจน ซึ่งไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อเป็นหลักประกันของประชาชนว่ารัฐจะละเมิดสิทธิเสรีภาพมิได้ และรัฐธรรมนูญไทยฉบับหลัง ๆ ก็ได้วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาโดยตลอด³

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติ

¹ วิทยา เต็ดขาด, เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 19 - 21.

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น (ตอนที่ 1), 2544, <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=244>, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2567.

³ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา,” https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/12know/K24_jun_3_1.pdf, สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2567.

อื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น⁴ หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเสรีภาพแต่ประการใด⁵

แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน หลักการความเสมอภาคทางศาสนาของบุคคลดังกล่าวกลับมิได้ถูกรับรองและบรรจุหลักการในกฎหมายแรงงานของไทยให้สมบูรณ์และชัดเจน ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เขียนไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้เลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพราะความแตกต่างทางศาสนา⁶ ประกอบกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO (International Labour Organization) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้ใช้แรงงานทั่วโลก ได้รับรองหลักการว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุทางศาสนาในการจ้างงานและอาชีพ นับแต่ ค.ศ. 2016 ที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 111 ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องอนุวัติการ (Implementation) กฎหมายภายในและแนวปฏิบัติภายในให้สอดคล้องกับเนื้อหาในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 แต่ปรากฏกระทั่งปัจจุบันว่า หลักแห่งความเสมอภาคและหลักแห่งความเสมอภาคทางศาสนาและการไม่เลือกปฏิบัติก็ยังคงมิได้ถูกรับรองและหรือไม่ชัดเจนในบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานไทย จึงต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด กรณีการไม่ได้รับรองและบรรจุหลักการความเสมอภาคในกฎหมายแรงงานของไทยให้ชัดเจนตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงส่งผลให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับความเชื่อทางศาสนาและทำให้เกิดเป็นปัญหาในการจ้างงานและอาชีพขึ้นได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาหลักความเสมอภาคและขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามกฎหมายไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958

⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), 227.

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค*, (กรุงเทพฯ: ศุภสภา, 2543), 1-2.

⁶ ดิเรก คอสมาคม, “สิทธิมนุษยชน : ศึกษาเปรียบเทียบในทางพระพุทธศาสนา,” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่* 4, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563): 138-139.

1.2.3 วิเคราะห์ปัญหาความเสมอภาคด้านศาสนาในสัญญาจ้างงานตามกฎหมายแรงงานไทยและอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958

1.2.4 เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมเพื่อที่จะนำไปใช้ปรับปรุงสัญญาจ้างงานและอาชีพตามกฎหมายแรงงาน

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

หลักการความเสมอภาคทางศาสนาในสัญญาจ้างงานและอาชีพตามกฎหมายแรงงานของบุคคลที่มีความเชื่อทางศาสนาที่แตกต่างกัน มิได้ถูกรับรองและบรรจุหลักการในกฎหมายแรงงานของไทยให้สมบูรณ์และชัดเจน ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เขียนไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะความแตกต่างทางศาสนา ประกอบกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO (International Labour Organization) ได้รับรองหลักการว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุทางศาสนาในการจ้างงานและอาชีพที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องอนุวัติการกฎหมายภายในและแนวปฏิบัติภายในให้สอดคล้องกับเนื้อหาในอนุสัญญาฯ แต่ปรากฏกระทั่งปัจจุบันว่า หลักแห่งความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติก็ยังคงไม่สมบูรณ์และชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานไทย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษา รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ฉบับที่ 111 (Discrimination Employment and Occupation Convention, 1958) เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะของการสร้างความเสมอภาคด้านศาสนาในสัญญาจ้างงานและอาชีพตามกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับความเสมอภาคทางศาสนาในสัญญาจ้างงานและอาชีพของบุคคลที่มีได้ถูกรับรองและบรรจุหลักการในกฎหมายแรงงานของไทยให้สมบูรณ์และชัดเจน ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะความแตกต่างทางศาสนา จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับความเชื่อทางศาสนาและทำให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายแรงงานขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยโดยค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) คือ ตำราวิชาการด้านกฎหมาย รายงานวิจัย และวิเคราะห์เนื้อหาในเชิงพรรณนาเป็นหลักและรวบรวมความเห็นทางกฎหมายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศจากบทความทางวิชาการ วารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และสารนิพนธ์ ตลอดจนรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ฉบับที่ 111 (Discrimination (Employment and Occupation Convention, 1958) เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะของการสร้างความเสมอภาคด้านศาสนาในสัญญาจ้างงานและอาชีพตามกฎหมายแรงงาน

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงหลักความเสมอภาคและขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามกฎหมายไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาความเสมอภาคด้านศาสนาในสัญญาจ้างงานตามกฎหมายแรงงานไทยและอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ปัญหาและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมเพื่อที่จะนำไปใช้ปรับปรุงสัญญาจ้างงานและอาชีพตามกฎหมายแรงงาน

2. ผลการวิจัย

2.1. หลักความเสมอภาคและขอบเขตการคุ้มครองในเสรีภาพของการนับถือศาสนาตามกฎหมายไทย

ปัญหาความเสมอภาคทางศาสนาในกฎหมายแรงงานนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาให้ทราบถึงหลักการทั่วไป ความคุ้มครองและขอบเขตทางกฎหมายเสียก่อนว่าปรากฏกฎหมายใดบ้างทั้งในอดีตและปัจจุบันอันเป็นการปกป้องคุ้มครองและส่งผลกระทบกับความเสมอภาคตลอดจนสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาของการจ้างงานและอาชีพในกฎหมายแรงงาน

2.1.1 สิทธิและเสรีภาพของการนับถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิทธิตามธรรมชาติจะล่วงละเมิดมิได้ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาแต่กำเนิดโดยธรรมชาติต้องได้รับการรับรองและคุ้มครอง เป็นหลักความจริงตามธรรมชาติที่ว่าเสรีภาพในการนับถือศาสนาไม่มีผู้ใดจะใช้เสรีภาพอยู่เหนือผู้อื่น มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกัน โดยรัฐจะต้องทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม

1) หลักการทั่วไป

โดยปกติแล้ว “เสรีภาพ” โดยทั่วไปนั้นเป็นเพียงสภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการใด ๆ ตามความประสงค์ของตน ซึ่งบุคคลนั้นมีอำนาจอย่างอิสระในการกำหนดตนเองว่าจะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดก็ได้ โดยการตัดสินใจนั้นต้องปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น

“เสรีภาพในการนับถือศาสนา” ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลนั้นย่อมเป็นผู้มีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือเรียกได้ว่าเป็นเสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ เมื่อเสรีภาพในการนับถือศาสนาถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแล้ว การนับถือศาสนาจึงเป็นเสรีภาพที่ถูกควมรวบระหว่างเสรีภาพตามธรรมชาติและเสรีภาพตามหลักกฎหมายมหาชน ส่งผลให้สิทธิในเสรีภาพในการนับถือศาสนามีลักษณะพิเศษมากกว่าเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามธรรมชาติ กล่าวคือ หากเสรีภาพในการนับถือศาสนาถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแล้วจะส่งผลให้อำนาจตามรัฐธรรมนูญต้องให้การรับรองคุ้มครองความเป็นอิสระที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเกี่ยวกับการนับถือศาสนา แสดงให้เห็นว่าเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามธรรมชาติปกติของบุคคลนั้นก็ยังคงอยู่เช่นเดิม ไม่ว่าจะเป็นการยึดมั่นศรัทธาในหลักการทางศาสนาใด ๆ ที่แม้ว่าจะแตกต่างกับศาสนาอื่น การไม่มีหรือไม่นับถือศาสนาใด ๆ เลย หรือแม้กระทั่งความเชื่ออื่น ๆ ที่ไม่ถือว่าเป็นหลักการทางศาสนาเนื่องจากเป็นความเชื่อที่ขัดต่อหลักการทางศาสนาทุกศาสนาและเป็นแนวคิดที่ไม่ได้ถูกวางอยู่บนหลักศีลธรรมของมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตามความเชื่อที่มีความแตกต่างนี้จะมีได้มีสถานะและถูกยอมรับให้เป็นศาสนาที่ตาม แต่ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมเช่นเดียวกับการนับถือศาสนาอื่น

การรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาโดยรัฐธรรมนูญนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ เสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อและเสรีภาพในการปฏิบัติทางความเชื่อของศาสนาหรือความเชื่อใด ๆ ซึ่งเสรีภาพในประการแรกนั้นรัฐไม่สามารถจำกัดหรือตัดทอนใด ๆ ได้เลย เหตุเพราะความเชื่อศรัทธานั้นเป็นสิ่งที่อยู่ภายในใจหรือจิตใจไม่ส่งผลกระทบแก่บุคคลภายนอก แต่เสรีภาพในประการหลังนั้นเป็นสิ่งที่บุคคลปฏิบัติออกมาสู่ภายนอกหลังจากที่ได้เชื่อ ศรัทธาแล้ว จึงย่อมได้รับความคุ้มครองและควบคุมไปพร้อม ๆ กัน เพื่อเป็นการมิให้ถูกก้าวก้าวโดยรัฐและในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันมิให้ใช้เสรีภาพนี้กระทบแก่บุคคลที่สาม โดยกิจกรรมที่เป็นการกระทำทางศาสนาหรือความเชื่อนั้นสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 4 ประการได้แก่⁷

⁷ วิทยา เต็ดขาด, “เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” 19-21.

(1) เสรีภาพในการถือศาสนาหรือความเชื่อ ได้แก่ การศรัทธาและยึดมั่นในหลักการทางศาสนาและความเชื่อ เสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิโดยบริบูรณ์รัฐมีอาจจำกัดหรือตัดทอนใด ๆ ได้เลย

(2) เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา ได้แก่ เสรีภาพที่จะมั่นคงในความเชื่อความศรัทธาหรือเปลี่ยนไปเสียซึ่งความเชื่อปัจจุบันซึ่งตนมีอยู่ไม่ว่าจะเป็นการทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม

(3) เสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อ ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงออกทางความเชื่อไม่ว่าจะเป็นการส่วนตัว เป็นหมู่คณะและเป็นความเชื่อที่กระทำในที่สาธารณะหรือที่รโหฐานก็ตาม การปฏิบัติตามพิธีกรรม การสักการบูชา การแต่งกาย การบริโภคอาหาร รวมไปถึงการก่อสร้างศาสนวัตถุ

(4) เสรีภาพในการเผยแพร่ศาสนาหรือความเชื่อ ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงให้บุคคลอื่นเห็นและทราบถึงศาสนาผ่านทางการสั่งสอน ประกาศ ชักชวน ให้บุคคลอื่นเชื่อตามความเชื่อของตน รวมไปถึงการก่อตั้งศาสนาขึ้นมาใหม่โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากรัฐ

2) การรับรองสิทธิและเสรีภาพของการนับถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนา ปรากฏอยู่ในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 31 ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติ หรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”⁸ คำว่า “เสรีภาพบริบูรณ์” นั้นย่อมมีความหมายถึงอิสระทางจิตใจในการเลือกนับถือศาสนาของบุคคล รวมทั้งครอบคลุมไปถึงการปฏิบัติทางศาสนกิจต่าง ๆ แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่ว่าจะไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.1.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรทั้งในอดีตและปัจจุบันได้รับรองไว้ นอกเหนือจากหลัก “สิทธิ” “เสรีภาพ” และ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”⁹ โดยหลักความเสมอภาคนี้ถือได้ว่าเป็นหลักที่มีความสัมพันธ์อย่างเกี่ยวเนื่องกันกับหลักเสรีภาพเช่นเสรีภาพในการนับถือศาสนา เนื่องจากความเสมอภาค

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 31.

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 1, ฉ.1 (2546): 30.

เป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพในการนับถือศาสนาของปัจเจกชนเป็นไปอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกันทุกคน มิใช่ว่าเสรีภาพจะสามารถใช้ได้เพียงกับบุคคลบางคนหรือบุคคลบางกลุ่มศาสนาเท่านั้น หรืออาจจะเป็นกรณีที่ไม่สามารถเข้าถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนาได้เลยก็ตาม กรณีดังกล่าวนี้ก็จะถือได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะมิได้ให้การรับรอง คุ่มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา แต่หากปราศจากความเสมอภาคแล้วบุคคลก็จะมีได้มีเสรีภาพในการเลือกนับถือหรือปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาที่แท้จริงแต่อย่างใด ความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพนั้นเกิดขึ้นได้จริง¹⁰ หลักความเสมอภาคนี้จึงหมายถึงความเสมอภาคกันทางกฎหมายเพื่อทำให้บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกันกับบุคคลอื่น ๆ¹¹

หลักความเสมอภาค ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 โดยวรรคแรกนั้นเป็นการรับรองความเสมอภาคทั่วไปหรือที่เรียกว่าหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before The law) วรรคที่สองเป็นการรับรองความเสมอภาคระหว่างเพศอันเป็นการรับรองความเสมอภาคแบบเฉพาะเรื่อง และวรรคที่สามนั้นเป็นการกำหนดหลักเรื่องการห้ามมิให้เลือกปฏิบัติแก่บุคคลโดยไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ในวรรคที่สี่ยังได้มีการกำหนดหลักการที่เป็นข้อยกเว้น ให้รัฐสามารถกระทำการที่เป็นการเลือกปฏิบัติได้ หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นการมุ่งลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของอิตาลีและออสเตรียเช่นเดียวกัน¹² และในวรรคสุดท้ายนั้นเป็นบทบัญญัติซึ่งถูกเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจรัฐอาจถูกจำกัดเสรีภาพเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่บางประการ แต่อย่างไรก็ตามนอกเหนือข้อจำกัดนั้นก็ยังมีเสรีภาพเช่นเดียวกันกับบุคคลทั่วไป เพราะฉะนั้นมาตรา 27 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมายโดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ¹³

¹⁰ เกรียงไกร เจริญธนวัฒน์, “หลักความเสมอภาค,” 2548, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=657>, สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2567.

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), 53.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” *วารสารนิติศาสตร์* 30, ฉบับที่ 2, (มิถุนายน 2543): 160-183.

¹³ อรพิน ท่วงทีและสุระทิน ชัยทองคำ, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสำหรับสิ่งปลูกสร้างในน่านน้ำไทย,” *วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย* 7, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2566): 220.

2.1.3 ความหมาย ลักษณะและองค์ประกอบของศาสนาในประเทศไทย

1) ระเบียบกรมศาสนาว่าด้วยองค์การศาสนาต่าง ๆ พ.ศ. 2512

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ศาสนา” ว่า “ลัทธิความเชื่อถือของมนุษย์อันมีหลัก คือ แสดงการเกิดและความสิ้นสุดของโลก เป็นต้น อันเป็นไปในฝ่ายปรมัตถ์ประการหนึ่งแสดงหลักธรรมเกี่ยวกับบุญบาป อันเป็นไปในฝ่ายศีลธรรมประการหนึ่ง พร้อมทั้งลัทธิพิธีที่กระทำตามความเห็นหรือตามคำสั่งสอนในความเชื่อนั้น ๆ”¹⁴

แต่อย่างไรก็ตามคำจำกัดความของคำว่าศาสนาที่มีความสมบูรณ์อยู่จริงนั้นยังคงไม่สามารถให้คำจำกัดความอันนำไปสู่หลักเกณฑ์เพื่อใช้จำแนกองค์ประกอบที่สมบูรณ์ของศาสนาในประเทศไทยได้ เนื่องจากนิยามของคำว่าศาสนาดังกล่าวขาดข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประกอบกับเกิดข้อโต้แย้งในทางทฤษฎีว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการจำแนกเพื่อใช้กำหนดให้ความเชื่อหรือศาสนาใด ๆ ควรได้รับการรับรองอย่างถูกต้องจากรัฐโดยฝ่ายหนึ่งนั้นเห็นว่าการตีความคำว่า “ศาสนา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีอาจตีความให้คำจำกัดโดยพิจารณาแต่เพียงรูปของคำเท่านั้น เพราะอาจส่งผลให้เกิดความไม่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการให้การรับรองสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกาก็ไม่เคยได้ให้นิยามหรือความหมายของศาสนาเอาไว้¹⁵ จึงควรให้หลักประกันทางรัฐธรรมนูญนี้แผ่ขยายรับรองลัทธิความเชื่อถืออย่างเป็นทางการด้วย แต่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานรัฐนั้นเห็นว่า “ลัทธิความเชื่อถือมีอาจถือเป็นศาสนาได้”¹⁶ และต่อมาภายหลังได้มีการผ่อนปรนการที่จะได้รับรองลัทธิความเชื่อตามรัฐธรรมนูญลงว่า “ลัทธิความเชื่อต้องมีลักษณะคำสอนเช่นเดียวกับศาสนาทั่ว ๆ ไป”¹⁷ ถึงแม้ว่าลัทธิความเชื่อจะมีลักษณะตรงตามข้อกำหนดดังกล่าว หน่วยงานรัฐก็ยังคงมีความเห็นควรมีให้ลัทธิความเชื่อต่าง ๆ ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ เพราะอาจก่อให้เกิดการอ้างสิทธิทางความเชื่อที่ไม่ได้มาจากเหตุผลศีลธรรมและจริยธรรมที่สังคมให้การยอมรับ

ด้วยเหตุดังนี้จึงได้เกิดการประชุมคณะกรรมการผู้วิจัยศาสนาและความเชื่อ ตามโครงการวิจัยพื้นฐานจิตใจของประชาชนชาวไทย สาขาวิชาปรัชญาสภาวิจัยแห่งชาติ

¹⁴ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, “อ้างคำว่า “ศาสนา”,” <https://dictionary.orst.go.th/>, สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2567.

¹⁵ รียา เต็ดขาด, “เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแผ่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” 81.

¹⁶ ระเบียบกรมศาสนา ว่าด้วยการเผยแผ่ศาสนาชาวต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2524.

¹⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 860/2535.

พ.ศ. 2506 ได้วางหลักการกำหนดโครงสร้างหรือองค์ประกอบของศาสนาในประเทศไทยไว้ 5 ประการ¹⁸ ดังนี้

(1) ศาสดา คือ ต้องมีผู้สอนหลักการทางศาสนาและได้เป็นผู้ที่ประกาศศาสนาให้ถือกำเนิดขึ้นศาสนานั้นต้องเป็นบุคคลในประวัติศาสตร์

(2) หลักธรรมคำสอนที่มีการระบุชัดเจนเกี่ยวกับศีลธรรมจรรยาและกฎเกณฑ์การปฏิบัติ

(3) หลักความเชื่ออันเป็นปรมาตม์ คือ การสอนถึงหลักการมันเป็นสิ่งสูงสุดของศาสนานั้น

(4) พิธีกรรม โดยเป็นพิธีปฏิบัติทางศาสนา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลเข้าถึงหลักการของศาสนานั้น ๆ

(5) ศาสนสถานหรือสถาบันทางศาสนา คือ มีสถานที่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาสนิกชนมาพบปะกันและประกอบพิธีทางศาสนา

หลักการกำหนดโครงสร้างหรือองค์ประกอบของศาสนาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการออกระเบียบกรมศาสนาว่าด้วยองค์กรศาสนาต่าง ๆ พ.ศ. 2512 โดยกรมศาสนากำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์สำคัญที่จะทำให้ศาสนาใด ๆ ก็ตามต้องได้รับการยอมรับโดยกรมศาสนาว่าองค์กรใดจะจัดตั้งองค์กรทางศาสนา เพื่อทำหน้าที่บริหารงานและจัดตั้งหน่วยงานทางศาสนิกชนเพื่อส่งเสริมกิจการทางศาสนานั้น ๆ จะสามารถกระทำได้ หากเข้าหลักเกณฑ์ดังนี้¹⁹

(1) หลักธรรมคำสอนต้องมีลักษณะเป็นศาสนาหนึ่งต่างหากจากศาสนาอื่น โดยสมบูรณ์ในทางศาสนศาสตร์

(2) ปรากฏในสำมะโนประชากรว่ามีพลเมืองนับถือไม่น้อยกว่า 5000 คน

(3) คำสอนและวิธีการสอนไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย

(4) เป็นกิจกรรมทางศาสนาที่ไม่แอบแฝงด้วยลัทธิการเมืองและวัตถุประสงค์อย่างอื่น

ดังนั้นแล้ว หากองค์กรทางศาสนาใด มีลักษณะครบองค์ประกอบตามหลักการข้างต้นย่อมสามารถยื่นรายงานเอกสารจดทะเบียนองค์กรศาสนานั้น ๆ แก่กรมศาสนาเพื่อให้รับรองความถูกต้องได้

¹⁸ ฉัตรสุมาลย์ กบิลสิงห์, “ความเหมือนและความต่างระหว่างปรัชญา กับ ศาสนา,” 2546, <https://wanwisacmu.blogspot.com/2013/11/blog-post.html>, สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2567.

¹⁹ ระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วยองค์กรศาสนาต่าง ๆ พ.ศ. 2512, ข้อ 4.

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีกลุ่มศาสนาที่กรมศาสนาได้ให้การรับรองอย่างสมบูรณ์ อยู่ 5 กลุ่มประกอบด้วย กลุ่มพุทธ กลุ่มมุสลิม กลุ่มพราหมณ์-ฮินดู กลุ่มซิกข์ และกลุ่มคาทอลิก โดยกลุ่มศาสนา 4 กลุ่มในนิกายโปรเตสแตนต์ถือเป็นกลุ่มย่อยของกลุ่มคาทอลิกแต่ในทางปฏิบัติแล้วกลุ่มองค์กรศาสนาอื่น ๆ ที่ไม่ได้จดทะเบียนดังกล่าวยังคงสามารถดำเนินกิจกรรมของตนได้อย่างเสรี หากเป็นการดำเนินกิจกรรมที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลนั้นก็ไม่ได้เป็นข้อจำกัดในการประกอบกิจกรรมขององค์กรศาสนาที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนแต่อย่างใด

2.3. หลักกฎหมายองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับหลักความเสมอภาคทางศาสนา

2.3.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO (International Labour Organization)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรไตรภาคี (รัฐบาล, นายจ้าง, ลูกจ้าง) ที่มีบทบาทสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการทำงานและสร้างหลักประกันการทำงาน รวมไปถึงสภาพแวดล้อมให้แก่ผู้ใช้แรงงานทั่วโลก โดยแรงงานหรือลูกจ้างเหล่านี้ จะได้รับการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันทางด้านโอกาส ผ่านทางการรับรองหลักการว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุผลทางศาสนาในการจ้างงานและอาชีพ อีกทั้งยังมีนโยบายผลักดันให้ประเทศไทยซึ่งได้เข้าเป็นภาคีต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวที่ได้ให้สัตยาบันแล้ว แต่หลักแห่งความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติก็ยังคงไม่สมบูรณ์ในบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย²⁰

2.3.2 อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ฉบับที่ 111²¹

อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ฉบับที่ 111 นั้นเป็นมาตรฐานแรงงานซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานทางความเสมอภาคและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ โดยมีอนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) ฉบับที่ 100 (ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2542) เป็นมาตรฐานแรงงาน

²⁰ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, “กลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ, ข้อมูลพื้นฐาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization),” <https://icb.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/10/2020/06/ข้อมูลพื้นฐาน-ILO-2019.pdf>, สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2567.

²¹ Royal Thai Embassy, Manila., “ไทยยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 111,” 2560, <https://thaiembassymanila.ph/index.php/th/th-home/whats-new/654-ilo-111>, สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2567.

ก่อนหน้านี้หนึ่งฉบับที่อยู่หมวดหม้ออันเกิดจากแนวคิดเดียวกัน²² อนุสัญญานี้ได้ให้คำนิยามของการเลือกปฏิบัติให้หมายความรวมถึงการกระทำที่เป็นการแบ่งแยก การกีดกันหรือการลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สืบเชื้อสาย เผ่า ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกในชาติ สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลบั่นทอนหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคทางโอกาสหรือในการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ โดยการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติดังกล่าวรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องสามารถพิจารณากำหนดได้ ทั้งนี้ภายหลังจากการได้ปรึกษาหารือกับองค์การผู้แทนของนายจ้างและของแรงงานในกรณีที่มีองค์การเช่นว่านี้และกับคณะบุคคลอื่น ๆ ที่เหมาะสม²³

อนุสัญญาฉบับที่ 111 นี้ยังได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในรูปแบบใด ๆ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม²⁴ อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดว่าการกระทำบางประเภท แม้จะเป็นการกระทำที่เลือกปฏิบัติแต่ด้วยเหตุผลที่จำเป็นบางประการทำให้การกระทำเหล่านั้นไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ได้แก่

1) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ เฉพาะในงานบางประเภท ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ²⁵ เช่น การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะลูกจ้างที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกเท่านั้น ที่มีสิทธิทำงานในโบสถ์ของศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก การระบุข้อกำหนดให้พนักงานที่ทำงานในครัวหาลาดต้องมีคุณสมบัติและต้องเข้ารับการอบรมโดยสภาศาสนาอิสลามตามที่กำหนดการจ้างพนักงานประจำห้องน้ำที่เป็นเพศชายสำหรับทำงานในห้องน้ำชาย เป็นต้น ในกรณีที่เป็นการข้อยกเว้นเหล่านี้นายจ้างอาจจะกำหนดคุณสมบัติบางประการ เช่น เพศ ศาสนา หรือ เชื้อชาติ เป็นข้อกำหนดที่จำเป็นตามลักษณะงานนั้นได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติและนายจ้างนั้นจำเป็นต้องอธิบายเหตุผลให้ชัดเจนว่าการกำหนดเงื่อนไขของการทำงานนั้นเป็นไปตามความต้องการของงานอย่างไร

2) การกำหนดมาตรการพิเศษอื่น ๆ ซึ่งมุ่งหมายที่จะสนองตอบต่อความจำเป็นพิเศษ ของบุคคลกลุ่มหนึ่ง ผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ต้องการความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยเหตุผลทางเพศ อายุ ความพิการความรับผิดชอบทางครอบครัว

²² สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2551), 11.

²³ Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Article 1 (1) (a) (b).

²⁴ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก*, 12.

²⁵ Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) Section 1(2).

หรือฐานะทางสังคมหรือวัฒนธรรม²⁶ อาจจะเรียกได้ว่าเป็นปฏิบัติการในเชิงบวกซึ่งเกิดจากความต้องการสร้างความเป็นธรรมทางด้านโอกาสในการจ้างงานและอาชีพให้แก่กลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นได้รับผลกระทบจาก คตินิยม พฤติกรรมและโครงสร้างที่เป็นผลด้านลบจากสังคม กล่าวคือ ถูกกีดกันโอกาสของการจ้างงานและอาชีพ ซึ่งการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในเชิงปฏิบัติ ความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือเป็นพิเศษนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น การจัดการอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ลูกจ้างกลุ่มศาสนาที่ด้อยโอกาส ให้สามารถแข่งขันได้มากขึ้น การอบรมพนักงานคนอื่น ๆ ให้ทำงานซึ่งงานนั้นในอดีตเคยเป็นหน้าที่ของบุคคลเฉพาะศาสนาใดศาสนาหนึ่ง การให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมแก่ลูกจ้างที่เป็นชาวเขา อย่างเป็นพิเศษมากกว่าลูกจ้างคนอื่น ๆ ที่เป็นบุคคลธรรมดา เป็นต้น โดยนายจ้างนั้นจะต้องแจ้งเหตุผลสำหรับการใช้มาตรการเชิงบวกนี้ในสถานที่ทำงานด้วย

3) มาตรการพิเศษต่าง ๆ ในการคุ้มครองหรือในการช่วยเหลือซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญาหรือข้อแนะอื่น ๆ ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ²⁷

4) มาตรการใด ๆ ที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคลเนื่องจากเป็นบุคคลผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่ปัจเจกบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามแนวปฏิบัติแห่งชาติ²⁸

2.4. ปัญหาความเสมอภาคด้านศาสนาในสัญญาจ้างงาน

เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่บุคคลสามารถใช้อำนาจดังกล่าวนี้ป้องกันตนเองต่อการกระทำที่เป็นการละเมิดโดยรัฐและถือเป็นหน้าที่แก่รัฐในการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาของปัจเจกบุคคลที่ได้รับการรับรองทางศาสนานี้ ไม่ให้ถูกละเมิดจากบุคคลที่สาม องค์กรของรัฐทุกองค์กรจึงต้องผูกพันต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญโดยตรง การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจึงต้องยอมรับ เคารพ รับรองและคุ้มครองธรรมชาติในการนับถือศาสนาของประชาชนเหล่านี้ว่าการกระทำใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายโดยรัฐสภา การบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐ และการตีความกฎหมายโดยศาล จะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคทางศาสนาเสมอ²⁹

²⁶ Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Section 5(2).

²⁷ Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Section 5 (1).

²⁸ Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Section 4.

²⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ,” *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์* 42, ฉ.4 (ธันวาคม 2556): 968.

ในแง่ของการตรากฎหมายแรงงานนั้น องค์การนิติบัญญัติหรือรัฐสภาย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องตรากฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเคารพคุณค่าทางเสรีภาพในการนับถือศาสนาซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา อันเป็นลักษณะของความผูกพันทางสิทธิโดยอ้อมในความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง ซึ่งถือเป็นเอกชนด้วยกันเอง โดยลูกจ้างในฐานะบุคคลผู้ทรงสิทธิทางรัฐธรรมนูญจึงควรได้รับการปกป้องคุ้มครองรวมไปถึงสิทธิเรียกร้องให้ตนได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเท่าเทียมทางด้านศาสนาเช่นเดียวกับศาสนาอื่น

อย่างไรก็ตามความเสมอภาคทางศาสนาดังกล่าว ถูกรับรองหลักการในกฎหมายแรงงานในปัจจุบันยังขาดความชัดเจนและความสมบูรณ์เป็นอันมาก โดยในปัจจุบันบทบัญญัติที่คุ้มครองหลักการความเสมอภาคในกฎหมายแรงงานดังกล่าว ปรากฏเพียงหลักการความเสมอภาคทางเพศ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่มีเนื้อหากำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงอย่างเท่าเทียมกัน ตามมาตรา 15, 16, 43 และ 53 เท่านั้น³⁰ มิได้คุ้มครองให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในเรื่องศาสนาแต่ประการใด จึงส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับความเชื่อทางศาสนาและทำให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายขึ้น โดยผู้เขียนจะได้แยกปัญหาของการนับถือศาสนาในกฎหมายแรงงานออกเป็นดังนี้

3. วิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเพื่อที่จะนำไปใช้ปรับปรุงสัญญาจ้างงานและอาชีพตามกฎหมายแรงงาน

3.1. การตรากฎหมายรับรองเรื่องความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติทางแรงงานที่ยังไม่สมบูรณ์ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญและไม่สอดคล้องตามความในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501)

พิเคราะห์ได้ว่า เนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ทั้งส่วนที่เป็นเนื้อหา (สิทธิเสรีภาพ) และส่วนที่เป็นกลไก (ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนแม่บท และผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย) ได้มีการนำไปใช้ปฏิบัติแล้วโดยครบถ้วน โดยส่วนที่เป็นเนื้อหานั้น มีการนำไปใช้ในฐานะหลักการสำคัญในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ทว่า ประเด็นเรื่องความเท่าเทียม และการไม่เลือกปฏิบัตินั้นกลับยังคงปรากฏเป็นปัญหาขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการรับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้บังคับปฏิบัติจริง และหากเรื่องการไม่เลือกปฏิบัตินี้เป็นสาระสำคัญของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันด้วยแล้ว ก็ยังต้องมีความชัดเจนของ

³⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 15, มาตรา 16, มาตรา 43, มาตรา 53.

บทบัญญัติตลอดจนถ้อยคำที่ปรากฏให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้ก็อาจมีเรื่องเสรีภาพในการสมาคมที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ยังไม่สอดคล้องได้อย่างสมบูรณ์

ดังนั้นจึงควรแก้ไขความในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่บัญญัติว่า “ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้” ตลอดจนจำต้องบัญญัติหลักเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ด้วยจึงจะถือว่าครบถ้วน ทว่า กฎหมายจัดหางานของไทยมีเนื้อหาเน้นที่การควบคุมสำนักงานและบริษัทจัดหางานเป็นสำคัญ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาว่าบทบัญญัติที่รับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติควรนำไปกำหนดลงไว้อย่างไรจึงจะเหมาะสมอันเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาระบบกฎหมายแรงงานทั้งระบบต่อไป ซึ่งก็อาจไปโยงกับเรื่องการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน

3.2 ปัญหาทางกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานและอาชีพจากแนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการจ้างแรงงานที่ประเทศไทยมีพันธกรณีผูกพันหรือยอมรับเอามา

ในส่วนของปัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยมักมีประเด็นเรื่องการทำงานล่วงเวลามากเกินไป หรือการไม่ให้ค่าจ้าง เป็นปัจจัยบ่งชี้ถึงการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน ทำให้ถูกมองว่ามีการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย รวมถึงการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นระบบ เช่น คนงานในภาคการแปรรูปอาหารทะเลและภาคการประมงต้องเผชิญกับการบังคับให้ทำงานล่วงเวลา ซึ่งเป็นผลจากความต้องการอาหารทะเลที่สามารถเก็บรักษาได้โดยไม่ต้องแช่เย็นเพิ่มมากขึ้นระหว่างการเกิดโรคระบาดใหญ่ คนงานยังต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย แม้ว่าองค์กรนอกภาครัฐจะยอมรับว่า การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานในรูปแบบที่ร้ายแรงที่สุดลดน้อยลงในภาคการประมง แต่ยังคงมีรายงานกรณีการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานและปัจจัยบ่งชี้ถึงการบังคับใช้แรงงาน อีกทั้งจำนวนลูกเรือที่สูญหายในทะเลยังคงเพิ่มมากขึ้น ในระหว่างปี 2563 และ 2564 มีชาวประมงเสียชีวิต สูญหายหรือตกจากเรือประมง จำนวน 230 คน ในเดือนมีนาคม ชาย 18 คนได้รับการช่วยชีวิตจากเรือประมง หลังจากถูกบังคับให้ทำงานต่อหลังจากหมดอายุสัญญาการจ้างงานในเดือนพฤศจิกายน 2564 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม เรือประมงสัญชาติอินโดนีเซียพบชาย 2 คน ซึ่งมีรายงานว่า สูญหายไปเมื่อปี 2563 หลังจากกระโดดหนีจากเรือและลอยคออยู่ในทะเลเป็นเวลา 3 วัน เพื่อหนีจากการถูกบังคับใช้แรงงาน³¹

ในส่วนของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็จะมีเนื้อหาของอนุสัญญาฉบับที่ 111 ที่กฎหมายแรงงานไทยยังไม่สอดคล้องและความจำเป็นในการแก้ไขเนื้อหา

³¹ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ, “รายงานว่าด้วยการค้ามนุษย์,” <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>, สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2567.

ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เพื่อประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาแกน 2 ฉบับที่เหลือได้ (อนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98) อีกทั้งการพัฒนาเรื่องการตรวจแรงงานก็จะทำให้ประเทศไทยมีกลไกที่สนองต่ออนุสัญญาฉบับที่ 129 ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วมากขึ้น

3.3 สาเหตุของการไม่รับรองหลักการเรื่องความเสมอภาคทางศาสนา

ปัญหาความครอบคลุมในหลักการเรื่องความเสมอภาคดังกล่าว ได้มีความคุ้มครองปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับสิทธิเรื่องเพศของลูกจ้างเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติหลักกฎหมายที่คุ้มครองความเท่าเทียมกันทางเพศในกฎหมายแรงงานของไทย มีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยได้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 (Equal Remuneration Convention 1951) ซึ่งให้สัตยาบันวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 จึงเป็นที่มาของเรื่องความเสมอภาคในการได้รับค่าตอบแทนในการทำงานระหว่างลูกจ้างชายและหญิง โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีกำหนดถึงการคุ้มครองเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่เท่าเทียมกันไม่ว่าเพศใด จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาตรา 53 ต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย³²

แต่มีข้อน่าพิจารณาว่าหลักความคุ้มครองความเสมอภาคกลับมิได้คุ้มครองให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในเรื่องศาสนา ซึ่งสาเหตุน่าจะมาจากการที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ฉบับที่ 111 ตั้งแต่วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2560 แต่ก่อนที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ฉบับที่ 111 และเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2546 กระทรวงแรงงานประกาศใช้มาตรฐานแรงงานไทยความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจไทย (มรท.8001 - 2546) เพื่อให้สถานประกอบกิจการทุกประเภทและทุกขนาดนำมาตรฐานที่กระทรวงกำหนดนี้ไปปฏิบัติต่อแรงงานที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบกิจการและอยู่ภายใต้ความสนใจของสถานประกอบกิจการ มิได้เป็นมาตรการเชิงบังคับแต่อย่างใด โดยมีข้อน่าพิจารณาอยู่ที่ข้อ 5.6³³ ซึ่งเป็นการคุ้มครองหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างทางด้านศาสนา ซึ่งหลักความคุ้มครองนี้ได้ครอบคลุมเกี่ยวกับการทำงานของลูกจ้างในทุก ๆ มิติ เช่น การจ้างงาน การได้รับสวัสดิการ เป็นต้น ซึ่งเป็นมาตรฐานที่มีเนื้อหาและหลักการคล้ายคลึงกันกับอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการ

³² วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), 57-58.

³³ มาตรฐานแรงงานไทย มรท. 8001 - 2553 ข้อ 5.6 การเลือกปฏิบัติ.

ประกอบอาชีพ ฉบับที่ 111 เป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีบทบัญญัติคุ้มครองห้ามมิให้สถานประกอบการขัดขวางหรือแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมใด ๆ อันเกี่ยวกับศาสนาในสถานประกอบกิจการหากการดำเนินกิจกรรมนั้นไม่ส่งผลเสียหายอีกด้วย

กรณีหลักเกณฑ์ความคุ้มครองลูกจ้างตามมาตราฐานแรงงานไทยนี้ จึงชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของหลักความเสมอภาคทางศาสนาในกฎหมายแรงงานว่าเป็นหลักการที่ควรได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมและยังเป็นหลักกฎหมายที่อยู่ภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานที่ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสวัสดิการแรงงาน ตลอดจนอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การสหประชาชาติ

3.4 ผลของการไม่รับรองหลักการเรื่องความเสมอภาคทางศาสนา

เมื่อกฎหมายแรงงานของไทยมิได้มีการบัญญัติและรับรองหลักการความเสมอภาคทางศาสนา จึงส่งผลให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับความเชื่อทางศาสนา แก่แรงงานที่ไม่ได้นับถือศาสนาพุทธและทำให้เกิดเป็นปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การที่นายจ้างซึ่งเป็นสถานประกอบกิจการสามารถจัดสถานที่ให้ลูกจ้างศาสนาหนึ่ง ๆ ประกอบกิจทางศาสนาในสถานประกอบการได้ แต่กลับไม่จัดสถานที่ประกอบกิจทางศาสนาอื่น ๆ ให้

ประการแรก การไม่ปฏิบัติตามหลักการความเสมอภาคทางศาสนาในการจ้างงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศมองว่าเป็นการกระทำที่กระทบกับหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนทำให้มนุษย์นั้นสูญเสียความสามารถอันมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากกำลังการผลิตที่ลดลงเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรฐานสากลเกี่ยวกับหลักการของสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

ประการที่สอง เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดหลักการเรื่องความเสมอภาคทางศาสนาแล้ว จึงไม่มีกฎหมายสภาพบังคับใด ๆ เลย ให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามลูกจ้างให้สอดคล้องตามความเชื่อทางศาสนา เช่น ในศาสนาอิสลาม สวัสดิการด้านอาหารในสถานประกอบการนั้นจะต้องเป็นอาหารฮาลาล ซึ่งเป็นอาหารที่ผ่านการปรุงอย่างถูกต้องตามแนวทางอิสลามไม่ใช่เป็นเพียงการหลีกเลี่ยงการประกอบอาหารโดยใช้เนื้อหมูเท่านั้นหรือสวัสดิการการกั๊ยมเงินที่ไม่สามารถติดอัตราดอกเบี้ยแก่ผู้กั๊ยมได้ เป็นต้น

ประการที่สาม การไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองความเสมอภาคทางศาสนานั้น ส่งผลให้นายจ้างและลูกจ้างซึ่งนับถือศาสนาอื่นอันมิใช่ศาสนาพุทธได้รับผลกระทบโดยตรง ในการที่ต้องได้รับความยากลำบากเพื่อที่จะปฏิบัติตามพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เนื่องจากการที่ไม่มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคทางกฎหมาย เช่น วันหยุดทางศาสนา เนื่องจากกฎหมายแรงงานมีเพียงแต่บทบัญญัติคุ้มครองทางศาสนาในเรื่องวันหยุดทำงานตามประเพณี

ตามมาตรา 29 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยให้นายจ้างพิจารณาจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดศาสนาหรือชนบประเพณีแห่งท้องถิ่นปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 13 วันโดยรวมวันแรงงานแห่งชาติด้วย ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการบรรจุกฎหมายให้ลูกจ้างได้รับวันหยุดทางศาสนา แต่ในสภาพการณ์สังคมในปัจจุบันนั้นกลับพบได้ว่าการได้รับวันหยุดโดยส่วนใหญ่ของลูกจ้างนั้นมักจะเป็นวันหยุดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่นับถือศาสนาพุทธ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอของตัวบทกฎหมาย โดยหากการหยุดงานในวันหยุดทางศาสนาของลูกจ้างที่นับถือศาสนาอื่น ๆ ซึ่งไม่ตรงกันกับวันหยุดทางศาสนาพุทธจะต้องเป็นการหยุดโดยการลากิจ โดยลาได้เท่าที่ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานได้กำหนดไว้ตาม มาตรา 34³⁴ หรือการต้องหยุดทำงานในเวลางานเพื่อออกมาละหมาदनอกสถานประกอบการเพราะไม่มีสภาพบังคับใดให้สถานประกอบการต้องจัดสถานที่ให้อันส่งผลเสียต่อนายจ้างและลูกจ้างและยังเป็นการก่อให้เกิดการกระทำผิดหลักศาสนาโดยอ้อมเป็นประการสำคัญอีกประการหนึ่งด้วย

ประการสุดท้าย ในปัจจุบันหากเกิดกรณีนายจ้างได้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักความเสมอภาคทางศาสนาต่อลูกจ้าง ผลของการฝ่าฝืนนั้นจะเป็นอย่างไร เมื่อมิได้มีกฎเกณฑ์หรือสภาพบังคับทางกฎหมายใด ๆ เป็นสิ่งกำหนดให้สถานประกอบการหรือนายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะนับถือศาสนาใด โดยผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าหลักกฎหมายที่มีสภาพบังคับในกฎหมายแรงงานซึ่งใกล้เคียงที่สุดนั้นคือ “หลักการกระทำอันไม่เป็นธรรม”³⁵ ซึ่งหมายถึง การกระทำที่ไม่สมควรในการจ้างแรงงานและอาชีพของฝ่ายนายจ้างต่อลูกจ้าง เพื่อเป็นการถ่วงถ่วง เอารัดเอาเปรียบหรือขัดขวางการใช้สิทธิต่าง ๆ ของลูกจ้างซึ่งมีบทบัญญัติมิให้นายจ้างเลิกจ้างหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงานอยู่ต่อไปได้³⁶ อีกทั้งลูกจ้างก็มีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างเลิกการกระทำนั้นเสียพร้อมทั้งยังสามารถเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมของนายจ้างได้³⁷ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมดังกล่าวนี้ สามารถใช้บังคับแก่กรณีตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เท่านั้นมีอาจใช้บังคับแก่สภาพการจ้างงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้แต่อย่างใด

³⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 34 .

³⁵ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*, 387-392.

³⁶ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 121.

³⁷ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 41(4), มาตรา 124, มาตรา 125.

4. สรุปและเสนอแนะ

4.1. สรุป

เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ลูกจ้างในฐานะที่เป็นปัจเจกชนกลุ่มหนึ่งซึ่งถือเป็นผู้ทรงสิทธิทางรัฐธรรมนูญจึงควรได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ ในการที่จะได้รับการประกันว่าตนเองมีอิสระที่จะกระทำการหรือดเว้นกระทำการใดอันเกี่ยวกับการนับถือศาสนาในสถานประกอบกิจการ รวมถึงมีสิทธิเรียกร้องแก่รัฐให้รัฐนั้นต้องดำเนินมาตรการบางอย่างเพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิในเสรีภาพของการนับถือศาสนาให้เกิดขึ้นจริงและเป็นไปอย่างเท่าเทียมเสมอกันทุกคน เมื่อสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของการนับถือศาสนา มิได้ถูกรับรองหลักการในกฎหมายแรงงานในปัจจุบันตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาทั้งหมด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคทางศาสนาในกฎหมายแรงงานที่เกิดผลกระทบต่อสัญญาจ้างงานและอาชีพของลูกจ้าง

4.2. เสนอแนะ

ผู้เขียนจึงเสนอแนะวิธีการปัญหา 5 ประการ ได้แก่

ประการแรก ผลักดันให้ประเทศไทยอนุวัติการกฎหมายภายในที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) ค.ศ. 1958 อันเป็นมาตรฐานแรงงานซึ่งห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในรูปแบบใด ๆ ไม่ว่าจะโดยตรง หรือ โดยอ้อมทางศาสนาในการจ้างงานและการประกอบอาชีพแก่ลูกจ้าง ให้เกิดความแน่นอนชัดเจนและสมบูรณ์

ประการที่สอง ใช้วิธีการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองความเสมอภาคในการทำงาน ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกันกับการตีความกฎหมายเข้าช่วยแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมแก่แรงงานและเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองแก่ลูกจ้างมากขึ้น

ประการที่สาม ควรแก้ไขความในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตลอดจนต้องแก้ไขเพิ่มเติมหลักเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

ประการที่สี่ กฎหมายจัดหางานของไทยมีเนื้อหาเน้นที่การควบคุมสำนักงานและบริษัทจัดหางานเป็นสำคัญ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาว่าบทบัญญัติที่รับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติควรนำไปกำหนดลงไว้อย่างไรจึงจะเหมาะสมอันเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาบบกฎหมายแรงงานทั้งระบบต่อไป ซึ่งก็อาจไปโยงกับเรื่องการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน เป็นต้น

ประการที่ห้า ควรแก้ไขเนื้อหาในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาแแกน 2 ฉบับที่เหลือได้ (อนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98) อีกทั้งการพัฒนาเรื่องการตรวจแรงงานก็จะทำให้ประเทศไทยมีกลไกที่สนองต่ออนุสัญญาฉบับที่ 129 ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วมากขึ้น

บรรณานุกรม

กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ. “รายงานว่าด้วยการค้ามนุษย์.”

<https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2567.

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

ดิเรก ควรสมาคม. “สิทธิมนุษยชน : ศึกษาเปรียบเทียบในทางพระพุทธศาสนา.” *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย* 4, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563): 138-139.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น (ตอนที่ 1).” 2544. <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=244>. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2567.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค*. กรุงเทพฯ: CURSUA, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

รียา เต็ดขาด. “เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโท* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ.” *วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์* 42, ฉ. 4 (ธันวาคม 2556): 968.

วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค.” *วารสารนิติศาสตร์* 30, ฉ.2. (มิถุนายน 2543): 160-183.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 1, ฉ.1 (2546): 30.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา.” https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/12know/K24_jun_3_1.pdf. สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2567.

อรพิน ท่วงทีและสุระทิน ชัยทองคำ. “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสำหรับสิ่งปลูกสร้างในน่านน้ำไทย.” *วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย* 7, ฉ.2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2566): 220.

Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111).

การนิยามความหมายการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนใน
พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและ
ครอบครัว พ.ศ. 2553

The definition of juvenile recidivism in the Juvenile and
Family Court Act and Juvenile and Family Court Procedure Act
B.E. 2553 (2010)

ชุตีพงศ์ สมทรัพย์*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ, อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50000

Chutipong Somsap

Faculty of Law, Payap University, Muang Chiang Mai, Chiang Mai, 50000

Email: chusomsap@gmail.com

Received: February 1, 2024

Revised: July 9, 2024

Accepted: July 11, 2024

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ไม่มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ ส่งผลให้ไม่มีการดำเนินคดีการกระทำความผิดซ้ำ และไม่มีการจัดการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ บทความวิจัยนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดในการนิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำ เพื่อกำหนดให้มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่เป็น ผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรมีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ และไม่ควรมีนิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็น พนักงานอัยการ ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน พนักงานคุมประพฤติ นักจิตวิทยา และเจ้าพนักงานตำรวจส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ และควรมีนิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำ

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553, การกระทำความผิดซ้ำ, นิยาม, ความหมาย, การแก้ไขบำบัดฟื้นฟู

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ.

Assistant Professor, Faculty of Law, Payap University.

Abstract

The Juvenile and Family Court and Procedure Act B.E. 2553 (2010) lacks provisions for recidivism, resulting in no legal proceedings for repeated offenses and the absence of measures and processes for rehabilitation and correction of repeat offenders. Therefore, this research article aims to propose a concept for defining recidivism to establish provisions for repeat offenses. The study found that most of the sample group, consisting of juvenile and family court judges, believed that there should not be provisions for recidivism and that there should not be a definition for repeat offenses. In contrast, most of the sample group, including public prosecutors, directors of juvenile detention and protection centers, probation officers, psychologists, and police officers, believed that there should be provisions for recidivism and a definition for repeat offenses.

Keywords: Juvenile and Family Court and Procedure Act B.E. 2553 (2010), recidivism, definition, meaning, rehabilitation and correction.

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

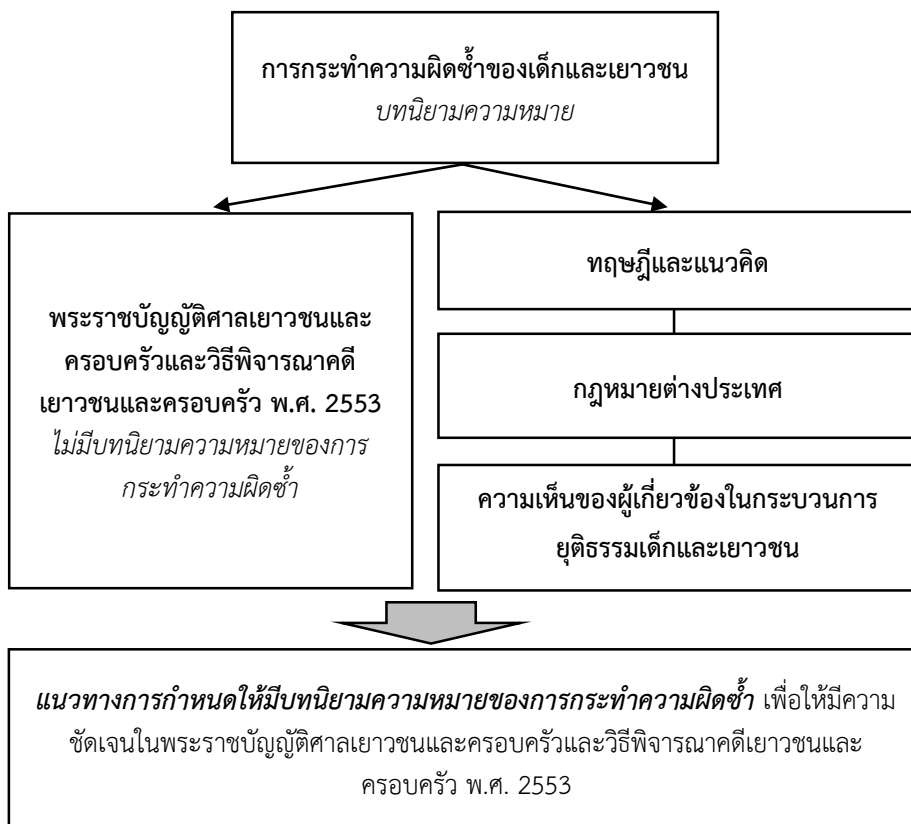
การกระทำความผิดซ้ำในคดีอาญาของเด็กและเยาวชนในประเทศไทย นับเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กและเยาวชน เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง อาทิ การข่มขืน กระทำชำเรา การฆ่าและการทำร้ายร่างกาย เป็นต้น ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อยับยั้งหรือควบคุมการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนอย่างเหมาะสม นอกจากจะส่งผลให้มีการกระทำความผิดมากขึ้น¹หรือที่ใช้ความรุนแรงยิ่งขึ้นแล้ว การกระทำความผิดนั้นยังอาจพัฒนาไปเป็นอาชญากรรมในผู้ใหญ่ อันจะส่งผลร้ายต่อสังคมและประเทศชาติในอนาคต ทั้งนี้ หากมีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในการยับยั้งหรือควบคุมการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนอย่างเหมาะสม อาจส่งผลให้การกระทำความผิดซ้ำลดน้อยลงหรือลดการใช้ความรุนแรงลงได้ อันเป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายหลักสำหรับคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิดอาญา ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขบำบัดฟื้นฟูให้กลับตัวเป็นคนดีคืนสู่สังคม โดยไม่มุ่งลงโทษเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด แต่ไม่มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ และไม่มีกระบวนการพิจารณากรณีที่เด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดซ้ำ แม้ว่าการกระทำความผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญาจะเป็นเหตุเพิ่มโทษ แต่ไม่อาจใช้ได้กับกรณีของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว ฯ ไม่มุ่งต่อการลงโทษ ดังนั้น จากสถานการณ์ที่มีเด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำมากขึ้น แต่ไม่มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ และไม่มีมาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำ จึงอาจส่งผลให้การกระทำความผิดซ้ำไม่ลดลง ในกฎหมายของหลายประเทศ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน แม้ในบางประเทศซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน แต่มีการพิจารณาตัดสินศาลสำหรับกรณีที่เด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดซ้ำ อาทิ ประเทศสวีเดน ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น จากข้อมูลดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการศึกษาว่าประเทศไทยควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนหรือไม่ และหากมีบทบัญญัติเช่นนั้นแล้ว จะช่วยยับยั้งหรือควบคุมการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในประเทศไทยได้หรือไม่ ทั้งนี้ ในการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการ

¹ รายงานจำนวนการดำเนินคดีเยาวชนกระทำความผิดซ้ำภายหลังการปล่อยตัวของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2559 มีจำนวน 33,118 คดี จากจำนวนคดีทั้งหมด 171,053 คดี (คิดเป็นร้อยละ 19.36) จำนวนคดีกระทำความผิดซ้ำภายหลังการปล่อยตัวไม่เกิน 3 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 มีจำนวน 5,373 คน จากจำนวนที่ได้รับการปล่อยตัว 14,269 คน (คิดเป็นร้อยละ 37.66)

ยุติธรรมเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ² ซึ่งได้ตั้งคำถามว่า เหตุใดเด็กและเยาวชนที่ผ่านกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือจากศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนแล้ว จึงกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก โดยมุ่งศึกษาในประเด็นประสิทธิภาพของมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้ป้องกันหรือยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำในปัจจุบัน และตั้งสมมติฐานว่าการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะ จะช่วยให้การป้องกันหรือยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำมีประสิทธิภาพและลดการกระทำความผิดซ้ำลงได้ โดยในการศึกษาดังกล่าว อาศัยแนวคิดของการกำหนดให้กฎหมายเป็นเครื่องมือกำหนดกระบวนการ (Law making Process) กล่าวคือ การกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กหรือเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะ จะทำให้ศาลเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจพิจารณาพฤติการณ์การกระทำความผิดซ้ำ และส่งผลให้มีการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูที่เฉพาะเจาะจงตรงตามปัจจัยอันเป็นสาเหตุของกระทำความผิดซ้ำ อันเป็นการศึกษาเชิงโครงสร้างของกฎหมายที่มุ่งต่อการแสวงหาแนวทางในการกำหนดให้มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดความหมายและขอบเขตของการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนให้ชัดเจน ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดให้มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ อันเป็นที่มาของบทความวิจัยนี้ ดังกรอบแนวคิดต่อไปนี้

² การศึกษา เรื่องมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยพะเยา.



ภาพ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา เรื่อง แนวทางการกำหนดให้มีบทนิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

ที่มา: ส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่องมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ตามหลักสตรณิศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตมหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่โครงการวิจัย HREC-UP-HSS 2.2/141/67

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย³

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี บทบัญญัติของกฎหมาย และปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและ

³ เรื่องเดียวกัน.

ครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และในพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนามาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และในพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561

1.3 ทฤษฎี และสมมติฐานการวิจัย

1.3.1 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน

ความหมายของการกระทำความผิดซ้ำในคดีอาญาของเด็กและเยาวชนโดยทั่วไปอาจหมายถึงการกระทำความผิดของเด็กหรือเยาวชนซึ่งเคยถูกจับกุมดำเนินคดีและได้รับการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูในสถานที่ควบคุมมาแล้ว และเมื่อพ้นจากการควบคุมดังกล่าว เด็กหรือเยาวชนนั้นได้กระทำความผิดและถูกจับกุมเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีอีกครั้ง กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้ให้นิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำ ว่าหมายถึงเด็กและเยาวชนที่ถูกปล่อยตัวจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนและถูกจับภายในรอบระยะเวลา 1 ปี 2 ปี และ 3 ปี⁴ ในขณะที่พัชรา สินลอยมา และคณะ อธิบายว่าการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนตามกฎหมายไทย หมายถึงบุคคลที่มีอายุไม่เกิน 18 ปีที่เคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและเคยถูกลงโทษโดยคำพิพากษาของศาลมาแล้ว โดยโทษดังกล่าวหมายถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เด็กหรือเยาวชนเข้ารับการฝึกอบรม ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มิใช่การได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา⁵ และได้ให้นิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำ ว่าหมายถึงบุคคลที่อายุไม่เกิน 18 ปี ซึ่งเคยกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือสังคมและเคยถูกลงโทษโดยคำพิพากษาของศาลมาแล้ว หรือมีคดีความอยู่ในกระบวนการยุติธรรมแต่ไปกระทำความผิดใหม่ที่ต่างกรรมต่างวาระกับคดีก่อนหน้านี้ ซึ่งอาจเป็นคดีในฐานความผิดเดิมหรือฐานความผิดใหม่ก็ได้⁶ Barnes และ Boutwell อธิบายเกณฑ์การชี้วัดการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ว่าได้แก่ (1) เกณฑ์ช่วงเวลาของการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งหมายถึงช่วงเวลาที่ถูกจับในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ภายหลังถูกปล่อยตัวจากสถานที่ควบคุม และ (2) เกณฑ์ความรุนแรง

⁴ อีระ สินเดชารักษ์ และคณะ, *โครงการวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหามิตรการกระทำผิดซ้ำ*, (รายงานการวิจัย), (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2564), 7.

⁵ พัทธรา สินลอยมา และคณะ, *การเปลี่ยนแปลงกระบวนการต้นของคดีและเยาวชนไทยที่กระทำความผิดซ้ำเพื่อเสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าของชีวิตก่อนตัดสินสู่สังคม*, (รายงานการวิจัย), (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560), 2-1.

⁶ เรื่องเดียวกัน, 1-6.

ของการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งหมายถึงลักษณะของการทำผิดตามรายงานประวัติการกระทำความผิดในอดีตที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือสังคม⁷

1.3.2 กฎหมายต่างประเทศ

การกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในกฎหมายของต่างประเทศที่ใช้ประกอบในการศึกษา ได้แก่ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สิงคโปร์ สวีเดน ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา ปรากฏดังตารางแสดงต่อไปนี้

ตาราง 1 แสดงเกณฑ์อายุและจำนวนครั้งที่ถือเป็นการกระทำความผิดซ้ำในกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายต่างประเทศ	บทกำหนดเกณฑ์อายุ/จำนวนครั้งที่ถือเป็นการกระทำความผิดซ้ำ	บทลงโทษ	มาตรการอื่นแทนการลงโทษ	กำหนดจากศาล
ฝรั่งเศส	อายุ 16-18 ปี/ตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไป	จำคุก	(ข้อมูลไม่แน่ชัด)	(ข้อมูลไม่แน่ชัด)
ญี่ปุ่น	อายุไม่เกิน 18 ปี/ไม่กำหนดจำนวนครั้ง	ไม่มี	ปรับปรุงพฤติกรรมร่วมกับครอบครัวและชุมชน	(ข้อมูลไม่แน่ชัด)
สิงคโปร์	อายุไม่เกิน 18 ปี/ไม่กำหนดจำนวนครั้ง	ไม่มี	ปรับปรุงความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม	(ข้อมูลไม่แน่ชัด)
สวีเดน	อายุไม่เกิน 18 ปี/ไม่กำหนดจำนวนครั้ง	ไม่มี	(ข้อมูลไม่แน่ชัด)	พิจารณาพฤติกรรม
ออสเตรเลีย	อายุไม่เกิน 18 ปี/ไม่กำหนดจำนวนครั้ง	ไม่มี	(ข้อมูลไม่แน่ชัด)	พิจารณาสถานการณ์
สหรัฐอเมริกา	อายุไม่เกิน 18 ปี/ไม่กำหนดจำนวนครั้ง	ไม่มี	(ข้อมูลไม่แน่ชัด)	พิจารณาพฤติกรรม

1.3.3 สมมุติฐานการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ มีสมมุติฐานว่าการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่การกระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะ จะช่วยป้องกันการกระทำความผิดซ้ำได้

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ด้านกฎหมาย ศึกษาวิจัยในขอบเขตของการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และตามพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561

1.4.2 ด้านบุคคล ศึกษาวิจัยในขอบเขตเฉพาะความคิดเห็นของผู้พิพากษาในศาลเยาวชนและครอบครัว พนักงานอัยการ ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

⁷ Barnes J. C., and Brian B. Boutwell, "A Demonstration of the Generalizability of Twin-Based Research on Antisocial Behavior," *Behavior genetics* 43, no. 2 (March 2013): 120-131.

พนักงานคุมประพฤติ นักจิตวิทยา และเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Persons) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

1.4.3 ด้านระยะเวลา ดำเนินการศึกษาเป็นเวลา 3 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 จนถึงปี พ.ศ. 2566

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

1.5.1 วิธีการวิจัย ศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดำเนินการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาแบบอุปนัย

1.5.2 แหล่งข้อมูล

1) **แหล่งข้อมูลเอกสาร** แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศ แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ตำรา เอกสารวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎี รายงานการวิจัย บทความ และ Website

2) **แหล่งข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก** ได้แก่ ผู้พิพากษาในศาลเยาวชนและครอบครัว พนักงานอัยการ ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน พนักงานคุมประพฤติ นักจิตวิทยา และเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Persons) ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561

1.5.3 ประชากรในการวิจัย

1) **ประชากรของข้อมูลด้านเอกสาร** ได้แก่ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายของต่างประเทศ แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ตำรา เอกสารวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎี รายงานการวิจัย บทความ และ Website ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา

2) **ประชากรของข้อมูลด้านการสัมภาษณ์เชิงลึก** ได้แก่ ผู้พิพากษาในศาลเยาวชนและครอบครัวในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคดี พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดี ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกิจการทัณฑของสถานพินิจ และจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูพนักงานคุมประพฤติในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สืบเสาะ พินิจ และควบคุมความประพฤติเด็กและเยาวชนในความควบคุม นักจิตวิทยาในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการสถานพินิจ และเจ้าพนักงานตำรวจในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญา โดยใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มประชากรอย่างเฉพาะเจาะจงจากผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ประกอบด้วยกลุ่มประชากรที่เป็น

ผู้พิพากษา จำนวน 3 คน พนักงานอัยการ จำนวน 4 คน ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 2 คน พนักงานคุมประพฤติ จำนวน 2 คน นักจิตวิทยา จำนวน 2 คน และเจ้าพนักงานตำรวจ จำนวน 2 คน

1.5.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ศึกษาวิจัยโดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบบันทึกข้อมูลเอกสาร และแบบบันทึกข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยพะเยา

1.5.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย นำไปจำแนกประเด็นข้อกฎหมายและข้อสังเกต เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1.5.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากเนื้อหาในเอกสาร (Content Analysis) และข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แล้วทำการจำแนกและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้รับ นำไปวิเคราะห์ในภาพรวมและสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) เพื่อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี บทบัญญัติของกฎหมาย และปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน

1.6.2 ได้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะ ในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561

1.6.3 ได้ข้อเสนอเพื่อพัฒนามาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561

2. ผลการวิจัย

2.1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ในข้อ 1.2.1 แนวคิด ทฤษฎี บทบัญญัติของกฎหมาย และปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน มีดังนี้

(1) การกระทำความผิดอาญาของเด็กและเยาวชนถือเป็นการกระทำความผิดตามหลักอาชญาวิทยา แต่ไม่ถือว่าเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดเป็นอาชญากร⁸ สอดคล้องกับ

⁸ Tom D. Kennedy, David Detullio and Danielle H. Millen, “Juvenile Delinquency: Theory, Trends, Risk Factors and Interventions,” 2020. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-38250-6>, accessed December 14, 2023.

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยทุกกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาของเด็กและเยาวชนเป็นการกระทำความผิดตามหลักอาชญาวิทยา แต่ไม่ถือว่าเป็นเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดเป็นอาชญากร ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า โดยหลักคิดดังกล่าว เด็กและเยาวชนอาจกระทำความผิดซ้ำได้อย่างไม่จำกัดจำนวนครั้งหรือความรุนแรง ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พิพากษาซึ่งไม่แน่ใจ ดังตารางแสดงต่อไปนี้

ตาราง 2 แสดงผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นการไม่ต้องรับโทษจากการกระทำความผิดอาญาของเด็กและเยาวชน เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำหรือไม่

การกระทำความผิดอาญาของเด็กและเยาวชน	ถือเป็นความผิดตามหลักอาชญาวิทยา	ไม่ถือว่าเป็นเด็กและเยาวชนเป็นอาชญากรตามหลักอาชญาวิทยา	ข้อดี ไม่ต้องรับโทษทางอาญา และแก้ไขฟื้นฟูได้	ข้อเสีย อาจกระทำความผิดซ้ำโดยไม่จำกัดจำนวนครั้งหรือความรุนแรง
กลุ่มตัวอย่าง	ความเห็น	ความเห็น	ความเห็น	ความเห็น
ผู้พิพากษา	ถือเป็นความผิด (ร้อยละ 100)	ไม่ถือเป็นอาชญากร (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)
พนักงานอัยการ	ถือเป็นความผิด (ร้อยละ 100)	ไม่ถือเป็นอาชญากร (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ	ถือเป็นความผิด (ร้อยละ 100)	ไม่ถือเป็นอาชญากร (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานคุมประพฤติ	ถือเป็นความผิด (ร้อยละ 100)	ไม่ถือเป็นอาชญากร (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
นักจิตวิทยา	ถือเป็นความผิด (ร้อยละ 100)	ไม่ถือเป็นอาชญากร (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่ตอบ (ร้อยละ 50)
เจ้าพนักงานตำรวจ	ถือเป็นความผิด (ร้อยละ 100)	ไม่ถือเป็นอาชญากร (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)

(2) แนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยม (Positive School) เชื่อว่าการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน (Juvenile Delinquency) เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Delinquency) ซึ่งเกิดขึ้นเพราะความเยาว์วัย ความไม่ถึงพร้อมซึ่งสำนึกแห่งการกระทำความผิด หรือถูกบังคับหรือถูกหลอกล่อให้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญากับเด็กและเยาวชนจึงไม่มุ่งต่อการลงโทษ แต่มุ่งอบรมสั่งสอนเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้เป็นคนดีกลับคืนสู่สังคม⁹ จึงไม่ควรเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแบบผู้ใหญ่ แต่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนในปัจจุบัน อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้มีการกระทำความผิดซ้ำหรือไม่ ซึ่งกลุ่มตัวอย่าง

⁹ อภิวิทย์ นวาระ, "มาตรการลงโทษทางอาญา ศึกษากรณีเด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำ ในความผิดฐานลักลอบค้ายาเสพติด" (สารนิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560), 7, 34.

ส่วนใหญ่เห็นว่าอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้มีการกระทำความผิดซ้ำได้ ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พิพากษาซึ่งไม่แน่ใจ ดังตารางแสดงต่อไปนี้

ตาราง 3 แสดงผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชน เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำหรือไม่

ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนในปัจจุบัน	อาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ	ไม่เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ	ไม่แน่ใจ
กลุ่มตัวอย่าง	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย
ผู้พิพากษา			เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานอัยการ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)		
ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ	เห็นด้วย (ร้อยละ 50)		เห็นด้วย (ร้อยละ 50)
พนักงานคุมประพฤติ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)		
นักจิตวิทยา	เห็นด้วย (ร้อยละ 50)		เห็นด้วย (ร้อยละ 50)
เจ้าพนักงานตำรวจ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)		

(3) ทฤษฎีความกดดัน (Strain Theory) ของ Rebert K. Merton อธิบายพฤติกรรมเบี่ยงเบนว่าเมื่อใดก็ตามที่สังคมไม่มีวิถีทางในการทำให้ทุกคนไปสู่วัตถุประสงค์หลักของสังคมได้ คนเหล่านั้นก็จะนำวิถีทางที่มีขอบด้วยกฎหมายมาใช้ อันเป็นที่มาของการก่ออาชญากรรม ดังนั้น โดยทฤษฎีนี้ ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการปล่อยตัวอาจกระทำความผิดซ้ำอีกได้ หากต้องเผชิญหรือสัมผัสกับความกดดันอีกครั้ง สอดคล้องกับผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่พบว่าแรงกดดันด้านจิตใจ ครอบครัว เพื่อน ชุมชน และยาเสพติดเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำ ทั้งนี้ ในประเด็นการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ อาจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำได้หรือไม่ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ อาจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำได้ ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พิพากษาซึ่งไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่ากฎหมายมิใช่ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำ ดังตารางแสดงต่อไปนี้

ตาราง 4 แสดงผลการสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มตัวอย่าง ในประเด็นการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำหรือไม่

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำความผิดซ้ำ	ปัจจัยจากแรงกดดันด้านจิตใจ ครอบครัว เพื่อน ชุมชน และยาเสพติด	ปัจจัยด้านการไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ
กลุ่มตัวอย่าง	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ
ผู้พิพากษา	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานอัยการ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานคุมประพฤติ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
นักจิตวิทยา	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) / ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)
เจ้าพนักงานตำรวจ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)

(4) พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำ¹⁰ จึงทำให้ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำให้แตกต่างจากการกระทำความผิดครั้งแรก¹¹ สอดคล้องกับผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่พบว่า การไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ ทำให้ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เป็นการกระทำความผิดซ้ำให้แตกต่างจากการกระทำความผิดครั้งแรกได้ ทั้งนี้ ในประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาคดีเช่นเดียวกับการกระทำความผิดครั้งแรก จะทำให้มาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูไม่แตกต่างจากการกระทำความผิดครั้งแรกหรือไม่ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าจะทำให้มาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูไม่แตกต่างจากการกระทำความผิดครั้งแรก ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พิพากษาซึ่งไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูได้เป็นรายคนหรือรายคดี ดังตารางแสดงต่อไปนี้

¹⁰ ไม่มีนิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำในมาตรา 4.

¹¹ อำนาจพิจารณาคดีอาญาของศาลตามหมวด 8 และการพิจารณาคดีอาญาของศาลตามหมวด 10 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำ.

ตาราง 5 แสดงผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ เป็นปัจจัยที่ทำให้มาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูไม่แตกต่างจากการกระทำความผิดครั้งแรกหรือไม่

การไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ	ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาตีความการกระทำความผิดซ้ำ และต้องพิจารณาตีความการกระทำความผิดครั้งแรก	มาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูไม่แตกต่างจากการกระทำความผิดครั้งแรก
กลุ่มตัวอย่าง	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ
ผู้พิพากษา	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
กลุ่มตัวอย่าง	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ
พนักงานอัยการ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานคุมประพฤติ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
นักจิตวิทยา	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) / ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)
เจ้าพนักงานตำรวจ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)

2.2 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ในข้อ 1.2.2 แนวทางในการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561 มีดังนี้

(1) แนวทางการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวฯ โดยกำหนดให้มีบทนิยามความหมาย การจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู มาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู มาตรการและกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย รวมทั้งมาตรการและกระบวนการติดตามภายหลังการปล่อย ซึ่งมีความพิเศษแตกต่างจากมาตรการและกระบวนการสำหรับการกระทำความผิดครั้งแรก เพื่อให้เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำตระหนักถึงมาตรการพิเศษที่ตนได้รับ และไม่เสี่ยงที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีความชัดเจน ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พิพากษาซึ่งไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูได้เป็นรายคนหรือรายคดีอยู่แล้ว แม้จะเป็นการกระทำความผิดซ้ำ ดังตารางแสดงต่อไปนี้

ตาราง 6 แสดงผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นแนวทางการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะ โดยมี ความพิเศษแตกต่างจากการกระทำความผิดครั้งแรก ในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

แนวทางการกำหนดให้ มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ (1)	บทนิยาม ความหมาย	การจัดทำ แผนแก้ไข บำบัดฟื้นฟู	มาตรการและ กระบวนการ แก้ไขบำบัด ฟื้นฟู	มาตรการและ กระบวนการเตรียม ความพร้อมก่อน ปลดปล่อย	มาตรการและ กระบวนการ ติดตามภายหลัง การปล่อย
กลุ่มตัวอย่าง	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ
ผู้พิพากษา	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานอัยการ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานคุมประพฤติ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
นักจิตวิทยา	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)
เจ้าพนักงานตำรวจ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในส่วนของบทนิยามการกระทำความผิดซ้ำจากร่างที่เสนอกลุ่มตัวอย่างเพื่อขอความเห็น ซึ่งเสนอว่า “การกระทำความผิดซ้ำ หมายความว่า เด็กหรือเยาวชนที่มีอายุเกินกว่า 12 ปี¹² แต่ไม่เกินกว่า 18 ปีบริบูรณ์¹³ ซึ่งต้องคำพิพากษาให้มีความผิดและโทษหรือมาตรการอื่นแทนการลงโทษ กระทำความผิดอาญาภายหลังได้รับการปล่อยตัวจากสถานที่ควบคุมตามที่กฎหมายกำหนด ภายในรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

¹² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 73 กำหนดว่า เด็กอายุไม่เกินสิบสองปีกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ

¹³ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวฯ มาตรา 4 กำหนดว่า “เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินกว่าอายุที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 73 แต่ยังไม่เกินกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และ “เยาวชน” หมายความว่า บุคคลอายุเกินกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์

หากการกระทำความผิดครั้งแรกและครั้งหลังเป็นความผิดตามมาตรา 3¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ไม่ว่าจะซ้ำกับฐานความผิดเดิมหรือไม่ ให้ถือเป็นการกระทำความผิดซ้ำตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 ให้ถือเป็นการกระทำความผิดซ้ำตามมาตรา 3 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พิพากษาไม่เห็นด้วย กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานอัยการและนักจิตวิทยาไม่แน่ใจในแง่เนื้อหา กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้อำนวยการสถานพินิจ เห็นด้วยที่จะมีบทนิยามแต่ไม่แน่ใจในแง่เนื้อหา และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานคุมประพฤติและเจ้าพนักงานตำรวจเห็นด้วย เพื่อให้มีความชัดเจน ดังตารางแสดงต่อไปนี้

ตาราง 7 แสดงผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นแนวทางการกำหนดให้มีบทนิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำ ในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

เกณฑ์การกระทำความผิดที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดซ้ำ (บทนิยามความหมาย)	เข้าเกณฑ์อายุระหว่าง 12-18 ปี	เข้าเกณฑ์ที่กระทำความผิดในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนดหลังการปล่อยตัว	เข้าเกณฑ์มาตรา 3 พ.ร.บ. มาตรการป้องกันและการกระทำความผิดซ้ำ ตั้งแต่ 1 ครั้งขึ้นไป ไม่คำนึงฐานความผิดเดิม	ไม่เข้าเกณฑ์มาตรา 3 พ.ร.บ. มาตรการป้องกันและการกระทำความผิดซ้ำ ตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไป ในฐานความผิดเดิม
กลุ่มตัวอย่าง	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย/ไม่แน่ใจ
ผู้พิพากษา	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานอัยการ	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)
ผู้อำนวยการสถานพินิจ	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)
พนักงานคุมประพฤติ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
นักจิตวิทยา	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)	ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 100)
เจ้าพนักงานตำรวจ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)

¹⁴ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและการกระทำความผิดซ้ำ, มาตรา 3 กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับเพศ การฆ่า การทำร้าย และการเรียกค่าไถ่

(2) แนวทางการกำหนดให้มีมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดฯ โดยกำหนดให้มีบทนิยามความหมาย มาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู มาตรการและกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย รวมทั้งมาตรการและกระบวนการติดตามภายหลังการปล่อยที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ซึ่งมีความเฉพาะเจาะจงแตกต่างจากการกระทำความผิดครั้งแรก เพื่อให้เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำได้รับการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเป็นพิเศษ ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว เพื่อให้มีความชัดเจน แต่ควรกำหนดในกฎกระทรวง ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พิพากษาซึ่งไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าเมื่อศาลกำหนดมาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเป็นรายคนหรือรายคดีแล้ว ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด ย่อมมีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังตารางแสดงต่อไปนี้

ตาราง 8 แสดงผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ในประเด็นแนวทางการกำหนดให้มีบทนิยามความหมาย มาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู มาตรการและกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย และมาตรการและกระบวนการติดตามภายหลังการปล่อย ในพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561

แนวทางการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ (2)	บทนิยามความหมาย	มาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู	มาตรการและกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย	มาตรการและกระบวนการติดตามภายหลังการปล่อย
กลุ่มตัวอย่าง	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ	เห็นด้วย/ ไม่เห็นด้วย/ ไม่แน่ใจ
ผู้พิพากษา	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานอัยการ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
พนักงานคุมประพฤติ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)
นักจิตวิทยา	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)	เห็นด้วย (ร้อยละ 50) ไม่แน่ใจ (ร้อยละ 50)
เจ้าพนักงานตำรวจ	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)	เห็นด้วย (ร้อยละ 100)

2.3 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ในข้อ 1.2.3 แนวทางในการพัฒนามาตรการและกระบวนการทางกฎหมายสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ทุกกลุ่มตัวอย่างไม่มีความเห็นในประเด็นนี้

3. อภิปรายผล

จากสภาพปัญหาที่มีเด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำในคดีอาญา ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กและเยาวชน ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของสังคมและประเทศชาติในปัจจุบัน อันเกิดจากปัจจัยทางจิตวิทยาและทางสังคมนั้น ปัจจัยด้านกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน นับเป็นหนึ่งในปัจจัยที่อาจเป็นสาเหตุของการกระทำความผิดซ้ำที่ควรแก่การศึกษาตามมุมมองของผู้ทำการศึกษา เนื่องจากในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวฯ และในพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดฯ ไม่มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำไว้เป็นการเฉพาะ อันอาจทำให้การดำเนินมาตรการและกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูแก่เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันหรือยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ ทั้งนี้ หากได้มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะแล้ว อาจช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จากผลการศึกษาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พบว่าการไม่มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำให้แตกต่างไปจากการกระทำความผิดครั้งแรกได้ แต่แม้จะเป็นเช่นนั้น กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายเห็นว่าศาลสามารถกำหนดมาตรการและกระบวนการสำหรับคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำได้เป็นการเฉพาะราย จึงไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะอีก ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานอัยการ ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ พนักงานคุมประพฤติ นักจิตวิทยา และเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายเห็นว่าควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยกลุ่มตัวอย่างนี้ที่เป็นพนักงานคุมประพฤติ และเจ้าพนักงานตำรวจเห็นด้วยกับการกำหนดให้มีบทนิยามการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งกำหนดเกณฑ์อายุระหว่าง 12-18 ปี หากกระทำความผิดซ้ำในฐานความผิดเดิมตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไปให้ถือเป็นการกระทำความผิดซ้ำ แต่หากเป็นกระทำความผิดซ้ำเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงตามฐานความผิดในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำฯ ตั้งแต่ 1 ครั้งขึ้นไปให้ถือเป็นการกระทำความผิดซ้ำ แต่พนักงานอัยการ ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ และนักจิตวิทยายังไม่แน่ใจในเนื้อหาของบทนิยามดังกล่าว ดังนั้น จากผลการศึกษาจึงยังไม่ได้ข้อสรุปว่าควร

กำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนหรือไม่ และหากจะมีบทบัญญัติดังกล่าว บทนิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำควรเป็นอย่างไร

4. สรุป และข้อเสนอแนะ

4.1 สรุป

การศึกษาปัญหาการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนในประเทศไทยในเชิงสาเหตุ อันอาจสืบเนื่องมาจากปัจจัยด้านกฎหมายที่ไม่สามารถป้องกันหรือยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำให้มีประสิทธิภาพได้นั้น ปัจจัยประการหนึ่งซึ่งอาจส่งผลให้เด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำ ได้แก่ การไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาคดี และในพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีคืนสู่สังคม ดังนั้น ในการศึกษาว่าควรกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำหรือไม่ และการกระทำความผิดซ้ำควรมีบทนิยามความหมายอย่างไร เนื่องจากการนิยามความหมายการกระทำความผิดซ้ำ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดให้มีบทบัญญัติสำหรับการกระทำความผิดซ้ำ จึงเป็นประเด็นที่ควรแก่การศึกษา ทั้งนี้ ผลจากการศึกษาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พบว่าบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนยังมีความเห็นที่แตกต่างกันมาก โดยผู้พิพากษามองว่าแม้ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ ศาลก็มีอำนาจกำหนดมาตรการสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำได้เป็นรายคดี ในขณะที่พนักงานอัยการ ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ พนักงานคุมประพฤติ นักจิตวิทยา และเจ้าพนักงานตำรวจมองว่าการมีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ จะทำให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การกำหนดบทนิยามความหมายการกระทำความผิดซ้ำนั้น จากการศึกษาี้ ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนไปในแนวทางหนึ่งแนวทางใด

4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป ข้อเสนอให้มีการศึกษาผลของมาตรการและกระบวนการที่ศาลกำหนดแก่เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำ ว่าช่วยป้องกันหรือยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำได้จริงหรือไม่ แล้วนำผลการศึกษานั้นมาทำการศึกษาเพิ่มเติมอีกครั้งว่าสมควรกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำเป็นการเฉพาะหรือไม่ โดยหากผลการศึกษาเพิ่มเติมพบว่าสมควรกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดซ้ำ บทนิยามความหมายของการกระทำความผิดซ้ำควรเป็นเช่นไร

บรรณานุกรม

- ธีระ สนิทธารักษ์, จตุรพิธ เกราะแก้ว, นัจชลี ศรีมณีกาญจน์, ปองพล นิลพฤษ, วิเชษฐ์ พลายมาศ, พิเชฐ คุณากรวงศ์, ธนบูรณ์ จันทรมาลัย, พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, เปรมฤดี เพ็ชรกุล, อธิ มหาเจริญ, ปวีศร เลิศธรรมเทวี, และ สุณีย์ กลัยจิตร์. *โครงการวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. 2564.
- พัชรา สีนอยมา, นัทธพรชาญ นันทวิวัฒน์กุล, ธเนศ เกษศิลป์, และ มุทิตา มากวิจิตร. *การเปลี่ยนแปลงกระบวนการบังคับของสังคมและเยาวชนไทยที่กระทำผิดซ้ำเพื่อเสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าของชีวิตก่อนสิ้นสู่สังคม*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2560.
- อภิวดี นวาระ. "มาตรการลงโทษทางอาญา ศักยภาพเด็กและเยาวชนกระทำความผิดซ้ำ ในความผิดฐานลักลอบค้ายาเสพติด." สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560.
- Barnes J. C., and Brian B. Boutwell. "A Demonstration of the Generalizability of Twin-Based Research on Antisocial Behavior." *Behavior genetics* 43, no.2 (March 2013): 120-131.
- Kennedy, Tom D., David Detullio and Danielle H. Millen. "Juvenile Delinquency: Theory, Trends, Risk Factors and Interventions." 2020. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-38250-6>. accessed December 14, 2023.

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติก
จากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์
Legal Measures to Control Plastic Waste from
Online Food Delivery Business

ธัญวรัตน์ แชมสนิท* และ อัจฉริยา วงษ์บุรณาวาทย์**

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
333 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าสุต อำเภอเมืองเชียงราย
จังหวัดเชียงราย 57100

Thanwarad Chaemsanit and Archariya Wongburanavart

School of Law Mae Fah Luang University, 333

Moo 1, Thasud Subdistrict, Muang District, Chiang Rai, 57100

Email: 6351601251@lamduan.mfu.ac.th, archariya.won@mfu.ac.th

Received: May 23, 2024

Revised: July 1, 2024

Accepted: July 5, 2024

บทคัดย่อ

ประเทศไทยประสบปัญหาขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นทุกปีและส่วนหนึ่งเกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ผู้เขียนจึงศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติก พบว่ามีเพียงการควบคุม ณ ต้นทาง คือ การกำหนดมาตรฐานการผลิต และการควบคุม ณ ปลายทาง คือ การเก็บรวบรวม คัดแยก และกำจัด ยังขาดการควบคุมระหว่างทาง คือ การจำหน่าย การใช้ และการทิ้ง เป็นเหตุให้ต้องศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยให้ถี่ถ้วน ประเทศไทยจึงควรปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยนำหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ผลิตมาปรับใช้ ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยควรตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่กำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่มีความเหมาะสมและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

คำสำคัญ: หลักการความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ผลิต, หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน, การควบคุมขยะพลาสติก, ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

** อาจารย์ที่ปรึกษา, ดร., สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

Abstract

Thailand faces an increasing problem of plastic waste every year, and part of this is due to the online food delivery business. The author therefore studied laws and policies regarding plastic waste control in Thailand. It was found that there are only laws for controlling at the source, namely setting production standards, and controlling at the destination, namely collecting, separating, and disposing of waste. There is still a lack of control along the way, namely distribution, use, and disposal. This causes the need to study relevant laws and policies in South Korea, Singapore, and the European Union because these countries have defined roles, duties, and responsibilities for stakeholders are clearly stated, by applying the principles of the Circular Economy and the principles of Extended Producer Responsibility. For this reason, Thailand should enact a new law that defines the roles, duties, and responsibilities of all involved parties to establish clear and effective legal guidelines.

Keywords: Extended Producer Responsibility, Circular Economy, Plastic waste control, Food delivery

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเติบโตของธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ก่อให้เกิดขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ส่งผลเสียต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมโดยตรง จากการสำรวจปริมาณขยะพลาสติกภายในประเทศ พบว่าเมื่อผู้บริโภคส่งอาหารในแต่ละครั้งจะก่อให้เกิดขยะพลาสติกไม่ต่ำกว่า 5 ชิ้น ซึ่งมาจากการดำเนินกิจการของร้านอาหารถึงร้อยละ 64¹ ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายที่หน่วยงานของรัฐและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ทำร่วมกัน แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกในส่วนนี้ได้เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีกฎหมายการควบคุมขยะพลาสติก ณ ต้นทาง คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมมาตรฐานการผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ และการควบคุมขยะพลาสติก ณ ปลายทาง ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ให้อำนาจหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการขยะมูลฝอยและขยะพลาสติกทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีหรือนำมาใช้ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังขาดกฎหมายที่เข้ามาควบคุมขยะพลาสติกกระหว่างทาง ได้แก่ การจำหน่าย การใช้ และการทิ้งที่นำหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้กับร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์อย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงศึกษากฎหมายและนโยบายของต่างประเทศที่มีการนำหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้ และพบว่าประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป มีกฎหมายควบคุมขยะพลาสติกที่กำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด อีกทั้งยังสามารถทำให้ขยะพลาสติกโดยรวมและขยะพลาสติกที่เกิดจากการดำเนินกิจการของร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังมีนโยบายที่ทำให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์มีส่วนร่วมในการลดการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยในเรื่องการควบคุมขยะพลาสติก ควบคู่ไปกับการศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทยและวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมต่อการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ต่อไป

¹ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2563, (กรุงเทพฯ: บริษัท สโตร์ครีเอทีฟเฮ้าส์, 2564), 105.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ประเภทพลาสติก บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติก ขยะพลาสติก และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ รวมถึงศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายและนโยบายของต่างประเทศและกฎหมายและของประเทศไทย ในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.3 สมมติฐานการวิจัย

ปัจจุบัน กฎหมายควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร ภายในประเทศไทย มีเพียงการควบคุม ณ ต้นทาง คือ การกำหนดมาตรฐานการผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร และการควบคุม ณ ปลายทาง คือ การเก็บรวบรวม คัดแยก และกำจัด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารได้ทั้งหมด ยังขาดการควบคุมระหว่างทางที่น่าหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้ ฉะนั้น จึงเห็นสมควรตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นในรูปแบบของพระราชบัญญัติ กำหนดให้เพิ่มบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ หน่วยงานของรัฐ และประชาชน เพื่อให้ขยะพลาสติกโดยรวมภายในประเทศมีการควบคุมอย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์และเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ศึกษาความหมาย ประเภทพลาสติก บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติก ขยะพลาสติก และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ รวมถึงศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.4.2 ศึกษากฎหมายและนโยบายของประเศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรปในเรื่องการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ เนื่องจากประเทศและกลุ่มประเทศเหล่านี้มีกฎหมายที่น่าหลักการ เรื่อง เศรษฐกิจหมุนเวียน และหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้ และมีนโยบายในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์โดยเฉพาะและเหมาะสมกับประเทศไทย

1.4.3 ศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ได้แก่ บรรจุภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร เช่น กล่องและถาด หลุมแบบมีฝาครอบ ถุงหิ้ว แก้วน้ำ และขวดน้ำ และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร เช่น ช้อน และส้อม รวมถึง ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารเฉพาะผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและนโยบายของประเศเกาหลีใต้ ประเทศ

สิงคโปร์ และสหภาพยุโรปที่ได้นำหลักการเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาใช้ในการควบคุมขยะพลาสติก เพื่อนำมากำหนดมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

บทความฉบับนี้เป็นบทความฉบับที่มีการค้นคว้าและวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าตำรา เอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป รวมถึงกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะพลาสติกสำหรับอาหาร โดยทำการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางและให้ได้มาซึ่งมาตรการทางกฎหมายไทยที่เป็นระบบและมีความเหมาะสมต่อการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นการเฉพาะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.6.1 ทราบถึงความหมาย ประเภทพลาสติก บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกขยะพลาสติก และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ รวมทั้งทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.6.2 ทราบถึงกฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป รวมถึงกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย ในเรื่องของการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.6.3 ได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม เพื่อนำมามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับมาตรการนโยบายอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ไปในทิศทางที่ดีขึ้น

2. ผลการวิจัย

2.1 ข้อพิจารณาพื้นฐานและแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 พลาสติก บรรจุภัณฑ์พลาสติก และขยะพลาสติก

คำว่า “พลาสติก” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง สารสังเคราะห์ที่ทำขึ้นมาใช้แทนวัสดุธรรมชาติ ซึ่งบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารมักผลิตจากพอลิโพรพิลีน (PP) พอลิเอทิลีน เทเลฟทาเลท (PET) และพอลิสไตรีน (PS) เป็นต้น² ส่วนคำว่า “ขยะพลาสติก” หมายถึง สิ่งของ ชิ้นส่วน หรือเศษพลาสติกที่ผ่าน

² กระทรวงสาธารณสุข, “ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) พ.ศ. 2565 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุที่ทำจากพลาสติก,” 17 มิถุนายน 2565, 11.

การใช้งานแล้ว และถูกทิ้งไว้กับขยะประเภทอื่นจนกว่าจะนำไปจัดการอย่างถูกต้องและปลอดภัยต่อสุขภาพของมนุษย์ รวมถึงไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม

2.1.2 ผลกระทบของขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากขยะพลาสติกจำแนกออกได้ 3 ประการ ได้แก่ (1) กระบวนการระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การฝังกลบทำให้คุณภาพดินเสียจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ต่อได้ การเผาในที่โล่งทำให้เกิดควันที่เป็นอันตรายต่อระบบทางเดินหายใจ และการทิ้งขยะพลาสติกลงน้ำทำให้พลาสติกแตกตัวกลายเป็นไมโครพลาสติกที่อาจแทรกซึมเข้ามาในร่างกายและส่งผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาวได้ (2) กระบวนการทรัพยากร เนื่องจากการผลิตพลาสติกต้องใช้น้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติมาเป็นส่วนผสม ซึ่งเมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้นย่อมต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นตามไปด้วย และ (3) กระบวนการงบประมาณในการเก็บรวบรวมขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยก ซึ่งประเทศไทยต้องใช้งบประมาณหลายพันล้านบาทต่อปีในการดำเนินการ

2.1.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1) หลักเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)

เป็นแนวคิดการดำเนินการทางธุรกิจโดยการวางแผนและออกแบบในระบบอุตสาหกรรมใหม่ ให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อให้มีทรัพยากรใช้อยู่ต่อไปอีกหลายสิบปี ด้วยวิธีการลดของเสียจากผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Reuse) หมุนเวียนนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ซ้ำ (Recycle) และแปรรูปผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้คุณค่าในตัวผลิตภัณฑ์ รวมทั้งการสร้างสมดุลในการดึงทรัพยากรธรรมชาติมาใช้งานใหม่ ควบคู่ไปกับการสร้างระบบและการออกแบบที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดผลกระทบภายนอกเชิงลบ เพื่อไม่ให้เป็นภาระเพิ่มภาระในกระบวนการกำจัดขยะจนเกินไป³

2) หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)

เป็นแนวคิดที่ให้ผู้ผลิตเพิ่มบทบาทในการจัดการบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ของตนเอง ซึ่งเดิมผู้ผลิตมีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการการผลิตเพียงอย่างเดียว แต่ต่อมาผู้ผลิตต้องเพิ่มบทบาทและหน้าที่ในการเก็บผลิตภัณฑ์ของตนเองกลับมารีไซเคิลด้วย เพื่อให้ผู้ผลิตได้ตระหนักถึงปัญหาของสถานการณ์ขยะที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน และทำให้ผู้ผลิตได้ทราบถึงปริมาณผลิตภัณฑ์ของตนว่าสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด รวมถึงสามารถบริหารและจัดการกับต้นทุนในการรีไซเคิลผลิตภัณฑ์นั้นได้หรือไม่ นอกจากนี้

³ SCG Circular way, “เศรษฐกิจหมุนเวียน – โอกาสใหม่ของธุรกิจเพื่อความยั่งยืน,” 2562, <https://www.scg.com/sustainability/circular-economy/interesting/circular-economy-is-new-chance/>, สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2565.

ยังมีการกำหนดให้ผู้ผลิตวางแผนการผลิต และปรับปรุงแก้ไขการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบจากปัญหาขยะผลิตภัณฑ์ในภายหลัง⁴

2.2 มาตราการทางกฎหมายและมาตรการทางนโยบายต่างประเทศ

2.2.1 ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ได้มีการตรากฎหมายที่นำแนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ ได้แก่ (1) กฎหมาย Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources (APSRR) นำแบบอย่างมาจากหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต และ (2) กฎหมาย Resource Circulation Act (RCA) นำแบบอย่างมาจากหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน อีกทั้งยังมีนโยบายที่ออกตามกฎหมายเหล่านี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการนำมากับการควบคุมขยะพลาสติกในร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ จึงสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายภายใต้หลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

ตามกฎหมาย APSRR ได้กำหนดบทบาทให้ผู้ผลิต คือ ผู้ที่ผลิต แปรสภาพรวบรวม และเก็บรักษาทรัพยากรที่รีไซเคิลได้⁵ และกำหนดบทบาทให้ผู้จำหน่ายสินค้าและบริการ คือ ผู้ที่ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภค และควบคุมการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วทิ้ง⁶ ดังนั้น ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์จึงมีฐานะเป็นผู้จำหน่าย นอกจากนี้ ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ที่ผลิตบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมมีฐานะเป็นผู้ผลิตด้วยอีกประการหนึ่ง โดยหน้าที่ของร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ได้แก่ (1) ไม่ใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ยากต่อการรีไซเคิล⁷ (2) ไม่แจกบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งให้แก่ลูกค้า (3) กำหนดค่ามัดจำบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง และ (4) เก็บรวบรวมขยะเพื่อนำกลับมารีไซเคิลด้วยตนเองหรือให้องค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตทำหน้าที่แทน⁸

ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ (1) กำหนดแนวทางการจำแนกประเภท จัดเก็บ และรวบรวมขยะพลาสติก (2) กำหนดมาตรฐานบรรจุภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ (3) กำหนดค่าธรรมเนียมบำบัดขยะพลาสติกที่รีไซเคิลยาก (4) กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การหมุนเวียนทรัพยากร และ (5) อำนวยความสะดวกในการนำกลับมาใช้

⁴ สุจิตรา วาสนาดำรงดี, “หลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน,” วารสารสิ่งแวดล้อม 24, ฉ. 2 (2563): 2-4.

⁵ Enforcement Decree of the act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, Article 4.

⁶ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, Article 10 (1) 2.

⁷ Ministry of Environment, Graded based on four criteria, “including packaging materials and best,” 2019, <https://shorturl.asia/9twlv>, accessed June 14, 2023.

⁸ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, Article 10, 15-2 (1) and 16.

ซ้ำหรือกลับมาใช้ใหม่ และประชาชน มีหน้าที่คัดแยกขยะให้ถูกต้อง หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท

2) กฎหมายภายใต้หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน

กฎหมาย RCA ได้กำหนดให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ต้องป้องกันไม่ให้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารกลายเป็นขยะ และร่วมมืออย่างจริงจังกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับนโยบายที่นำไปสู่สังคมหมุนเวียนทรัพยากร หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ และประชาชน กำหนดแผนแม่บทเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่ให้ความสำคัญกับการหมุนเวียนทรัพยากร และจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการตามแผนนั้นเพื่อตอบสนองแผนแม่บท⁹ และด้านประชาชน มีหน้าที่การรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและที่อยู่อาศัยให้สะอาดอยู่เสมอ และต้องร่วมมืออย่างจริงจังกับรัฐบาลและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายของตนในการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมหมุนเวียนทรัพยากร หากไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท¹⁰

3) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

ประการที่ 1 การทำความตกลงร่วมกันภายใต้กฎหมาย APSRR ระหว่างรัฐบาล ร้านอาหาร และธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ในการลดที่ขยะใช้ครั้งเดียวทิ้ง ได้แก่ (1) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้าเพิ่มขึ้นเล็กน้อย และมอบคูปองส่วนลดให้แก่ลูกค้าที่นำบรรจุภัณฑ์มาเอง และต้องนำขยะบรรจุภัณฑ์ที่ได้มาไปรีไซเคิล¹¹ (2) ตกลงกับบริษัท Itgreen ที่รับทำความสะอาดภาชนะที่ใช้ซ้ำได้ให้ร่วมกับธุรกิจการส่งอาหารในการเพิ่มทางเลือกให้ลูกค้าเลือกรับอาหารที่ใส่ภาชนะสแตนเลส และลูกค้าสามารถส่งคืนได้โดยสแกนคิวอาร์โค้ดและนำไปวางไว้ ณ จุดที่กำหนดไว้¹² และ (3) ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ออกแบบบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมออกมาจำหน่ายกับร้านอาหารที่เป็นพาร์เนอร์¹³ และ

ประการที่ 2 รัฐบาลได้กำหนดกรอบนโยบายภายใต้กฎหมาย RCA ไว้ โดยการสร้างนโยบาย Plastic Waste Control Plan 2018-2030 มีวัตถุประสงค์เพื่อหมุนเวียนทรัพยากรให้มีการลดของเสียจากพลาสติกให้เหลือน้อยที่สุด และเพิ่มการใช้ซ้ำการนำกลับมา

⁹ Framework Act on Resource Circulation, Article 5, 6, 11 and 12.

¹⁰ Framework Act on Resource Circulation, Article 7 and 36.

¹¹ National Report 2009 The Republic of Korea, “18th-19th Session of The Commission on Sustainable Development (CSD),” (Global Environment Division, Ministry of Environment, 2009), 49-50.

¹² Ministry of Environment, “You can now choose to receive food in reusable containers! Reusable takeout container pilot project launches around Gangnam district of Seoul,” 2021, <https://shorturl.asia/nFzx4>, accessed December 21, 2022.

¹³ The nation Thailand, “Food delivery app operators urged to take action to reduce plastic waste,” 2021, <https://www.nationthailand.com/international/40004396>, accessed January 21, 2023.

ใช้ใหม่แทนการฝังกลบและการเผา และได้สร้างกลยุทธ์ไว้ 3 ประการ¹⁴ ได้แก่ (1) ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการบริโภคขึ้นมาใหม่ (2) จัดทำแผนการปรับปรุงระบบการหมุนเวียนทรัพยากรในทุกช่วงวัฏจักร และ (3) เพิ่มความเข้มงวดและขยายความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วน ซึ่งกลยุทธ์ทั้ง 3 ข้อนี้ ได้มีการคาดการณ์ว่าจะบรรลุเป้าหมายในการลดการเกิดขยะพลาสติกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 และเพิ่มอัตราการรีไซเคิลให้มากกว่าร้อยละ 70 ภายในปี ค.ศ. 2030

2.2.2 ประเทศสิงคโปร์

กฎหมาย Resource Sustainability Act 2019 (RSA) ได้นำหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาใช้ควบคู่ไปกับหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน กำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้

1) กฎหมายภายใต้หลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

กฎหมาย RSA ได้กำหนดบทบาทให้ผู้ผลิต คือ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ ซึ่งผู้ใช้บรรจุภัณฑ์ถือว่าเป็นผู้ผลิต ร้านอาหารและธุรกิจส่งอาหารออนไลน์ซึ่งเป็นผู้ขายถือว่าเป็นผู้ผลิตด้วย โดยหน้าที่ของร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ คือ (1) จัดทะเบียนเป็นผู้ผลิตที่อยู่ภายใต้ควบคุมของหน่วยงาน National Environment Agency (NEA) หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ (2) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเภทและปริมาณบรรจุภัณฑ์ของตนรายงานต่อหน่วยงาน NEA¹⁵ หากฝ่าฝืนมีโทษเช่นเดียวกับข้อ 1 (3) ต้องดูแลความสะอาดร้านอาหารและบริเวณใกล้เคียงอยู่เสมอ¹⁶ หากฝ่าฝืนครั้งแรกมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และหากฝ่าฝืนครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อมา มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หากฝ่าฝืนหลายครั้งต่อเนื่องกัน มีโทษปรับอีกไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (4) ต้องจัดหาบรรจุภัณฑ์ที่สามารถใช้ซ้ำได้หรือที่ผ่านการรีไซเคิลแล้วให้ผู้บริโภคแทนบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ใช้แล้วทิ้ง¹⁷

สำหรับหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประการอื่น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ (1) ดูแลด้านการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ส่งเสริมการศึกษาและการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือให้คำแนะนำต่อรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และ (2) กำหนดนโยบาย การกำกับดูแล มาตรการ มาตรฐาน หรือข้อกำหนดประการอื่น¹⁸ และประชาชน

¹⁴ สุจิตรา วาสนาดำรงดี และคณะ, *โครงการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์เพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566), 65.

¹⁵ RESOURCE SUSTAINABILITY ACT 2019, Article 9, 8 and 20.

¹⁶ Environmental Public Health Act 1987, Article 39.

¹⁷ The National Environment Agency, “Guidebook on the Mandatory Packaging Reporting,” 2022, <https://shorturl.asia/K1LPL>, 31, accessed June 20, 2023.

¹⁸ วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, *มาตรการจัดการขยะพลาสติกในสิงคโปร์*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.), 3-4.

มีหน้าที่ทำให้ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ใกล้เคียงมีความสะอาดอยู่เสมอ และต้องทิ้งขยะตามประเภท ในบริเวณที่กำหนดไว้ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ในครั้งแรก ไม่เกิน 4,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ในครั้งที่ 2 และไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ในครั้งที่ 3 หากมีครั้งต่อไปอีก จะถูกสั่งให้ต้องทำความสะอาดในพื้นที่สาธารณะตามที่ศาลกำหนดเป็นระยะเวลา 12 ชั่วโมง¹⁹

2) กฎหมายภายใต้หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน

ได้กำหนดให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์มีหน้าที่จัดทำ แผนงานตามแนวคิด 3Rs (Reduce, Reuse และ Recycle) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตนตั้งขึ้น เอง และส่งแผนงานดังกล่าวไปยังหน่วยงาน NEA²⁰ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ในการกระทำความผิดครั้งแรกและโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับการกระทำความผิดครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อมา หากกระทำความผิดหลายครั้งต่อเนื่องกัน ต้องระวางโทษปรับอีกไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ในทุกวันหรือบางส่วนของวันที่ความผิด ยังคงดำเนินต่อไปหลังจากการตัดสินลงโทษครั้งที่สองหรือครั้งต่อมา

3) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

ประการที่ 1 กองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (World Wide Fund for Nature) ของประเทศสิงคโปร์ร่วมมือกับธุรกิจส่งอาหารออนไลน์ในโครงการ Plastic ACTion เพื่อตอบสนองกฎหมายในการลดปริมาณขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งและนำหลักเรื่อง เศรษฐกิจหมุนเวียนมาปรับใช้ โดยการปรับแพลตฟอร์มให้ไม่มีการแจกช้อนและส้อมพลาสติก เมื่อมีการสั่งซื้ออาหารเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ²¹ และ

ประการที่ 2 ต่อยอดจากโครงการ Plastic ACTion สนับสนุนให้ธุรกิจการ ส่งอาหารออนไลน์ออกแบบหรือจัดหาบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ ออกมาจำหน่ายแก่ร้านอาหารที่เป็นพาร์ทเนอร์ เพื่อเพิ่มความได้เปรียบ ในการแข่งขันทางการค้า และเพิ่มทางเลือกให้ร้านอาหารมีส่วนร่วมในการช่วยรับผิดชอบต่อ สิ่งแวดล้อมได้²²

2.2.3 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้นำหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาใช้ควบคู่ไปกับ หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปรับใช้กับกฎหมาย DIRECTIVE (EU) 2019/904 มาเป็น เวลานาน และยังมีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับปรากฏขึ้นหลังจากนั้น เช่น

¹⁹ Environmental Public Health Act 1987, Article 6, 12 and 21.

²⁰ RESOURCE SUSTAINABILITY ACT 2019, Article 22 and 21.

²¹ Stefanie BEITIEN, “Reducing Single-Use Plastics in Food Delivery and Takeaway,” Paper presented at Rethinking Plastics – Circular Economy Solutions to Marine Litter, (Bonn and Eschborn, Germany, July 30, 2020), 18-19.

²² World Wide Fund for Nature (Singapore), “New commitment by food delivery industry saves 1 million pieces of plastic utensils a week,” 2019, <https://www.wwf.sg/new-commitment-by-food-delivery-industry-saves-1-million-pieces-of-plastic-utensils-a-week/>, accessed April 14, 2023,

Directive 94/62/EC และ Directive (EU) 2018/852 ซึ่งข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกในร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์มีดังนี้

1) กฎหมายภายใต้หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

Directive (EU) 2019/904 ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ผลิต หมายถึง ผู้ที่ผลิตบรรจุภัณฑ์ จำหน่าย หรือนำเข้าอย่างมีอาชีพร หรือจำหน่ายในประเทศสมาชิกอื่นโดยตรงกับครัวเรือน หรือผู้ซื้อที่ไม่ใช่ครัวเรือน²³ ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ย่อมเป็นผู้ผลิต แต่หน้าที่ตามบทบัญนี้ไม่ได้มีการกำหนดไว้โดยตรง จึงได้นำกฎหมายของประเทศเยอรมนีมาเป็นตัวอย่าง ซึ่งมีหน้าที่ (1) ป้องกันไม่ให้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหารกลายเป็นขยะ (2) เก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหารที่ตนจำหน่ายไปกลับมาใช้ซ้ำหรือนำมาใช้ใหม่²⁴ (3) ควบคุมการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (4) ผู้ผลิตต้องเข้าร่วมกับองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต เพื่อให้องค์กรเก็บรวบรวมขยะมารีไซเคิลแทนตน²⁵ (5) เก็บเงินมัดจำอย่างน้อย 0.25 ยูโร และให้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบมัดจำ-คืนเงิน และ (6) ผู้จำหน่ายที่ไม่จำหน่ายบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้ซ้ำได้ หรือไม่แจ้งให้ลูกค้าทราบถึงระบบมัดจำ-คืนเงิน มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ยูโร

สำหรับหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประการอื่น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ²⁶ รัฐบาลส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดกฎหมายมาบังคับใช้ให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายรับผิดชอบต่อบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ของตน ด้านหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ประเภทอื่นที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ แยกต่างหากจากผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และองค์กรเอกชน และประชาชนมีหน้าที่คัดแยกขยะตามประเภทให้ถูกต้อง หากไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับประมาณ 10 ยูโร ถึง 100 ยูโร ขึ้นอยู่กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่เป็นผู้กำหนด²⁷

2) กฎหมายภายใต้หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน

DIRECTIVE (EU) 2019/904 ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการนำขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกรีไซเคิล เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าภายในปี ค.ศ. 2030 บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกทั้งหมดที่ออกจำหน่ายจะสามารถนำรีไซเคิลได้ง่าย โดยวิธีการ (1) การลดการใช้ต้องบรรลุเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2026 (2) จัดระบบการคัดแยกขยะตามประเภท โดยภายในปี ค.ศ. 2025 ต้องเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบ

²³ Directive (EU) 2019/904, Article 1, 2 and 3 (11).

²⁴ Directive 94/62/EC, Article 3 and 7.

²⁵ DIRECTIVE (EU) 2019/904, Article 5 and 8 paragraph 2 and 3.

²⁶ ณัฏฐ์ พงษ์ภักดี, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์เพื่อการขนส่งจากการซื้อขายสินค้าออนไลน์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), 71-72.

²⁷ พชรนันท์ รักพงษ์ไทย, “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการนำขยะมูลฝอยจากครัวเรือนประเภทพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ (Recycle),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 42.

ใช้ครั้งเดียวทิ้งให้ได้ถึงร้อยละ 77 และภายในปี ค.ศ. 2029 ต้องเก็บรวบรวมให้ได้ถึงร้อยละ 90²⁸ (3) ส่งเสริมการกระจายการใช้บรรจุภัณฑ์ที่สามารถใช้ซ้ำได้และได้มีการวางจำหน่ายในท้องตลาดแล้วในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (4) นำบรรจุภัณฑ์พลาสติกกลับคืนมารีไซเคิล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ปี ค.ศ. 2025 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ปี ค.ศ. 2030²⁹

2.3 กฎหมายและนโยบายของประเทศไทย

2.3.1 กฎหมายควบคุมขยะพลาสติก ณ ต้นทาง

1) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้ผู้ผลิตต้องผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหารให้ได้มาตรฐานและคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้เป็นสำคัญ ภายใต้มาตรา 15 กล่าวคือ (1) ต้องผลิตตามชนิดพลาสติกใน (มอก.) เลขที่ 655 เล่ม 1 ถึง เล่ม 3 (2) บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกใส่อาหารที่สลายตัวได้แบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง ต้องผลิตตามชนิดพลาสติกใน (มอก.) เลขที่ 2884 เล่ม 1-2560³⁰ และ (3) บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารทุกชนิดต้องมีสัญลักษณ์และหมายเลขที่จำแนกตามชนิดของพลาสติก ตามที่กำหนดไว้ใน (มอก.) เลขที่ 1310-2538³¹

2) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

ผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องคุณภาพ มาตรฐาน การใช้งาน และการใช้งานภาชนะบรรจุอาหารที่ปรากฏอยู่ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 435 พ.ศ. 2565 ภายใต้มาตรา 5 ประกอบมาตรา 6 (6) กล่าวคือ ต้องมีความสะอาด ไม่มีสารอันตรายที่อาจแพร่กระจายลงในอาหารจนกระทบต่อสุขภาพหรืออาหารเน่าเสีย นอกจากนี้ ภาชนะบรรจุอาหารในที่นี้ หมายถึง ภาชนะที่ทำจากพลาสติกที่ยังไม่ผ่านการใช้งาน หรือเป็นพลาสติกที่ผ่านการรีไซเคิลมาแล้วก็ได้³²

²⁸ DIRECTIVE (EU) 2019/904, Article 6, 4 and 9.

²⁹ Directive (EU) 2018/852, Article 1 (4) 1 and 6a.

³⁰ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, “ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 5173 (พ.ศ.2562) ออกตามความในพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เรื่อง กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมภาชนะและเครื่องใช้พลาสติกสลายตัวได้แบบใช้ครั้งเดียวสำหรับอาหาร เล่ม 1 พอลิแล็กติกแอซิด มาตรฐานเลขที่ มอก. 2884 เล่ม 1-2560,” 14 พฤษภาคม 2562, 50.

³¹ กรมควบคุมมลพิษ, “ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง คุณลักษณะพิเศษพลาสติกที่เหมาะสมในการนำไปรีไซเคิล พ.ศ. 2565,” 2 สิงหาคม 2565, 1.

³² กระทรวงสาธารณสุข, ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) พ.ศ. 2565 ออกตามความพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง การกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุที่ทำจากพลาสติก, 17 มิถุนายน 2565, 11.

3) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้น รัษฎากร (ฉบับที่ 749)

ร้านอาหารที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีค่าใช้จ่ายในการซื้อบรรจุภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็น จำนวนร้อยละ 25 ของรายจ่ายในส่วนนี้ แต่ต้องเป็นการซื้อจากโรงงานที่ร้านอาหารได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยมีหนังสือรับรองการผลิตผลิตภัณฑ์จากสำนักงานเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ

2.3.2 กฎหมายควบคุมขยะพลาสติก ณ ปลายทาง

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและกำกับดูแลอนามัยด้าน สิ่งแวดล้อมของประชาชนเป็นสำคัญ จึงได้กำหนดหน้าที่และวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยไว้ดังนี้ (1) มาตรา 18 ประกอบมาตรา 19 ผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมและจัดการขยะ ได้แก่ เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นและเอกชนที่ทำหน้าที่แทน และ (2) มาตรา 20 มีหน้าที่จัดตั้งถังขยะในพื้นที่สาธารณะ เก็บรวบรวมขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ กำหนดค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน หรือกำจัดขยะ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน ขยะเพื่อให้เอกชน ปฏิบัติตาม

2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

จากความในมาตรา 34/1 ราชการส่วนท้องถิ่น คือ ผู้มีหน้าที่เก็บ ขน หรือ กำจัดขยะมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้เอกชนทำหน้าที่แทนตนได้ ซึ่งเอกชน สามารถนำขยะไปหาประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ประการอื่นได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ราชการส่วนท้องถิ่นและเอกชนต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด³³ เช่น (1) สร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกให้ประชาชน ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการลดปริมาณและคัดแยกมูลฝอย หรือ (2) จัดตั้งถังขยะให้เพียงพอและ เหมาะสมกับประเภทและปริมาณของขยะ เป็นต้น และตามความในมาตรา 34/3 ราชการส่วน ท้องถิ่นยังมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งถังขยะ วิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดขยะ หรือกำหนดค่าธรรมเนียมในการให้บริการด้วย นอกจากนี้ ประชาชนที่ทิ้งขยะลงบนพื้นที่ สาธารณะ มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามความในมาตรา 54

³³ กระทรวงมหาดไทย, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, 1 พฤศจิกายน 2560, 2.

2.3.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะพลาสติก

1) แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570)³⁴

แผนปฏิบัติการนี้ได้กำหนดมาตรการไว้ ได้แก่ (1) สนับสนุนให้ผู้ผลิตออกแบบและผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการกำหนดประเภทพลาสติกที่รีไซเคิลยาก (2) สนับสนุนการจัดการขยะแบบรวมกลุ่มพื้นที่ และสร้างแรงจูงใจให้องค์กรเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ และ (3) สนับสนุนให้ผู้ผลิตใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของเม็ดพลาสติกที่ผ่านการรีไซเคิลแล้ว

2) แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570)³⁵

แผนปฏิบัติการนี้ได้กำหนดมาตรการไว้ ได้แก่ (1) สนับสนุนให้ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (2) รมรณรงค้ให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ลดการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกให้ได้มากที่สุด และ (3) สนับสนุนการนำบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกมาใช้ซ้ำหรือมารีไซเคิล

3) บันทึกความร่วมมือ Food Delivery วิถีใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม³⁶

เป็นนโยบายที่หน่วยงานของรัฐ ร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ทำความตกลงร่วมกัน โดยกำหนดให้ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ปรับแพลตฟอร์มให้มีตัวเลือกรับหรือไม่รับข้อห้ามพลาสติกได้ด้วยตนเอง และสนับสนุนให้ร้านอาหารเข้าร่วมโครงการใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

2.4 ตารางสรุปบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามกฎหมาย และนโยบายของต่างประเทศและประเทศไทย

ตาราง 2.1 กฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
1. กฎหมาย APSRR ร้านอาหาร	1) ไม่ใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่รีไซเคิลยาก

³⁴ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570), (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2566), 5-(7-16).

³⁵ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570), (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2566), 34-39.

³⁶ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, “ทส. จับมือ Platform ร่วมลงนามบันทึกความร่วมมือ “Food Delivery วิถีใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม”, 2563, https://www.pcd.go.th/pcd_news/8460, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.

ตาราง 2.1 (ต่อ)

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
ร้านอาหาร	2) ไม่แจกบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งให้แก่ลูกค้า 3) กำหนดค่ามัดจำบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง 4) รวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติกเพื่อนำกลับมารีไซเคิล
ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	1) ไม่แจกผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ใช้แล้วทิ้ง 2) รวบรวมขยะพลาสติกกลับมารีไซเคิล 3) ห้ามผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่รีไซเคิลยาก 4) จ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการบำบัด หากต้องดำเนินการตามข้อ 3
หน่วยงานของรัฐ	1) กำหนดแนวทางการจำแนกประเภท จัดเก็บ และรวบรวม 2) กำหนดมาตรฐานบรรจุภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ 3) กำหนดค่าธรรมเนียมบำบัดขยะพลาสติกที่รีไซเคิลยาก 4) กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การหมุนเวียนทรัพยากร 5) อำนาจความสะดวกในการนำกลับมาใช้ซ้ำหรือกลับมาใช้ใหม่
ประชาชน	คัดแยกขยะให้ถูกต้องตามประเภทของถังขยะ
2. กฎหมาย RCA	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	1) ป้องกันไม่ให้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกกลายเป็นขยะ 2) ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในนโยบายการหมุนเวียนทรัพยากร
หน่วยงานของรัฐ	1) กำหนดหน้าที่เรื่องการหมุนเวียนทรัพยากรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2) กำหนดแผนแม่บทที่ให้ความสำคัญกับการหมุนเวียนทรัพยากร 3) จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อตอบสนองแผนแม่บท
ประชาชน	1) รักษาสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยให้สะอาดอยู่เสมอ 2) ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในนโยบายการหมุนเวียนทรัพยากร
3. นโยบาย	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	ทำความเข้าใจเพื่อลดขยะที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง เช่น เพิ่มทางเลือกให้ลูกค้าเลือกใช้ภาชนะสแตนเลสใส่อาหารได้
หน่วยงานของรัฐ	กำหนดกรอบนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น ปรับปรุงโครงสร้างการผลิต

ตาราง 2.2 กฎหมายและนโยบายของประเทศสิงคโปร์

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
1. กฎหมาย RSA	
ร้านอาหารและธุรกิจ การส่งอาหารออนไลน์	1) จัดทะเบียนเป็นผู้ผลิตที่อยู่ในการควบคุมโดยหน่วยงาน NEA 2) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์และรายงานหน่วยงาน NEA 3) จัดทำแผนงาน 3Rs และรายงานหน่วยงาน NEA 4) ต้องทำให้อาหารและบริเวณใกล้เคียงสะอาดอยู่เสมอ 5) ต้องจัดหาบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมให้ผู้บริโภค
หน่วยงานของรัฐ	1) กำกับดูแลการใช้เคลือบและส่งเสริมเรื่องสิ่งแวดล้อม 2) กำหนดนโยบาย ควบคุมผู้ผลิต หรือวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ
ประชาชน	คัดแยกขยะและต้องทำให้บริเวณที่อยู่อาศัยสะอาดอยู่เสมอ
2. นโยบาย	
ร้านอาหาร	1) ร่วมมือกับธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ไม่ใช้ชิ้นส่วนพลาสติก 2) สนับสนุนการใช้บรรจุภัณฑ์ใส่อาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
ธุรกิจการส่งอาหาร ออนไลน์	1) ปรับปรุงแพลตฟอร์มให้ไม่แจกชิ้นส่วนพลาสติกโดยอัตโนมัติ 2) ออกแบบบรรจุภัณฑ์ใส่อาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ตาราง 2.3 กฎหมายของสหภาพยุโรป

กฎหมาย (ตัวอย่าง เยอรมนี)	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
1. Directive 94/62/EC	
ร้านอาหารและธุรกิจ การส่งอาหารออนไลน์	1) ป้องกันการเกิดขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร 2) เก็บรวบรวมขยะของตนและแจ้งลูกค้าเรื่องเหตุการณ์การส่งคืน
2. Directive (EU) 2019/ 904	
ร้านอาหารและธุรกิจ การส่งอาหารออนไลน์	ควบคุมการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง และที่มีส่วนผสมของ oxo-degradable plastic
3. กฎหมาย VerpackG	
ร้านอาหารและธุรกิจ การส่งอาหารออนไลน์	1) ลงทะเบียนเป็นผู้ผลิตและชำระค่าธรรมเนียมให้องค์กร PRO 2) คิดเงินมัดจำบรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มที่ใช้แล้วทิ้งเล็กน้อยกับลูกค้า

ตาราง 2.3 (ต่อ)

กฎหมาย (ตัวอย่าง เยอรมนี)	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
หน่วยงานของรัฐ	1) รัฐบาลส่วนกลาง กำหนดให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์รับผิดชอบต่อบรรจุภัณฑ์ของตนตลอดวงจร 2) หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการขยะประเภทอื่นที่นำกลับมารีไซเคิลไม่ได้
4. กฎหมาย KrWG ประชาชน	ต้องคัดแยกขยะตามประเภทให้ถูกต้อง

ตาราง 2.4 กฎหมายและนโยบายของประเทศไทย

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
1. พ.ร.บ. มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ร.ม พ.ศ. 2511	
ผู้ผลิต	1) ผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติกตามมอก. 655 เล่ม 1 ถึง เล่ม 3 2) ผลิตบรรจุภัณฑ์ที่สลายตัวได้ตามมอก. 2884 เล่ม 1-2560 3) บรรจุภัณฑ์ต้องแสดงสัญลักษณ์และหมายเลขที่ชัดเจน
หน่วยงานของรัฐ	กำหนด แก๊ซ และยกเลิกมาตรฐานบรรจุภัณฑ์พลาสติก
2. พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522	
ผู้ผลิต	ผลิตภาชนะบรรจุอาหารที่สะอาดและปลอดภัยต่อสุขภาพ
3. พ.ร.ฎ.ออกตามความ ในประมวลรัษฎากร (ฉ. 749) พ.ศ. 2565	ร้านอาหารที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้
ร้านอาหาร	นิติบุคคลเป็นจำนวนร้อยละ 25 หากมีค่าใช้จ่ายในการซื้อบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ
4. แผนปฏิบัติการด้าน การจัดการขยะ พลาสติก ระยะที่ 2	
ร้านอาหารและธุรกิจ การส่งอาหารออนไลน์	สร้างความร่วมมือกันในการสนับสนุนการลดขยะพลาสติก

ตาราง 2.4 (ต่อ)

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
5. บันทึกร่วมมือ Food Delivery วิธีใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	เข้าร่วมโครงการใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มทางเลือกให้ลูกค้ารับหรือไม่รับช้อนส้อมพลาสติกด้วยตนเอง
6. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	
หน่วยงานของรัฐ	การเก็บ ขน หรือกำจัดขยะมูลฝอยตามเขตพื้นที่ของตน
7. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	
หน่วยงานของรัฐ	กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ
ประชาชน	1) ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยนอกถังขยะที่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งไว้ให้ 2) ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

3. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

ปัญหาขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีสาเหตุหลักมาจากการดำเนินกิจการของร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ที่ยังไม่ได้รับการควบคุมอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน ทำให้มีการศึกษากฎหมายและนโยบายของไทยควบคู่ไปกับกฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรปที่ได้นำหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อเพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้ในการเพิ่มบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดให้รู้จักความคุ้มค่าในการหมุนเวียนทรัพยากร และพบว่าประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่เข้ามาควบคุมขยะพลาสติกตั้งแต่การจำหน่าย การใช้ ไปจนถึงการคัดแยกก่อนทิ้ง นอกจากนี้ กฎหมายบางประการของ

ประเทศไทยที่มีอยู่ยังพบปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถลดปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกได้อย่างจริงจัง เช่น การจัดการขยะมูลฝอยแต่ฝ่ายเดียวของรัฐ หรือการสร้างแรงผลักดันให้ประชาชนคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงวิเคราะห์และเสนอแนวทางให้ได้มาซึ่งพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่เหมาะสมกับประเทศไทยให้ได้มากที่สุด

3.2 อภิปรายผล

จากการศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร พบว่า

1) ขั้นตอนการผลิต ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานและความปลอดภัยของผู้ใช้เป็นหลัก ทว่ายังขาดความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมภายหลังการผลิต ผู้เขียนจึงถอดบทเรียนจากกฎหมาย APSRR ประเทศเกาหลีใต้ที่กำหนดให้ผู้ผลิตห้ามผลิตและใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ยากต่อการรีไซเคิล กฎหมาย RSA ประเทศสิงคโปร์ที่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการผลิตต่อหน่วยงาน NEA และ Directive 2019/904 สหภาพยุโรปที่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องป้องกันการเกิดขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติก เช่น ออกแบบบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่ใช้ซ้ำได้หรือรีไซเคิลได้

2) ขั้นตอนการใช้ ได้กำหนดนโยบายที่ส่งเสริมให้ช่วยกันลดการใช้ให้ได้มากที่สุด ทว่านโยบายเหล่านี้ไม่ได้มีสภาพบังคับที่สามารถทำให้ปริมาณขยะเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ ผู้เขียนจึงถอดบทเรียนจากกฎหมาย APSRR กฎหมาย RSA และกฎหมาย VerpackG ประเทศเยอรมนีที่ไม่แจกบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งให้แก่ลูกค้า แต่จะใช้วิธีการอื่น เช่น หาสารบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้แทน หรือใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินกับลูกค้า เพื่อกระตุ้นให้การใช้ซ้ำและรีไซเคิลมากขึ้น และ

3) ขั้นตอนการทิ้ง ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวในการรวบรวมและกำจัดขยะ ทำให้เกิดปัญหาการจัดการและดูแลในแต่ละพื้นที่ได้อย่างไม่ทั่วถึง ผู้เขียนจึงถอดบทเรียนจากกฎหมาย APSRR กฎหมาย RSA และ Directive 94/62/EC สหภาพยุโรปที่ผู้ผลิตต้องเข้าร่วมกับองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต ให้องค์กรทำหน้าที่เก็บรวบรวมขยะพลาสติกกลับมารีไซเคิลแทนเพื่อแบ่งเบาภาระราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ กฎหมาย RCA ประเทศเกาหลีใต้ กฎหมาย RSA และ Directive 2019/904 EC ยังได้จัดทำแผนงานกำหนดเป้าหมายในการนำขยะพลาสติกกลับมารีไซเคิล ปรับใช้ควบคู่กับกฎหมายในขั้นตอนการใช้และการทิ้ง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ให้ได้มากที่สุด

3.3 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ โดยจำแนกออกเป็นสองระยะ คือ 1. ระยะสั้น และ 2. ระยะยาว ดังนี้

3.3.1 กฎหมายระยะสั้น

ระยะนี้จะกล่าวถึงการนำกฎหมายไทยที่มีอยู่มาปรับใช้ระหว่างระยะยาว บังคับใช้ ได้แก่

1) ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานภาชนะ และเครื่องใช้สำหรับอาหารฉบับใหม่ ด้วยอำนาจในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ผลิตต้อง (1) ผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ไม่รีไซเคิลยาก (2) ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ผ่านการรีไซเคิลแล้ว ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และ (3) กำหนดสัญลักษณ์บนบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ผ่านการรีไซเคิลแล้วเป็นการเฉพาะ และต้องมีความชัดเจน อ่านได้ง่าย

2) แก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ. 2560 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีถังขยะให้เพียงพอและเหมาะสมกับประเภท ปริมาณของขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ให้มีการเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจในเรื่องสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร วิธีการคัดแยกขยะอย่างถูกต้องและถูกหลักอนามัย รวมทั้งประโยชน์ของบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ซ้ำได้หรือสามารถย่อยสลายได้ตามชีวภาพให้แก่ประชาชน ภายใต้ความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 34/1 วรรคสอง วรรคสามและวรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

3.3.2 กฎหมายระยะยาว

ระยะนี้กล่าวถึงการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่น่าหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตและหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน ประกอบกับกฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรปมากำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ ได้แก่

1) กฎหมายตามหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

1.1) กำหนดให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ คือ “ผู้จำหน่าย” แต่ในกรณีที่ธุรกิจส่งอาหารออนไลน์ผลิตบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารออกจำหน่ายให้แก่ร้านอาหารเป็นการเฉพาะจะมีบทบาทเป็น “ผู้ผลิต” ด้วยอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่มีขนาดเล็ก จะได้รับการยกเว้นให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบบางประการเท่านั้น เพื่อลดภาระในการดำเนินการให้แก่ธุรกิจขนาดเล็กนี้

1.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือรัฐมนตรีอื่นที่ได้รับการแต่งตั้ง มีอำนาจ (1) กำหนดให้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารอยู่ในการควบคุมของประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) พ.ศ. 2565 (2)

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อการบำบัดบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกมีส่วนผสมอันตรายหรือใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินเพื่อควบคุมปริมาณขยะ (3) ห้ามผลิตหรือใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่รีไซเคิลยาก (4) กำหนดหลักเกณฑ์การติดสัญลักษณ์บนบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารตามมอก. เลขที่ 1310-2538 (5) เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการลดการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร (6) กำกับดูแลองค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้ทำหน้าที่เก็บเงินสมทบมาเป็นต้นทุนในการเก็บรวบรวมบำบัด กำจัด และส่งไปยังโรงงานรีไซเคิลแทนผู้ผลิตและผู้จำหน่าย อย่างไรก็ตาม มาตรการทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วน เพื่อนำความเห็นดังกล่าวมาพิจารณาปรับปรุงข้อกำหนดให้เป็นไปตามความเหมาะสมก่อนออกประกาศกำหนด

1.3) หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ผลิตและผู้ใช้ แบ่งออกเป็น (1) ผู้ผลิตมีหน้าที่ ได้แก่ จดทะเบียนเป็นผู้ผลิตที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกรมควบคุมมลพิษ ชำระเงินสมทบให้แก่องค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิต ดำเนินการลดการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร และใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินในการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร และ (2) ผู้จำหน่ายมีหน้าที่ ได้แก่ จดทะเบียนเป็นผู้จำหน่ายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกรมควบคุมมลพิษ ชำระเงินสมทบให้แก่องค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิตก่อนวางสินค้าจำหน่าย หลีกเลี่ยงการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ไม่ผ่านมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ส่งเสริมการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินกับลูกค้า และแจ้งข้อมูลให้ลูกค้าทราบถึงข้อมูลระบบมัดจำ-คืนเงิน รวมถึงแจ้งข้อมูลเรื่องสัญลักษณ์บนบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ผ่านการรีไซเคิลแล้ว

1.4) หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง แบ่งออกเป็น (1) หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารและคัดแยกออกจากขยะประเภทอื่น จัดหาถังขยะตามประเภทให้ครบถ้วนและเพียงพอ ทำความตกลงกับองค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิตในการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่อยู่ภายนอกระบบ กำหนดให้ผู้มีอาชีพเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ (ชาเล้ง) ขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษในเขตพื้นที่ของตนเป็นประจำทุกปี และ (2) ราชการส่วนกลาง มีหน้าที่ติดตามและตรวจสอบสถานที่ตั้งและการดำเนินงานของผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้มีอาชีพเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ และองค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิต กำหนดแนวทางในการจำแนกประเภท จัดเก็บ และรวบรวมขยะพลาสติกประเภทบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหาร รวมถึงกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น โครงการเงินอุดหนุนสำหรับการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย

1.5) หน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชน ได้แก่ คัดแยกขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารออกจากขยะมูลฝอยประเภทอื่น และร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างจริงจัง เพื่อการลดการเกิดขยะพลาสติกทั้งประเภทบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหารและประเภทอื่น ณ ขั้นตอนการบริโภคก่อนทิ้งและหลังทิ้งขยะพลาสติก

1.6) บทลงโทษ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษหรือเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับ ดูแล สอบสวน หรือกำหนดโทษให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ (1) บุคคลใดดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 100,000 บาท เช่น ผลิต จำหน่าย หรือใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการบำบัดบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมอันตราย หรือไม่คืนเงินค้ำมัดจำให้แก่ผู้บริโภค (2) ผู้ผลิตที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ต้องระวางโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 200,000 บาท ในการกระทำความผิดครั้งแรก และโทษปรับไม่เกิน 300,000 บาท สำหรับการกระทำความผิดครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อมา หากกระทำความผิดหลายครั้งต่อเนื่องกัน ต้องระวางโทษปรับอีกไม่เกิน 300,000 บาท (3) ผู้จำหน่ายที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ต้องระวางโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 50,000 บาท และปรับรายวันไม่เกินวันละ 3,000 บาท จนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง และ (4) ผู้ใดที่ไม่คัดแยกขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารออกจากขยะประเภทอื่น มีโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 5,000 บาท หากฝ่าฝืนเกิน 3 ครั้ง ต้องชำระค่าปรับตามจำนวนครั้งที่ฝ่าฝืนและทำความสะอาดในพื้นที่สาธารณะตามสถานที่และระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนด

2) มาตรการทางกฎหมายตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน

2.1) กำหนดแผนแม่บทเพื่อการหมุนเวียนบรรจุภัณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมให้ผู้ใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกเห็นความสำคัญในการลดการใช้ การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาแปรใช้ใหม่อย่างคุ้มค่าให้ได้มากที่สุด และจำแนกบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง รวมทั้งการคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างการค้าและการตามแผนแม่บท ตลอดจนแผนการรักษาความปลอดภัยทางการเงิน

2.2) บทลงโทษ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษหรือเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับ ดูแล สอบสวน หรือกำหนดโทษให้บุคคล ธุรกิจเอกชน หรือองค์กรใดที่ไม่ปฏิบัติตามแผนแม่บทเพื่อการหมุนเวียนบรรจุภัณฑ์ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 30,000 บาท

บรรณานุกรม

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. “ทส. จับมือ Platform ร่วมลงนามบันทึกความร่วมมือ “Food Delivery วิถีใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม”.” 2563. https://www.pcd.go.th/pcd_news/8460. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570). กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ. 2566.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570). กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ. 2566.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2563. กรุงเทพฯ: บริษัท สไตส์ครีเอทีฟแฮส. 2564.
- กระทรวงสาธารณสุข. “ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) พ.ศ. 2565 ออกตามความในพระราชบัญญัติ อาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุที่ทำจากพลาสติก.” 17 มิถุนายน 2565.
- พัชรนันท์ รักพงษ์ไทย. “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการนำขยะมูลฝอยจากครัวเรือนประเภทพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ (Recycle).” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2560.
- มณีจันทร์ พึ่งภักดี. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์เพื่อการขนส่งจากการซื้อขายสินค้าออนไลน์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2563.
- วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม. มาตรการจัดการขยะพลาสติกในสิงคโปร์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ม.ป.ป.
- สุจิตรา วาสนาคำรังดี. “หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน.” วารสารสิ่งแวดล้อม 24, น. 2 (2563): 2-4.
- สุจิตรา วาสนาคำรังดี, อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฤษฎี สติพัฒนานนท์, ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, กฤษฎิกา ศรีเจริญ. โครงการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ เพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2566.
- National Report 2009 The Republic of Korea. “18th-19th Session of The Commission on Sustainable Development (CSD).” Global Environment Division. Ministry of Environment. 2009.

- Ministry of Environment, “Graded based on four criteria, including packaging materials and best.” 2019. <https://shorturl.asia/9twlv>. accessed June 14, 2023.
- Ministry of Environment. “You can now choose to receive food in reusable containers! Reusable takeout container pilot project launches around Gangnam district of Seoul.” (2021). <https://shorturl.asia/nFzx4>. accessed December 21, 2022.
- SCG Circular way. “เศรษฐกิจหมุนเวียน – โอกาสใหม่ของธุรกิจเพื่อความยั่งยืน.” 2562. <https://www.scg.com/sustainability/circular-economy/interesting/circular-economy-is-new-chance/>. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2565.
- Stefanie BEITIEN. “Reducing Single-Use Plastics in Food Delivery and Takeaway.” Paper presented at Rethinking Plastics – Circular Economy Solutions to Marine Litter. Bonn and Eschborn, Germany, July 30, 2020.
- The National Environment Agency. “Guidebook on the Mandatory Packaging Reporting.” 2022. <https://shorturl.asia/K1LPL>. accessed June 20, 2023.
- The nation Thailand. “Food delivery app operators urged to take action to reduce plastic waste.” 2021. <https://www.nationthailand.com/international/40004396>. accessed January 21, 2023.
- World Wide Fund for Nature (Singapore). “New commitment by food delivery industry saves 1 million pieces of plastic utensils a week.” 2019. <https://www.wwf.sg/new-commitment-by-food-delivery-industry-saves-1-million-pieces-of-plastic-utensils-a-week/>. accessed April 14, 2023.

มาตรการทางกฎหมายและข้อตกลงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการค้าของ
กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางว

อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

Legal measure and Agreement on Bridging Disparity gap of
Lai Ngao subdistrict community enterprise Pomelo Exports,
Wiang kaen district, Chiang Rai province

สุรพี โพธิสาราช*, วรณัฐ บุญเจริญ** และ นิธิณี ทองแท้**

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ 9 ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Suraphi Phothisarath, Vorrarat Booncharoen and Nithinee Thongtae

Faculty of Law, Chiang rai Rajabhat University

80 moo. 9 Paholyothin Rd., Muang District Chiang rai province 57100

Email : suraphi.pho@crru.ac.th, vorranat.boon@crru.ac.th, nithinee.ton@crru.ac.th

Received: January 5, 2024

Revised: July 24, 2024

Accepted: August 6, 2024

บทคัดย่อ

กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางว เป็นการรวมตัวของเกษตรกรผู้ปลูกส้มโอส่งออกในระดับตำบลของอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย หากแต่ในการรวมกลุ่มนี้ยังไม่มี การขับเคลื่อนการค้าในนามของกลุ่มวิสาหกิจฯ เกษตรกรในกลุ่มจึงต่างคนต่างขายส้มโอส่งออก ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของสมาชิกในกลุ่มวิสาหกิจฯ เพื่อเป็นการลดความ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของสมาชิกจึงมีแนวคิดในการสร้างความเข้มแข็งในการจัดให้มีการขาย ส้มโอส่งออกในนามของกลุ่มวิสาหกิจฯ การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษากฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกส้มโอและให้ความรู้กฎหมายแก่สมาชิก 2. เพื่อจัดทำข้อตกลง ทางการค้าระหว่างสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางว 3. เพื่อจัดทำสัญญา มาตรฐานการค้าส้มโอส่งออกไปยังประเทศจีน 4. เพื่อจัดทำความร่วมมือระหว่างวิสาหกิจ ชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางว อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, รองคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

** อาจารย์, ผู้ช่วยคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

และ 5. เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายขาว อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ผลการศึกษาพบว่า การสร้างเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ให้แก่กลุ่มวิสาหกิจฯ นั้นสามารถทำได้โดยการให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อตกลงทางการค้าร่วมกันระหว่างสมาชิกและกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอของกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกโดยเกิดจากความร่วมมือระหว่างสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจฯ ที่กำหนดแนวปฏิบัติในการปลูก การดูแลรักษาตลอดจนการเก็บผลผลิตส้มโอให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและกำหนดมาตรฐาน ขนาด รสชาติ ของส้มโอที่ขายในนามของกลุ่มวิสาหกิจฯ และการเตรียมความพร้อมในการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ หรือ GI ให้แก่ส้มโอเวียงแก่นเพื่อยกระดับมาตรฐานสินค้า และสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ส้มโอเวียงแก่นจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำให้แก่กลุ่มวิสาหกิจฯ อีกทั้งการจัดทำคู่มือการจดทะเบียนผู้ส่งออกส้มโอให้แก่กลุ่มวิสาหกิจฯ ในการวางแผนทางพัฒนา ศักยภาพของกลุ่มในการส่งออกส้มโอโดยไม่ผ่านล้ง

คำสำคัญ: ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้, ส้มโอ, มาตรการทางกฎหมาย, เวียงแก่น, เชียงราย

Abstract

The Pomelo Export Community Enterprise Group of Lai Ngao Subdistrict, Wiang Kaen District, Chiang Rai Province, is an assembly of pomelo farmers who export their produce. However, there are no coordinated trade operations under the name of the enterprise. As a result, farmers sell their produce independently, resulting in income disparities among the members of the enterprise group. To decrease the income disparities among members, the plan is to strengthen the group and organize pomelo exports under the enterprise's name. The objectives of this research are: 1. To study the laws and regulations related to pomelo exports and provide legal knowledge to members. 2. To prepare a trade agreement between members of the Pomelo Export Community Enterprise Group, Lai Ngao Subdistrict. 3. To prepare a trade standard contract for pomelo exports to China. 4. To establish cooperation between community enterprises for pomelo exports in Lai Ngao Subdistrict, Wiang Kaen District, Chiang Rai Province with relevant agencies and 5. To study guidelines for setting standards for pomelo characteristics in the pomelo export enterprise group in Lai Ngao Subdistrict, Wiang Kaen District, Chiang Rai Province.

The study found that allowing members to participate in the development of a collective trade agreement and setting standards for the export group's pomelo qualities may assist in minimising income disparities. This requires member collaboration to set uniform criteria for planting, preserving, and harvesting pomelos. It also includes establishing criteria for the size and taste of the pomelos sold under the enterprise's name. Furthermore, planning to register a Geographical Indication (GI) for Wiang Kaen pomelos in order to increase product standards and add value will assist in the reduction of disparities within the group. Also, create a manual for registering pomelo exporters for the enterprise group in order to establish the group's capacity development plan for exporting without intermediaries.

Keywords: reducing income disparity, pomelo, legal measures, Wiang Kaen, Chiang Rai

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หากกล่าวถึงส้มโอ คนไทยมักจะนึกถึงส้มโอนครชัยศรี ส้มโออัมพวา ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิต แหล่ง ผลิตเพื่อการส่งออกส่วนใหญ่อยู่ในแถบจังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร และสมุทรสงครามซึ่งเคยมีแนวนโยบายเพื่อเพิ่มปริมาณการส่งออกส้มโอของไทยไปยังฮ่องกงและแคนาดา โดยการนำนโยบายด้านการปรับปรุงคุณภาพ มาตรฐานส้มโอเพื่อการส่งออก และการปรับปรุงการบรรจุหีบห่อให้น่าสนใจมาใช้ และมีการวิเคราะห์การขยายส้มโอสำหรับสิงคโปร์ทางด้านราคามาใช้ โดยการทำให้ราคาส่งออกส้มโอของไทยลดลง ซึ่งจะทำให้ปริมาณการนำเข้า ส้มโอจากไทยเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ควรมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประเทศลูกค้าอื่น ๆ หันมาสนใจส้มโอของไทยมากขึ้น¹และน้อยคนนักที่จะทราบว่าส้มโอที่ได้รับความนิยมในสหภาพยุโรปและประเทศเนเธอร์แลนด์คือ “ส้มโอเวียงแก่น” ส้มโอสายพันธุ์ทองดี ชาวใหญ่และเซลเลอร์ที่ปลูกในอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายและเป็นส้มโอที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารอย่าง 1. การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practices: GAP) 2. หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร (Good Manufacturing Practice : GMP) ซึ่งเป็นเกณฑ์หรือข้อกำหนดขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัยด้านการเกษตรและอาหาร และ 3. Global GAP มาตรฐานภาคเอกชนสำหรับการผลิตสินค้าเกษตรของกลุ่มผู้ค้าปลีกในยุโรปมีที่มาจากมาตรฐาน GAP หรือ Good Agricultural Practice ขององค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Food and Agriculture Organization-FAO) จึงทำให้ส้มโอเวียงแก่นมีชื่อเสียงในสหภาพยุโรป (EU) และประเทศเนเธอร์แลนด์ และต่อมาได้รับความนิยมจากประเทศจีน เกษตรกรชาวสวนส้มโอได้มีการรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอเพื่อการส่งออกตั้งแต่ระดับอำเภอ “วิสาหกิจชุมชนส้มโอเวียงแก่นเพื่อการส่งออก” ที่มีสมาชิกกว่า 500 คนและระดับตำบล “วิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหล้ายาว” มีสมาชิก 136 คน โดยในงานวิจัยนี้มุ่งเน้นสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ของกลุ่ม “วิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหล้ายาว” ที่อยู่ในอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ภายหลังจากที่กลุ่มวิสาหกิจฯนี้ได้รับผลกระทบจากการไม่สามารถส่งออกส้มโอไปยังสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ที่เป็นตลาดรายใหญ่ในการส่งออกส้มโอของอำเภอเวียงแก่นได้ จึงทำให้กลุ่มทำการค้าขายส้มโอให้แก่ประเทศจีนมากขึ้น อีกทั้งพบว่ากลุ่มวิสาหกิจฯประสบปัญหาขาดสถิติการส่งออกของกลุ่ม ฐานข้อมูลของกลุ่มวิสาหกิจฯ และสมาชิก ทั้งรูปแบบเอกสารและออนไลน์, ปัญหาการลักลอบขายต้นกล้าส้มโอข้ามชายแดนลาวเพื่อนำไปปลูกที่ประเทศลาวโดยมีนายทุนจากประเทศจีน และการลักลอบนำต้นกล้าส้มโอไปปลูกที่ประเทศลาวนั้นทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบต่อการส่งออกส้มโอ ทางกลุ่มประสงค์จะขึ้นทะเบียน

¹ นิภาพรณ ศิริทรัพย์สมบัติ, *การวิเคราะห์เศรษฐกิจการส่งออกส้มโอของประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย, 2544).

ส้มโอเวียงแก่นให้เป็น “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” หรือ (Geographical Indication: GI) ตามกฎหมาย ทางกลุ่มต้องการจัดเก็บข้อมูลการผ่านมาตรฐาน GMP และ GAP ของแต่ละสวนเพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลในการพัฒนาศักยภาพกลุ่มวิสาหกิจต่อไปในอนาคต ต้องการให้มีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกส้มโอและให้ความรู้กฎหมายพื้นฐานกับสมาชิกโดยจัดทำเป็นคู่มือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกส้มโอเพื่อให้สมาชิกในกลุ่มได้ศึกษาตลอดจนปัญหาการทำการค้ากับประเทศจีนในการส่งออกส้มโอนั้น ปัจจุบันไม่มีหนังสือสัญญาระหว่างกันเป็นการตกลงซื้อขายแบบทั่วไปหลายครั้งที่มีการเอารัดเอาเปรียบโดยการกดราคาอ้างถึงรสชาติ หรือการตัดส้มโออ่อน การทำสัญญามาตรฐานการส่งออกส้มโอไปยังประเทศจีนจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งและในการจัดทำเป็นสัญญามาตรฐานดังกล่าวจัดทำ 3 ภาษาคือ ภาษาไทย ภาษาจีน และภาษาอังกฤษ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกส้มโอและให้ความรู้กฎหมายแก่สมาชิก

1.2.2 เพื่อจัดทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายาง

1.2.3 เพื่อจัดทำสัญญามาตรฐานการค้าส้มโอส่งออก

1.2.4 เพื่อจัดทำความร่วมมือระหว่างวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.2.5 เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

เก็บข้อมูลเชิงสำรวจเฉพาะพื้นที่ปลูกส้มโอในตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ ถ่ายทอดเป็นแผนที่ดิจิทัล การวิเคราะห์ความต้องการของตลาดเพื่อวางแผนการจัดจำหน่าย รวมถึงกระบวนการเพื่อจัดทำสัญญามาตรฐานให้กับกลุ่มวิสาหกิจ

1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

ตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

1.3.3 ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายาง

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยนี้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ อันประกอบไปด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร กระบวนการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก มีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

1) การวิจัยเชิงเอกสาร ได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร การทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี ประกาศ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายต่าง ๆ ในการส่งออกเพื่อจัดทำคู่มือการจดทะเบียนผู้ส่งออกส้มโอ

2) การสนทนากลุ่ม ในส่วนของการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกและการกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจฯ การจัดทำสัญญามาตรฐานการส่งออกส้มโอ และการจัดทำความร่วมมือการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ GEOGRAPHICAL INDICATION หรือ GI

3) การสัมภาษณ์เชิงลึก เกี่ยวกับการกำหนดสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในการขึ้นทะเบียน สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย ในการสัมภาษณ์เชิงลึกนี้เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและประเมินความพร้อมด้านต่าง ๆ ในการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และเกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการผลักดันให้เกิดการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ให้แก่ส้มโอเวียงแก่น

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ด้านวิชาการ คือ ได้รับความรู้และข้อมูลในการจัดทำฐานข้อมูล ได้แก่ คู่มือการจดทะเบียนผู้ส่งออกส้มโอ สัญญามาตรฐาน ข้อตกลงระหว่างสมาชิก ข้อกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออก

1.5.2 ด้านสังคม คือ มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบล หล่ายงาว และได้การบริหารจัดการวิสาหกิจฯ ที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และมีเครือข่ายสนับสนุนการพัฒนาวิสาหกิจ

1.5.3 ด้านเศรษฐกิจ คือ มีสัญญามาตรฐานการส่งออกส้มโอเพื่อช่วยลดขั้นตอนทางการค้า และ รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการขายส้มโอส่งออกในนามของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหล่ายงาว

2. ผลการวิจัย

จากการดำเนินการวิจัย มีผลการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหล่ายงาว ดังนี้

มาตรการทางกฎหมายและจัดทำข้อตกลงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการค้าของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหล่ายงาวนั้นเนื่องจากรูปแบบการขายส้มโอของกลุ่มวิสาหกิจฯ เป็นการขายผ่านโรงคัดบรรจุผลไม้ซึ่งพ่อค้าคนกลางหรือที่เรียกกันว่า “ล้ง” และมีลักษณะเป็นการขายแบบปัจเจกบุคคลไม่ได้มีรูปแบบการขายแบบรวมกลุ่มในนามของกลุ่มวิสาหกิจฯ จึงทำให้เกษตรกรในกลุ่มมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้บางคนขายได้จำนวนมาก บางคนขายจำนวนน้อยและกลุ่มวิสาหกิจฯ ไม่ได้ทำความเข้าใจและไม่มีการขับเคลื่อนในนามของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหล่ายงาวและไม่มีการกำหนดมาตรฐานของลักษณะส้มโอที่จะส่งออกของกลุ่มไว้ ตลอดจนสมาชิกมีต้องการศึกษาในการขายโดยตรงไม่ผ่านล้งทำให้

กลุ่มวิสาหกิจฯ ต้องการศึกษารายละเอียดเป็นผู้ส่งออกส้มโอเพื่อใช้การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มวิสาหกิจฯ ที่มีเกษตรกรรุ่นใหม่เข้ามาพัฒนาพื้นที่ปลูกส้มโอแทนพ่อแม่ในอนาคจากการดำเนินการวิจัยพบว่ากลุ่มวิสาหกิจฯ ยังต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศจีนซึ่งต้องการส้มโอที่ได้มาตรฐานและการส่งออกไปยังประเทศอื่นให้มากขึ้นและเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น การเตรียมความพร้อมในการจดทะเบียนผู้ส่งออก การขอและการออกใบรับรองสุขอนามัยและการส่งสินค้าเกษตรไปยังต่างประเทศที่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบและเงื่อนไขในการส่งออกที่แตกต่างกันไปตามที่แต่ละประเทศกำหนดในงานวิจัยนี้พบว่ากลุ่มวิสาหกิจฯ ยังไม่มีความพร้อมการส่งออกส้มโอไปยังต่างประเทศโดยไม่อาศัยการขายผ่านล้งได้เนื่องจากขั้นตอนในการส่งออกส้มโอมีหลายขั้นตอนและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและกฎหมายประเทศที่จะส่งออกส้มโอ ทั้งนี้ผู้วิจัยจึงดำเนินการจัดทำเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของสมาชิกในกลุ่มวิสาหกิจฯ ซึ่งจะเป็นการขายในนามของกลุ่มวิสาหกิจฯ แทนการขายแยก ผู้วิจัยได้จัดทำเครื่องมือในพัฒนากลุ่มวิสาหกิจฯ ในการลดความเหลื่อมล้ำฯ ดังนี้

2.1 ข้อตกลงทางการค้าระหว่างสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในทางปฏิบัติของสมาชิกกลุ่มฯ ดังนี้

(1) สมาชิกกลุ่มวิสาหกิจฯ จะต้องไม่ตัดส้มโออ่อนก่อน 80 % หากฝ่าฝืนคณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจฯ พิจารณาระงับการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ฤดูกาลผลิตได้

(2) เกษตรกรต้องแจ้งความประสงค์ระบุจำนวนไร่ของส้มโอส่งออกและส้มโอตลาด (คัดแยกส้มโอส่งออกกับส้มโอตลาด)

(3) สมาชิกต้องมีการลงทะเบียนแจ้งความประสงค์การค้าขายส้มโอผ่านกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางจึงสามารถขายในนามของกลุ่มได้

-
- ² - ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553
 - ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557
 - ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับผลไม้ที่ส่งออกผ่านประเทศที่สามเข้าสู่สาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ. 2552
 - ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการนำเข้าและส่งออกผลไม้ระหว่างราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐประชาชนจีนผ่านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. 2554
 - พิธีสารระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงควบคุมคุณภาพและตรวจสอบกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน
 - ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชเป็นพืชควบคุมเฉพาะ พ.ศ. 2556
 - ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชเป็นพืชควบคุมเฉพาะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558
 - ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย พ.ศ. 2552
 - ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย สำหรับการส่งออกมะละกอไปยังสหภาพยุโรป นอร์เวย์ สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐไอซ์แลนด์สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น พ.ศ. 2559

(4) เกษตรกรที่ประสงค์จะส่งออกส้มโอจะต้องมีใบรับรองมาตรฐาน GAP ทุกคน และยินยอมให้คณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจฯ ตรวจสอบ หากมีการฝ่าฝืนทางคณะกรรมการจะมีการพิจารณาเพิกถอนการลงทะเบียนส้มโอส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ฤดูกาลผลิต

(5) เกษตรกรที่ประสงค์จะส่งออกในนามของกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายางาวจะต้องผ่านการอบรมที่ทางกลุ่มกำหนดทุกคน และเข้าร่วมกิจกรรมอบรมความรู้ด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเกษตร ด้านการขอขึ้นทะเบียน GI ด้านการตลาดทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น เพื่อสร้างองค์ความรู้และมาตรฐานที่ดีให้แก่เกษตรกร

(6) สมาชิกกลุ่มวิสาหกิจฯ จะต้องมีการให้ข้อมูลที่เป็นจริงและเป็นปัจจุบัน โดยยินยอมให้คณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจฯ หรือตัวแทนสมาชิก สามารถเข้าตรวจสอบสวนส้มโอและเอกสารใด ๆ ได้ เพื่อป้องกันการลักลอบตัดส้มโอส่งออกจากสวนที่ไม่มีใบ GA

(7) จัดให้มีการประชุมกลุ่มวิสาหกิจฯ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง กำหนดเวลา ก่อนตัดส้มโอ และหลังตัดส้มโอ โดยสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจฯ ต้องเข้าในการประชุมทุกครั้ง

(8) เกษตรกรทุกคนต้องเข้ารับการตรวจดินในสวนส้มโอก่อนกระบวนการปลูก 2-3 เดือน

(9) สมาชิกกลุ่มวิสาหกิจฯ ต้องปฏิบัติตามคู่มือการปลูกส้มโอของกลุ่ม

(10) สมาชิกกลุ่มวิสาหกิจฯ ต้องควบคุมการใช้สารเคมีโดยงดใส่ปุ๋ยในระยะเวลา 15 วันก่อนตัด เพื่อป้องกันสารเคมีตกค้างในส้มโอก่อนส่งออก และยินยอมให้คณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจฯ หรือตัวแทนเข้าตรวจสอบ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามการใช้สารเคมีที่กำหนด คณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจฯ พิจารณาตัดสิทธิ์การส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ฤดูกาลผลิตได้

(11) ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 30 ประกอบประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชให้เป็นพืชสงวนตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

สมาชิกกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายางาวต้องร่วมกันเฝ้าระวังการลักลอบขายต้นกล้าที่ถือเป็นพืชสงวน หากพบผู้กระทำความผิดแจ้งได้ที่ด่านตรวจพืชของกรมวิชาการเกษตร (พืชสงวนตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 กำหนดไว้ทั้งหมด 11 ชนิด คือ ทุเรียน องุ่น ลิ้นจี่ มะพร้าว มะขาม ส้มโอ ลำไย ทองเคเรือ กวาวเคเรือ สละ และสับปะรด โดยผู้ที่กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ)

ซึ่งในข้อ 11 นี้ได้รับคำแนะนำจากเกษตรอำเภอเวียงแก่นและสมาชิกเห็นชอบในการระบุไว้ในข้อตกลงทางการค้าระหว่างสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางาวโดยอ้างอิงจากมาตรา 30 ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติ “ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกซึ่งพืชสงวน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีและเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดลอง หรือวิจัยในทางวิชาการเท่านั้น” และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชให้เป็นพืชสงวนตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

(ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 21 กันยายน 2542 ในการกำหนดชนิดและชื่อพันธุ์พืชสวนมีพันธุ์พืชที่ถูกกำหนดให้เป็นพืชสวนได้แก่ส้มโอ ดังนั้นในการจัดทำข้อตกลงสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายจึงระบุให้สมาชิกต้องร่วมกันเฝ้าระวังการลักลอบขายต้นกล้าที่ถือเป็นพืชสวน และหากพบผู้กระทำความผิดแจ้งได้ที่ด่านตรวจพืชของกรมวิชาการเกษตร³

การจัดทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างสมาชิกวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายจึงเป็นการสร้างมาตรฐานให้แก่กลุ่มวิสาหกิจฯ เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการขายส้มโอแบบปัจเจกแยกขายแบบต่างคนต่างขายเป็นการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกและสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้และกลุ่มวิสาหกิจฯ จะมีคณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจฯ เข้ากำกับสมาชิกให้ทำตามข้อตกลงและขายส้มโอตามมาตรฐานคุณลักษณะที่กลุ่มวิสาหกิจฯ กำหนดไว้โดยกลุ่มวิสาหกิจฯ ตั้งเป้าหมายในการขายให้แก่ห้างค้าปลีก⁴ เพื่อให้ได้รับรองระบบการผลิตตามมาตรฐาน GMP (Good Manufacturing Practice) หรือ ขายปลีกในนามกลุ่มวิสาหกิจฯ ผ่านทางเว็บไซต์และหากในอนาคตกลุ่มวิสาหกิจฯ มีความเข้มแข็งและมีระบบในการจัดการที่ดีขึ้นกลุ่มวิสาหกิจฯ อาจมีการพัฒนาติดต่อการค้ากับผู้ซื้อจากต่างประเทศโดยตรงผ่านเว็บไซต์กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลาย

2.2 มาตรฐานคุณลักษณะส้มโอส่งออกของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ เป็นการกำหนดลักษณะส้มโอที่จะส่งออกในนามของกลุ่มวิสาหกิจฯ ในแต่ละสายพันธุ์ที่เป็นสายพันธุ์ส่งออกอย่างสายพันธุ์ขาวใหญ่ และสายพันธุ์ทองดี มีรายละเอียด ดังนี้

คำนิยาม

ส้มโอเวียงแก่น หมายถึง ส้มโอพันธุ์ขาวใหญ่ พันธุ์ทองดีและพันธุ์เซลเลอร์ รสชาติหวาน ซ้ำติดปลายลิ้น ขมเล็กน้อย เนื้อกรอบ เมื่อครบกำหนดการเก็บเกี่ยวสามารถตัดลงจากต้นแล้วสามารถเก็บผลส้มโอได้นาน 1-2 เดือน ความหวานอยู่ในระดับ 8 องศาบริกซ์ขึ้นไป ปลุกและผลิตในเขตพื้นที่อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

1. ลักษณะและรสชาติของส้มโอเวียงแก่น มีลักษณะดังนี้

1.1 ส้มโอพันธุ์ขาวใหญ่

ลักษณะทางกายภาพ ผลใหญ่ทรงรี กิ่งใหญ่ แขน น้ำเยาะ เนื้อกรอบ ต่อม้ำมันห่างและนูน ฉ่ำน้ำ หวานอมเปรี้ยว ซ้ำติดลิ้น มีรสฝาดและขมนิด ๆ

ลักษณะทางเคมี รสชาติความหวาน 9 องศาบริกซ์ขึ้นไป

³ โดยพืชสวนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดชนิดและชื่อพันธุ์ของพืชให้เป็นพืชสวนตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 21 กันยายน 2542 กำหนดไว้ทั้งหมด 11 ชนิด คือทุเรียน องุ่น ลิ้นจี่ มะพร้าว มะขาม ส้มโอ ลำไย ทองเคียว กวาวเครือ สละ และสับปะรด และตามมาตรา 62 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 30 หรือมาตรา 33 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ)

⁴ ห้างค้าปลีก หมายถึง สิ่งที่ทำข้อตกลงด้านมาตรฐานส้มโอส่งออกพร้อมกับกลุ่มวิสาหกิจ ฯ

1.2 สัมโพนธ์ทองดี

ลักษณะทางกายภาพ ผลส้มโอรنگกลมแป้น ผิวสีเหลืองนวลเมื่อแก่จัด เนื้อในกึ่งเป็นสีชมพู ต่อม้ำมันละเอียด ผลมีความมันวาว รสชาติหวานอมเปรี้ยว ขม ช้ำติดปลายลิ้นนิด ๆ

ลักษณะทางเคมี รสชาติความหวาน 9 องศาบริกซ์ขึ้นไป

1.3 สัมโพนธ์เซลเลอร์

ลักษณะทางกายภาพ ผลส้มโอรنگกลม ผลสีเขียวอ่อนเมื่อแก่จัด เนื้อกึ่งเล็กและกรอบ สีทับทิม ไม่ฉ่ำน้ำ ต่อม้ำมันน้อย ผิวสากมือ รสชาติหวานอมเปรี้ยว มีความซ่าที่ปลายลิ้นเล็กน้อย

ลักษณะทางเคมี รสชาติความหวาน 9 องศาบริกซ์ขึ้นไป

2. น้ำหนักและขนาดของส้มโอที่เหมาะสมในการส่งออก แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะการค้า ดังนี้

2.1 ส้มโอส่งออกประเภทสมาชิกดำเนินการขายเองโดยตรง (สมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางวัดตอซื้อขายกับผู้ซื้อโดยตรง)

ส้มโพนธ์ขาวใหญ่

(1) ขนาดจัมโบ้ JUMBO หรือใหญ่พิเศษ ผลส้มโอขนาด 22 นิ้วขึ้นไป น้ำหนัก 1.8 กิโลกรัมขึ้นไป

(2) ขนาดเบอร์ 1 ผลส้มโอขนาด 19 – 21.9 นิ้ว น้ำหนัก 1.3 – 1.79 กิโลกรัม

ส้มโพนธ์ทองดี และ เซลเลอร์

(1) ขนาดจัมโบ้ JUMBO หรือ ใหญ่พิเศษ ผลส้มโอขนาด 20 นิ้วขึ้นไป น้ำหนัก 1.4 กิโลกรัมขึ้นไป

2.2 ส้มโอส่งออกประเภทสมาชิกดำเนินการขายผ่านล้ง (ตลาดส่งออก)

ส้มโพนธ์ขาวใหญ่

(1) ขนาดเบอร์ 1 ผลส้มโอขนาด 19 – 21 นิ้ว น้ำหนัก 1.3 กิโลกรัมขึ้นไป

ส้มโพนธ์ทองดี และ เซลเลอร์

(1) ขนาดเบอร์ 1 ผลส้มโอขนาด 18 – 21 นิ้ว น้ำหนัก 1.1 กิโลกรัมขึ้นไป

(2) ขนาดเบอร์ 2 ผลส้มโอขนาด 17 – 17.9 นิ้ว น้ำหนัก 0.8 – 1.0 กิโลกรัม

3. ระยะเวลาในการตัดส้มโอ

ระยะเวลาในการตัดส้มโอเพื่อการส่งออกส้มโอของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายาง ผลส้มโอที่ตัดจะต้องมีระยะเวลา 6 เดือนขึ้นไป เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดรสขมฝาดมากเกินไป

4. กระบวนการผลิตส้มโอเวียงแก่น

4.1 การปลูก

4.1.1 สามารถปลูกได้ตลอดทั้งปี และช่วงเวลาที่เหมาะสมคือ เดือน พฤษภาคม ถึง ตุลาคม เพื่อป้องกันการขาดน้ำ โดยมีระยะห่างระหว่างแถวและต้นที่แนะนำคือ 8 x 8 เมตร

4.1.2 พื้นที่เพาะปลูกต้องมีสภาพที่เหมาะสม ไม่มีน้ำขัง มีน้ำเพียงพอต่อการให้น้ำตลอดทั้งปี

4.1.3 ใช้กิ่งพันธุ์ที่ผลิตในพื้นที่อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย และได้รับการรับรองจากสวนนั้น ๆ (สวนที่ปลูกเพื่อการส่งออกมีใบรับรองมาตรฐาน GAP)

4.2 การดูแลรักษา

4.2.1 ในระยะเริ่มปลูกจนถึงปีที่ 4 ควรให้น้ำเป็นระยะ ๆ และใส่ปุ๋ยหมักปีละ 1 ครั้ง

4.2.2 ใส่ปุ๋ยเคมีเดือนละ 1 ครั้งในปริมาณที่เหมาะสม

4.3 การเก็บเกี่ยว

4.3.1 วงระยะเวลาการเก็บเกี่ยวที่เหมาะสม เดือนสิงหาคม ถึง เดือนตุลาคม ของทุกปี

4.3.2 เมื่ออายุผลส้มโอแก่จัดที่อายุ 8 เดือน จะมีรสชาติดี มีรสชาติเป็นเอกลักษณ์ในการส่งออก (รสชาติไม่หวานจัด หวานอมเปรี้ยว มีรสขมเล็กน้อยและมีรสชาติดีหลายกลิ่น)

4.3.3 วิธีการเก็บเกี่ยว ควรใช้กรรไกรตัดที่ละลูกและจัดเรียงในภาชนะให้เหมาะสม ควรมีวัสดุหรือภาชนะรองส้มโอเพื่อป้องกันไม่ให้ส้มโอช้ำ แล้วจึงนำมาคัดแยกเกรดตามขนาดผล

ทั้งนี้ การทำข้อตกลงเพื่อสร้างมาตรฐานระหว่างสมาชิกและมาตรฐานคุณลักษณะส้มโอส่งออกของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ นั้นมีการลงพื้นที่เพื่อให้สมาชิกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น 3 ครั้งและมีการลงนามในมาตรฐานคุณลักษณะส้มโอส่งออกของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางพร้อมกับการลงนามบันทึกข้อตกลงทางการค้าระหว่างสมาชิกวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายาง

2.3 การจัดทำสัญญามาตรฐานการซื้อขายส้มโอ เป็นการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มวิสาหกิจฯ สำหรับทางเลือกในกรณีการส่งออกโดยไม่ผ่านล้ง หรือล้งเครือข่ายที่ต้องการสัญญาซื้อขายส้มโอ ผู้วิจัยได้จัดทำสัญญาที่ใช้เป็นมาตรฐานของกลุ่มนี้เพื่อใช้ในการทำข้อตกลงในเบื้องต้นระหว่างกลุ่มวิสาหกิจฯ ซึ่งเป็นผู้ขายกับผู้ซื้อ และหากต้องการเพิ่มเติมเงื่อนไขในการทำสัญญาใด ๆ สามารถเพิ่มเติมได้นอกจากรายละเอียดที่ระบุไว้และมีการจัดทำสัญญามาตรฐาน มีขั้นตอนในการจัดทำ ดังนี้

1. ประชุมร่วมกับคณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางเพื่อจัดทำร่างสัญญามาตรฐานฯ

2. หลังจากที่มีการร่างสัญญามาตรฐานฯ ครั้งที่ 1 แล้ว ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลจาก ล้ง ตัวแทนผู้ซื้อ จำนวน 4 คน และจัดทำร่างสัญญามาตรฐานฯ ครั้งที่ 2

3. ส่งเอกสารสัญญาให้คณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางตรวจสอบ

4. ตรวจสอบร่างสัญญามาตรฐานฯ โดยนายความผู้เชี่ยวชาญการทำสัญญาและนายผู้เชี่ยวชาญการทำสัญญากับประเทศจีนและจัดทำสัญญามาตรฐาน ฉบับสมบูรณ์

5. ส่งเอกสารให้ผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาจีนและภาษาอังกฤษแปลสัญญามาตรฐานฯ ภาษาจีนและภาษาอังกฤษ

6. ดำเนินการตรวจสอบสัญญามาตรฐานฯ ทั้ง 3 ภาษา โดยนายความผู้เชี่ยวชาญการทำสัญญาและนายผู้เชี่ยวชาญการทำสัญญา (ภาษาจีน) และนายผู้เชี่ยวชาญการทำสัญญา (ภาษาอังกฤษ)

2.4 จัดทำคู่มือการจดทะเบียนผู้ส่งออกส้มโอ สำหรับเตรียมความพร้อมในการกลุ่มวิสาหกิจฯ เป็นผู้ส่งออกโดยไม่ผ่านล้งตามความต้องการของกลุ่มวิสาหกิจฯ

คู่มือการจดทะเบียนผู้ส่งออกส้มโอเป็นการรวบรวมข้อมูลหมาย กฎระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องจากกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในคู่มือประกอบด้วย การส่งสินค้าเกษตรไปยังต่างประเทศ มีข้อกำหนด หลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบและเงื่อนไขในการส่งออกที่แตกต่างกันไปตามที่แต่ละประเทศกำหนด โดยผู้ที่ต้องการส่งออกสินค้าเกษตรไปยังต่างประเทศ นอกจากต้องทำการขอจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกผักและผลไม้ ตามแบบ สมพ.4 แล้ว แต่ละประเทศปลายทางที่ผู้ส่งออกต้องดำเนินการส่งออกไปนั้น ยังมีกฎระเบียบและประกาศที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ การส่งออกส้มโอไปยังประเทศในสหภาพยุโรป และสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น มีกฎ ระเบียบและประกาศต่าง ๆ ที่ผู้ที่ต้องการส่งออกต้องปฏิบัติตามหลายฉบับ โดยแบ่งได้ดังนี้

1. การจดทะเบียนผู้ส่งออก และกฎ ระเบียบ และเงื่อนไขในการส่งออก ผักและผลไม้ไปสหภาพยุโรป และสาธารณรัฐประชาชนจีน

2. การขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย

3. การส่งออกส้มโอไปยังสหภาพยุโรป

4. การส่งออกส้มโอไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน

นอกจากมีการจัดทำสัญญามาตรฐานให้แก่กลุ่มวิสาหกิจฯ โดยกำหนดให้ส้มโอส่งออกจะต้องเป็นส้มโอที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร ทั้งการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) และปฏิบัติหลักเกณฑ์ที่ดีในการผลิตอาหาร (GMP) โดยวิสาหกิจฯ ซึ่งจะเป็นเกษตรกรหรือผู้ประกอบการรายใหม่มีขั้นตอนและการจัดเตรียมเอกสารประกอบการ

ส่งออกตามกฎหมายกฎระเบียบควบคุมการส่งออก เพื่อการส่งออกส้มโอของกลุ่มวิสาหกิจฯ
ดังนี้

1) ขั้นตอนในการส่งออกส้มโอ จำนวน 7 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 มีตรวจสอบสิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อขอหนังสือ
รับรองถิ่นกำเนิดสินค้า เช่น From A From D Form E ฯลฯ โดยการส่งออกไปยังประเทศจีน
นั้นตามความตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน ใช้ Form E และ

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบและขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรจากกรม
ศุลกากร เช่น การขอคืนเงินชดเชยค่าภาษีอากร ขอคืนอากร คลังสินค้าทัณฑ์บน เขตปลอด
อากร ฯลฯ ผู้ส่งออกสามารถเลือกวิธีใดวิธีหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบกฎระเบียบของประเทศผู้นำเข้า และขอใบอนุญาต
หรือใบรับรอง จากหน่วยงานที่ควบคุมหรือที่เกี่ยวข้องตามประเทศผู้นำเข้าต้องการ โดยผู้ออก
ต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรไปนอกราชอาณาจักรกับกองพัฒนาระบบ
และรับรองผลไม้สดจากกองพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช กรมวิชาการเกษตร
และขอใบรับรองสุขอนามัย (Health Certificate) ผักและผลไม้สดจากกองพัฒนาระบบและ
รับรองมาตรฐานสินค้าพืช กรมวิชาการเกษตร

ขั้นตอนที่ 4 การผ่านพิธีศุลกากร (e-customs) โดยผู้ส่งออกดำเนินการ
ลงทะเบียนเป็นผู้ผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์ (Paperless) และส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบ
คอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร (e-Export)

ขั้นตอนที่ 5 ทำการส่งออกสินค้าผ่านการขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ
โดยทางกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกส้มโอดำบลหลายงาวส่งออกส้มโอไปยังประเทศจีนทั้ง
ทางบกและทางน้ำ และการขนส่งไปยังสหภาพยุโรปเป็นการขนส่งทางน้ำ

ขั้นตอนที่ 6 ขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า เช่น From A From D From E
 ฯลฯ และขอใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า (C/O) จากหอการค้าไทย หรือสภาอุตสาหกรรมแห่ง
ประเทศไทย

ขั้นตอนที่ 7 ส่งเอกสารทางการค้าที่เกี่ยวข้อง (Shipping Documents) ไปยัง
ผู้นำเข้าในต่างประเทศ

2) เอกสารประกอบการส่งออก ประกอบด้วยเอกสาร ดังนี้

2.1) หนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า เป็นหนังสือที่รับรองถิ่นกำเนิดหรือ
สัญชาติของการผลิตสินค้า เพื่อสำหรับการขอใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในการนำเข้าสินค้า
ภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีต่าง ๆ รวมถึงอาเซียน ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของแต่ละความ
ตกลง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐของไทยที่มีอำนาจในการออกใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าหรือสัญชาติ
ของสินค้า ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานภาครัฐของไทยที่ทำ
หน้าที่ตรวจสอบใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า เพื่อพิจารณาการให้สิทธิพิเศษ หรือการลดภาษี
ศุลกากรนำเข้า คือ กรมศุลกากร และกระทรวงการคลัง

ปัจจุบันอาเซียนได้ใช้ระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตัวเอง (Self-Certificate) กล่าวคือ การอนุญาตให้ผู้ทำการค้า หรือผู้ส่งออกที่ได้รับความไว้วางใจ (Trusted trader/exporter) รับรองถิ่นกำเนิดของสินค้าได้ด้วยตัวเองในใบกำกับราคาสินค้า (invoice) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในมาตรการด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าเพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้าในภูมิภาค

โดยหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าประเภทผลไม้สดนั้น ในกรณีการส่งออกส้มโอไปยังสหภาพยุโรปใช้หนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าแบบ A (Certificate of Origin From A) เป็นหนังสือรับรองฯ ที่ออกให้แก่ผู้ส่งออกเพื่อใช้ในการขอรับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป โดยจะได้รับสิทธิลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าที่ส่งออกไปยังประเทศผู้ให้สิทธิพิเศษ GPS ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แคนาดา รัสเซีย เป็นต้น และประเทศจีนนั้นตามความตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน ใช้ From E

2.2) ใบรับรองสุขอนามัย (Health Certificate) ผักและผลไม้สด เป็นใบรับรองที่รับรองผู้ต้องการส่งออกพืชควบคุมเฉพาะตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปยังประเทศที่กำหนด โดยตัวอย่างใบรับรองสุขอนามัยซึ่งต้องผ่านการตรวจสอบเชื้อจุลินทรีย์ หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการขอ และออกใบรับรองสุขอนามัยที่อธิบดีกรมวิชาการเกษตรกำหนด โดยรายชื่อชนิดพืชและประเทศตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยส้มโอเป็นผลไม้ควบคุมเฉพาะตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะส่งไปยังสหภาพยุโรป

3) กฎหมายและระเบียบควบคุมการส่งออกผลไม้สดเป็นกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการควบคุมการส่งออกผลไม้สด เช่น การออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ และการตรวจสอบสถิติของด้านถิ่นกำเนิดของสินค้าประเภทผลไม้สดเพื่อขอใช้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร โดยประกอบด้วยกฎหมาย และระเบียบควบคุมได้แก่

3.1) ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าตามความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 ผู้ส่งออกที่ใช้หนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าเพื่อขอใช้สิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากร หรือสิทธิพิเศษอื่นภายใต้ความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ หรือเพื่อการปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศให้ขอรับหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าจากกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ หรือหน่วยงานที่กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ มอบหมาย ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการภายใต้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับนี้

3.2) ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องแบบขอรับการตรวจสอบสถิติของสินค้าทางด้านถิ่นกำเนิดเพื่อขอใช้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2548 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับของการขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าโดยให้ผู้ส่งออกที่จะใช้หนังสือรับรองถิ่นกำเนิดเพื่อใช้ในการขอใช้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี

ศุลกากรภายใต้ความตกลงการค้าระหว่างประเทศ ยื่นแบบขอรับการตรวจคุณสมบัติของสินค้าทางด้านถิ่นกำเนิด

3.3) ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องการตรวจคุณสมบัติของสินค้าทางด้านถิ่นกำเนิดขอใช้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร ลงวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.2549 เป็นการตรวจคุณสมบัติของสินค้าก่อนการออกหนังสือรับรองให้ผู้ส่งออกที่มีความต้องการในการขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าเพื่อขอใช้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรทางด้านถิ่นกำเนิดที่จะใช้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร

3.4) ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องการตรวจคุณสมบัติของสินค้าทางด้านถิ่นกำเนิดเพื่อขอใช้สิทธิทางด้านภาษีศุลกากร ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2563 เป็นการตรวจสอบคุณสมบัติของสินค้าทางด้านถิ่นกำเนิดที่จะขอใช้สิทธิพิเศษทางด้านศุลกากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ได้มีประกาศให้โรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโควิด 19 หรือโรคติดต่ออันตราย และเพื่อป้องกันการแพร่กระจาย และควบคุมโรคติดต่ออันตรายต่อสาธารณสุขในประเทศไทย

4) สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรจากกรมศุลกากร เป็นสิทธิประโยชน์ในด้านภาษีอากรในการส่งออกสินค้าของผู้ส่งออกจากกรมศุลกากร เช่น ประกาศกรมศุลกากรที่ 25/2557 เรื่องการลงทะเบียนเป็นผู้ผ่านพิธีการศุลกากรหรือดำเนินการทางศุลกากร ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2557 เป็นคู่มือสำหรับประชาชนที่ต้องการขอเป็นตัวแทนออกของผู้ผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์ (สำหรับนิติบุคคล) โดยเป็นหลักการ และแนวทางการปฏิบัติในการผ่านพิธีศุลกากร หรือในการดำเนินการในกระบวนการทางศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสาร

จากศึกษาข้อมูลข้างต้นมีกฎหมาย 2 ส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1. กฎหมายที่ใช้ควบคุมการส่งออกผลไม้สด และ 2. กฎหมายในส่วนของสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร โดยการออกหนังสือรับถิ่นกำเนิดสินค้าความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ และการตรวจคุณสมบัติของด้านถิ่นกำเนิดของสินค้าประเภทผลไม้สดเพื่อขอใช้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร เป็นเรื่องที่กลุ่มวิสาหกิจฯ จะต้องศึกษาแม้ส้มโอที่ถูกส่งออกผ่านพิธีการทางศุลกากรและต้องดำเนินการตามประกาศและเงื่อนไขที่ประเทศปลายทางกำหนด โดยต้องมีการลงทะเบียนเป็นผู้ผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์ และส่งข้อมูลเข้าระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยได้รับการยกเว้นภาษี และศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการตรวจเอกสารตามที่กรมวิชาการเกษตร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด

กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากเนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งออกหลายหน่วยงานจึงทำให้เกิดอุปสรรคในการในการเตรียมความพร้อมจึงควรมีการปรึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือในการให้คำแนะนำและควรมีการบริการแบบ One Stop Services ในการบริการให้แก่ผู้ส่งออกรายใหม่และกลุ่มวิสาหกิจฯ ซึ่งเป็นผู้ส่งออกรายใหม่ต้องตรวจสอบกฎระเบียบในประเทศผู้นำเข้าและขอใบอนุญาตในการส่งออกไปยังนอกราชอาณาจักร

โดยผู้ส่งออกต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรไปนอกราชอาณาจักร และขอใบรับรองสุขอนามัย (Health certificate) ผักและผลไม้สด

2.5 การทำความร่วมมือระหว่างกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ กับสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย สำนักงานเกษตรอำเภอเวียงแก่น เทศบาลตำบลห้วยางาว และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เพื่อผลักดันในการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ GEOGRAPHICAL INDICATION หรือ GI เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและรับรองมาตรฐานสินค้าให้แก่ “ส้มโอเวียงแก่น” โดยมีการใช้ข้อมูลในส่วนของมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกในการกรอกข้อมูลคำร้องขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผลการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายและจัดทำข้อตกลงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการค้าของกลุ่มวิสาหกิจฯ โดยได้ทำการศึกษากฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกส้มโอและให้ความรู้กฎหมายแก่สมาชิก ผู้วิจัยดำเนินการรวบรวมในรูปแบบการจัดทำคู่มือการจดทะเบียนผู้ส่งออกส้มโอสำหรับส่งออกไปยังประเทศจีนและสหภาพยุโรป ซึ่งจัดทำเป็นแบบฉบับภาษาที่สามารถเข้าใจง่ายให้แก่กลุ่มวิสาหกิจฯ เพื่อเป็นความรู้เบื้องต้นในการส่งออกส้มโอ และการจัดทำคู่มือการจดทะเบียนผู้ส่งออกส้มโอนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องจากกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในคู่มือประกอบด้วย 1. การจดทะเบียนผู้ส่งออก และกฎ ระเบียบ และเงื่อนไขในการส่งออก ผักและผลไม้ไปสหภาพยุโรป และสาธารณรัฐประชาชนจีน 2. การขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย 3. การส่งออกส้มโอไปยังสหภาพยุโรป 4. การส่งออกส้มโอไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยผู้วิจัยจัดทำคู่มือกฎหมายส่งออกเบื้องต้นในรูปแบบ e book ที่อยู่ใน แอปพลิเคชั่น wix ที่ผู้วิจัยจัดทำฐานข้อมูลให้แก่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ และแบบรูปเล่มคู่มือกฎหมายส่งออกมอบไว้ให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ ในการรวบรวมข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องพบว่าการกลุ่มวิสาหกิจฯ ต้องการขายส้มโอโดยไม่ผ่านล้งนั้นกลุ่มวิสาหกิจฯ จะต้องศึกษาวิธีปฏิบัติค่อนข้างมาก และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขอเอกสารหลายหน่วยงานซึ่งไม่สามารถติดต่อทีเดียว (One stop services) ได้การดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารจึงถือเป็นอุปสรรคในการส่งออกส้มโอของกลุ่มวิสาหกิจฯ โดยไม่ผ่านล้ง

การจัดทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างสมาชิกกับวิสาหกิจ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลห้วยางาวมีข้อตกลงทางการค้าระหว่างสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลห้วยางาวที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างสมาชิกในกลุ่มซึ่งได้มีการประชุมทั้งสิ้น 78 คน เป็นไปตามตัวชี้วัดที่ตั้งไว้ในส่วนของมีสมาชิกผู้เข้าร่วมมากกว่าร้อยละ 50 ได้แสดงความคิดเห็นและจัดให้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกเพื่อเป็นแนวทางในทางปฏิบัติที่ดีให้แก่สมาชิก โดยมีข้อตกลง 11 ข้อ

การจัดทำสัญญามาตรฐานการค้าส่งออกไปยังประเทศจีน กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส่งออกตำบลหลายงาวมีสัญญามาตรฐานการค้าส่งออกไปยังประเทศจีนที่ได้รับการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญในการทำสัญญาและสัญญามาตรฐานนี้มี 3 ภาษา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาจีน และภาษาอังกฤษ โดยทั้ง 3 ภาษา ได้รับการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญ

การจัดทำความร่วมมือระหว่างวิสาหกิจชุมชนส่งออกตำบลหลายงาว อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและช่วยเหลือในการทำข้อมูลการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ส้มโอเวียงแก่น ได้แก่ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย สำนักงานเกษตรอำเภอเวียงแก่น เทศบาลตำบลหลายงาว และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนในการเตรียมความพร้อมทั้งข้อมูลต่าง ๆ

การกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจส่งออกตำบลหลายงาว เกิดจากความร่วมมือระหว่างสมาชิกในกลุ่มซึ่งได้เข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและจัดให้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกพร้อมลงนามเพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานส่งออกของกลุ่ม โดยมีการกำหนดลักษณะทางกายภาพและขนาด และน้ำหนักในส้มโอแต่ละสายพันธุ์เพื่อให้ได้มาตรฐานเดียวกันในการส่งออกส้มโอของกลุ่มวิสาหกิจฯ

ข้อมูลทั้งหมดถูกจัดทำเป็นฐานข้อมูลออนไลน์นั้นได้มีการจัดทำฐานข้อมูลออนไลน์ในงานวิจัยฉบับนี้ได้ออกแบบผ่านแอปพลิเคชัน WIX เพื่อให้เป็นอีกหนึ่งช่องทางการจำหน่ายเป็นฐานข้อมูลของกลุ่มวิสาหกิจฯ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจซื้อขายส้มโอ ซึ่งสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย ทั้งนี้ในเว็บไซด์จะประกอบไปด้วย 1) ข้อมูลมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจำหน่ายและจัดส่งส้มโอของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ 2) ข้อมูลการเปรียบเทียบรูปแบบทางการค้าส่งออกส้มโอของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน 3) ข้อมูลทั่วไปและช่องทางการติดต่อของเกษตรกรผู้ปลูกส้มโอ รวมถึงมีระบบนำทางไปยังสวน และ 4) ข้อมูลข้อมูลการกระจายตัวของสวนส้มโอในตำบลหลายงาว

3.2 อภิปรายผล

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายและจัดทำข้อตกลงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการค้าของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส่งออกตำบลหลายงาว อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย นั้นในการส่งออกสินค้าผู้ส่งออกจะต้องผ่านพิธีการทางศุลกากรและต้องดำเนินการตามประกาศและเงื่อนไขที่ประเทศปลายทางกำหนดโดยต้องมีการลงทะเบียนเป็นผู้ผ่านพิธีการศุลกากรขาออกทางอิเล็กทรอนิกส์ และส่งข้อมูลเข้าระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยได้รับการยกเว้นภาษี และศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารตามที่กรมวิชาการเกษตร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด จากการศึกษาขั้นตอนในการส่งออก นอกจากการพิจารณากฎหมายหลักในการส่งออกอย่างพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการส่งออกโดยผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ ได้แก่ ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 กำหนดว่า ผู้ส่งออก ไม่ว่าจะเป็น

บุคคล หรือนิติบุคคลที่มีการส่งออกสินค้าผักและผลไม้ ให้ผู้ประสงค์จะส่งออกผักและผลไม้ ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกตามแบบ สมพ.4 (คำร้องขอจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกไป ประเทศสหภาพยุโรป นอร์เวย์ สมาพันธรัฐสวิส ไช้แลนด์ สาธารณรัฐประชาชนจีน และ ใต้หวัน) ต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ส่งออกสินค้าผักผลไม้สดส่งออกปสหภาพยุโรปและสาธารณรัฐ ประชาชนจีน ต้องดำเนินการขอใบรับรองสุขอนามัย ตามประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย พ.ศ. 2552 และอธิบาย ถึงกรณีการส่งออกปสหภาพยุโรป 1. ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 2. ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 3. ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออก ใบรับรองสุขอนามัย พ.ศ. 2552 และ การส่งออกปประเทศจีน 1. ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553 2. ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออก ผักและผลไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 3. ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย พ.ศ. 2552 4. พิธีสารว่าด้วยข้อกำหนด ในการกักกันโรคและตรวจสอบสำหรับการส่งออกและนำเข้าผลไม้ผ่านประเทศที่สาม เข้าสู่ สาธารณรัฐประชาชนจีน 5. ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขอและการออกใบรับรองสุขอนามัยพืชสำหรับผลไม้ที่ส่งออกผ่านประเทศที่สามเข้าสู่ สาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ. 2552 6. ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำเข้าและส่งออกผลไม้ระหว่างราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐประชาชน จีนผ่านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. 2554

การจัดทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างสมาชิกกับวิสาหกิจชุมชนฯ สอดคล้องกับ แนวคิดจากหลักการพัฒนาชุมชนคือการมีส่วนร่วมการพึ่งตนเองการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการรับผิดชอบต่อชุมชนของตนเอง และคุณลักษณะของชุมชนเข้มแข็งที่ทวิศักดิ์ นพเกษร⁵ ได้กล่าวว่า ชุมชนจะเข้มแข็งได้ ต้องมีลักษณะของความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สูง โดยประชาสังคมจะมีส่วนสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในชุมชนและประชาสังคมที่เข้มแข็ง องค์ประกอบ 1) จิตสำนึกประชาสังคม (Civic Conciousness) ในการสำนึกว่าตัวเองนั้นเป็น เจ้าของปัญหาของชุมชน มีเจตจำนงที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบและแก้ไขปัญหากับฝ่ายต่าง ๆ ยอมรับในการรวมตัวและความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน ยอมรับและเห็นคุณค่าของความ แตกต่างหลากหลาย การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการแก้ไขปัญหาชุมชนเป็นตัวกระตุ้นให้เกิด

⁵ ทวิศักดิ์ นพเกษร, *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเล่ม 1 :คู่มือปฏิบัติการการวิจัยประยุกต์ เพื่อพัฒนาคน องค์กร ชุมชน สังคม ชมรมพยาบาลชุมชนแห่งประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พิษณุโลก: ชมรมพยาบาลชุมชนแห่งประเทศไทย และ ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2551)*

จิตสำนึกความเป็นชุมชน 2) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน และมีกระบวนการตัดสินใจ โดยการตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะจะต้องดำเนินการหลังกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน สิ่งที่ประชาชนเรียนรู้ซึ่งกันและกันผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นกับคนในชุมชน คนในชุมชน จำต้องพูดคุย ถกเถียง และแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นซึ่งกันและกันไม่เพียงแต่รับฟังข้อมูลและข้อเสนอแนะเท่านั้น เพราะไม่มีใครที่มีประสบการณ์เหมือนกันในเรื่องเดียวกัน ชุมชนที่เป็นประชาสังคมที่เข้มแข็งจึงเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ โดยในชุมชนกลุ่มวิสาหกิจชุมชน สัมโสมส่งออกตำบลหลายางต้องการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มจึงต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการบังคับใช้ในการสร้างมาตรฐานของสินค้า หรือสัมโสมส่งออก สัมโสมตลาด เพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองกับล้ง ผลการวิจัยมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ ญัฐวุฒิ มีชัยโย และเจียน ก้าว⁶ ในเรื่องของอุปสรรคในการส่งออกผลผลิตทางการเกษตรไปสู่ประเทศจีน โดยมีปัญหาหลักคือจีนจะเป็นผู้กำหนดความต้องการผ่านล้ง ซึ่งทำให้ชาวสวนไม่มีอำนาจในการต่อรอง รวมถึงการพยากรณ์ผลผลิตล่วงหน้าไม่ได้ จึงไม่อาจจัดสรรผลผลิตให้พอดีกับความต้องการ การสร้างมาตรฐานเพื่อใช้ต่อรองเรื่องคุณภาพของสัมโสมหรือกำหนดราคาขายได้สูงขึ้น หากสัมโสมมีคุณภาพตามที่กลุ่มวิสาหกิจฯ กำหนด และเป็นการเพิ่มช่องทางการตลาดให้แก่เกษตรกรในกลุ่มจากเดิมที่มีลักษณะการขายแบบต่างคนต่างขายเป็นการสร้างข้อตกลงเพื่อกำหนดมาตรฐานสัมโสมของกลุ่มวิสาหกิจฯ และขายในนามของกลุ่มวิสาหกิจฯ หากสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลงของกลุ่มวิสาหกิจฯ จึงจะมีสิทธิขายสัมโสมผ่านกลุ่มได้โดยขายผ่านล้ง หรือทางกลุ่มวิสาหกิจฯ ดำเนินการขายเอง

ในการจัดทำสัญญามาตรฐานการค้าสัมโสมส่งออก ทางกลุ่มวิสาหกิจชุมชนสัมโสมส่งออกตำบลหลายางได้จัดทำสัญญามาตรฐานสัมโสมส่งออกโดยการทำการตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ ล้ง ผู้ซื้อ และนำข้อมูลมาจัดทำสัญญามาตรฐานโดยมีทนายความผู้เชี่ยวชาญด้านสัญญาเป็นผู้ตรวจสอบสัญญาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาจีน ในการทำสัญญามาตรฐานนี้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป หลักการทำสัญญาสากลอยู่บนพื้นฐานที่ทุกคนมีเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom to contract) สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นหลักการของ Adam Smith ผู้มีแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยหลักการมีอยู่ว่า ทุกคนมีเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาใด ๆ ก็ตาม โดยไม่ถูกบุคคลภายนอกแทรกแซง แม้กระทั่งรัฐก็แทรกแซงไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักที่มาจากพื้นฐานความคิดที่ว่าประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน จะเข้าทำสัญญาในรูปแบบใดก็ได้เพราะในการเข้าทำสัญญาแต่ละครั้งต่างฝ่ายต่างคิดไตร่ตรองดีแล้ว สัญญานั้น ๆ จึงย่อมเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาสามารถกำหนดข้อตกลงในสัญญาได้โดยที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงไม่ได้หากคู่สัญญาตกลงกันได้ และข้อตกลงนั้นไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อีกคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามสัญญาตามหลักความ

⁶ ญัฐวุฒิ มีชัยโย และเจียน ก้าว, “โอกาสและอุปสรรคของการส่งออกสับปะรดภูเก็ตไปยังมณฑลภาคตะวันตกเฉียงใต้ของสาธารณรัฐประชาชนจีนผ่านเส้นทาง R3A,” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม* 10, ฉบับ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2563): 22-30.

ศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) และหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) หากคู่สัญญาดกลงเข้าทำสัญญากันด้วยความสมัครใจและข้อสัญญานั้น ๆ ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน คู่สัญญาจะต้องผูกพันตามข้อสัญญานั้น ๆ อย่างเคร่งครัด

การจัดทำความร่วมมือระหว่างวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indication : GI) นั้นตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546⁷

การทำวิจัยครั้งนี้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางมีความประสงค์จะมีส่วนร่วมในการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ร่วมกับหน่วยงานรัฐ โดยทางกลุ่มวิสาหกิจฯ จะนำส่งข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับส้มโอเวียงแก่นทั้ง 3 สายพันธุ์ (ขาวใหญ่ ทองดีและเชลเลอร์) ในการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นการยื่นคำขอดังกล่าวจำเป็นต้องมีหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมสนับสนุนในการเตรียมเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลบางส่วนกลุ่มวิสาหกิจฯ ไม่สามารถดำเนินการเองได้ การวิจัยครั้งนี้ได้ประสานความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งสิ้น 4 หน่วยงาน ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย สำนักงานเกษตรอำเภอเวียงแก่น และเทศบาลตำบลหลายาง ที่ทำข้อตกลงในการช่วยผลักดันการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ต่อไปโดยมีการลงนามความร่วมมือระหว่างวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยขับเคลื่อนการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 7 ที่ระบุให้ผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นได้ทั้ง (1) ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีเขตรับผิดชอบครอบคลุมบริเวณแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้าและ (2) บุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการค้าเกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และมีถิ่นที่อยู่ในแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้า

การกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ในการกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายางมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างมาตรฐานส้มโอที่

⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546, มาตรา 7 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” มีดังนี้

- (1) ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีเขตรับผิดชอบครอบคลุมบริเวณแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้า
- (2) บุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการค้าเกี่ยวข้องกับสินค้าที่ใช้ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และมีถิ่นที่อยู่ในแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้า
- (3) กลุ่มผู้บริโภคหรือองค์กรที่ใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ต้องการขายผ่านกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ ซึ่งเป็นช่องทางใหม่ในการกำหนดมาตรฐานคุณลักษณะ ส้มโอส่งออกและมีวัตถุประสงค์รองเป็นรองของการเตรียมข้อมูลของกลุ่มวิสาหกิจฯ ในการยื่น คำขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ หรือ แบบ สข 01 ซึ่งมีข้อกำหนดบางรายการที่ตรงกับ มาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายาง และในการกำหนด ข้อตกลงมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออกตำบลหลายางดังกล่าว มาจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกเกษตรกรในกลุ่มวิสาหกิจฯ ตั้งแต่การเริ่มร่าง วิพากษ์ แสดง ความคิดเห็นหลายครั้งจนเป็นมาตรฐานคุณลักษณะของส้มโอในกลุ่มวิสาหกิจส้มโอส่งออก ตำบลหลายาง ฉบับสมบูรณ์และมีการลงนามรับทราบเงื่อนไขที่กำหนด (มีเผยแพร่ใน wix ของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายาง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย)

3.3 ข้อเสนอแนะ

3.3.1 กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางควรนำผลการวิจัยเรื่องข้อตกลง ระหว่างสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางและมาตรฐานคุณลักษณะส้มโอส่งออกตำบลหลายางไปใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรมและขยายผลใช้บังคับกับสมาชิกกลุ่ม ทั้งหมด

3.3.2 ควรนำข้อมูลในงานวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อผลักดันส้มโอเวียงแก่นในการขอขึ้น ทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ต่อไป

3.3.3 กลุ่มวิสาหกิจชุมชนส้มโอส่งออกตำบลหลายางควรมีการได้รับการสนับสนุน จากภาครัฐในการพัฒนาศักยภาพสมาชิกให้มีทักษะในการจดทะเบียนผู้ส่งออกส้มโอเพื่อ ยกระดับความสามารถของกลุ่มวิสาหกิจฯ ในอนาคต

บรรณานุกรม

- ณัฐฤติ มีชัยโย. และเจียน ก้าว. “โอกาสและอุปสรรคของการส่งออกสับปะรดภูเก็ตไปยัง
มณฑลภาคตะวันตกเฉียงใต้ของสาธารณรัฐประชาชนจีนผ่านเส้นทาง R3A.” *วารสาร
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม* 10, ฉ.3 (กันยายน – ธันวาคม
2563): 22-30.
- ทวีศักดิ์ นพเกษร. *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเล่ม 1 :คู่มือปฏิบัติการการวิจัยประยุกต์ เพื่อพัฒนาคน
องค์กร ชุมชน สังคม ชมรมพยาบาลชุมชนแห่งประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2. พิษณุโลก:
ชมรมพยาบาลชุมชนแห่งประเทศไทย และภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน
คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2551.
- นิภาพรรณ ศิริทรัพย์สมบัติ. *การวิเคราะห์เศรษฐกิจการส่งออกส้มโอของประเทศไทย.*
กรุงเทพฯ: ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย, 2544.

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกับสังคมไทย
ภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงาน
ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

Managing foreign labor in the context of Thai society under
Working Management Emergency Decree 2017

ศรัณย์ จงรักษ์*

มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร
69 หมู่ที่ 1 ตำบลนครชุม อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร 62000

Sarun Jongrak

Kamphaeng Phet Rajabhat University
69, Moo 1, Nakhon Chum, Muang District, Kamphaeng Phet, Thailand, 62000

Email: sarun_j@kpru.ac.th

กฤษณ์เพชร โสมณวัตร*

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

Kitpatchara Somanawat

Chiang Mai University
239, Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, 50200

Email: kitpatcharas@gmail.com

Received: May 9, 2024

Revised: July 3, 2024

Accepted: July 9, 2024

บทคัดย่อ

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้ประกาศใช้
มากกว่าครึ่งทศวรรษ และส่งผลสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่าง
สังคมไทยและแรงงานข้ามชาติ งานเขียนชิ้นนี้ศึกษากฎหมายดังกล่าวด้วยมโนทัศน์แบบ
หลังอาณานิคมศึกษา และการวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายกับสังคม โดยศึกษาจากเอกสารและการ

* อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชานิติศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.

** ดร., อาจารย์ประจำ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จัดเสวนากลุ่มย่อยของผู้มีส่วนได้เสียต่อกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการ บริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศและรัฐไทย ผลการศึกษาพบว่ารัฐไทยออกแบบระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแบบการสร้างความหลังอาณานิคมภายในเหนือแรงงานข้ามชาติในประเทศ โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายออกแบบให้สภาพแวดล้อมทางกฎหมาย เศรษฐกิจ และการต่อรองผลประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติอยู่ในสถานะรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศด้วยระบบการบันทึกความเข้าใจร่วมระหว่างรัฐ นอกจากนี้ รัฐไทยยังมีแนวโน้มจะบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องด้วยการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มงวดผ่านมาตรการทางปกครองและมาตรการทางอาญา ซึ่งเป็นกลไกที่เน้นการควบคุมมากกว่าการสร้างความร่วมมือและความไว้วางใจระหว่างกัน และวิธีแห่งการใช้อำนาจดังกล่าวทำให้ภารกิจหลักของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย ตลอดจนธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐนั้นไม่ประสบความสำเร็จ รัฐไทยจึงควรทบทวนแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้มีลักษณะอำนาจนิยมน้อยลง เน้นการรับรองคุ้มครองและพัฒนาสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะส่งผลในทางปฏิบัติเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงของรัฐในระยะยาว

คำสำคัญ: การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, แรงงานข้ามชาติ, ความมั่นคงของรัฐ

Abstract

Foreigners' Working Management Emergency Decree (2017) has been enacted for half a decade. The decree vastly effects on economy and social relation of both Thai society and foreign workers. This study aims at using law and society approach with the post-colonial theory to make a socio-legal explanation on Thai foreigners' working management system respecting to information gathered from focus group seminar with the law's stakeholders, foreign workers, employer, agent and Thai state. Research shows Thai state has designed foreigners' working management system as internal post-colonial upon foreign workers. To create the post-colonial system and subaltern status of foreign workers, especially on foreign workers who are memorandum of understanding labors (the MOU foreign workers), Thai state enacted the emergency decree which weaken their legal environment, their economy, and their negotiating power. In addition to subordinate the workers, Thai state tend to manage the interest of foreign workers and other stakeholders by using strong enforcement of both criminal and administrative laws. Unfortunately, operating strong power is way of control, rather than collaboration and trust-making approach. As a result, the basic objectives of the decree; protecting human rights, developing socio-economy, and maintain security of the state, become unsuccessful. Thai state should reconsider the option of using authoritarian polices and should focus on empowering foreign workers which could be helpful to sustainable in both economy and security.

Keywords: Foreign workers management, foreign workers, security of state

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้อำนาจของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งประกาศขึ้นภายใต้การนำของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เพื่อตอบสนองต่อปัญหาความน่าเชื่อถือในด้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทยที่ถูกประเมินโดยประเทศสหรัฐอเมริกาใน พ.ศ. 2557-2558 ว่าอยู่ในชั้นเลวร้ายที่สุด (tier 3) ซึ่งส่งผลกระทบให้ประเทศไทยอยู่ในวิสัยที่อาจถูกระงับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากสหรัฐฯ¹ และชั้นเฝ้าระวัง (tier 2 watch list) ใน พ.ศ. 2559-2560 อันเป็นสถานการณ์ที่รัฐบาลพิจารณาว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจและนำไปสู่การกำหนดสภาวะยกเว้น (state of exception) ด้วยการตราพระราชกำหนดดังกล่าว

ทั้งนี้การใช้อำนาจของรัฐโดยสภาวะยกเว้นเป็นพฤติกรรมที่ไม่เป็นที่นิยมในทางสากลของเศรษฐกิจสังคมแบบเสรีประชาธิปไตย เพราะสภาวะยกเว้นแสดงให้เห็นถึงความไม่มีเสถียรภาพของหลักการและวิถีแห่งการใช้อำนาจ อันอาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงในเชิงสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบการ นายหน้าจัดหางาน พนักงานเจ้าหน้าที่และรวมไปถึงรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคนชายขอบ (marginal person) และผู้อยู่ในสถานะรอง (subaltern)² ด้วยเหตุนี้เองการศึกษาวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในส่วนของทางปฏิบัติจึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจการเมืองของไทย

ประเทศไทยมีการรับเข้าและใช้แรงงานข้ามชาติมาเป็นเวลายาวนาน ประกอบกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่แม้จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องแต่กลับแปรผกผันกับอัตราการเกิดที่ต่ำลง อีกทั้งกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งทั้งหมดก่อให้เกิดสภาวะการขาดแคลนแรงงาน รวมไปถึงพฤติกรรมของผู้ประกอบการไทยที่มักมีการขูดรีดผลผลิตส่วนเกินจากแรงงานข้ามชาติที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าแรงงานไทย เพื่อลดต้นทุนการผลิต³ จนกระทั่งระบบเศรษฐกิจไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานที่ใช้ความอดทนสูงในภาคอุตสาหกรรมและภาคการบริการที่มีความต้องการแรงงานเป็น

¹ เมตตา สุขสมรุ่งเรือง, “ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563), 4.

² วัชรพล พุทธรักษา, “อันโตนิโอ กรัมสกี กับความหมายของ ผู้มีสถานะรอง,” 2565, <https://www.sm-thaipublishing.com/content/6981/subaltern-gramsci>, สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565.

³ สุมิตรชัย หัตถสาร, กล่าวไว้ในงานอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครด้านแรงงานข้ามชาติ ณ โรงแรม Ibis Styles Chiang Mai, เชียงใหม่, วันที่ 19-20 พ.ค. 2565.

จำนวนมาก⁴ ในขณะที่ ทางด้านของแรงงานข้ามชาติที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็มีเงื่อนไขภายในของประเทศต้นทาง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการว่างงาน ค่าแรงที่มีอัตราต่ำ ไปจนถึงภัยพิบัติทั้งที่เกิดจากมนุษย์และธรรมชาติ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงผลักดันในการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทยเพื่อความมั่นคงและมั่งคั่งในชีวิตของตน⁵ จากสภาพดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติและสังคมไทยนั้นมีลักษณะต่างต้องพึ่งพาอาศัยกัน

ความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาอาศัยและต่างตอบแทนกันระหว่างเศรษฐกิจสังคมไทยกับแรงงานข้ามชาติ สามารถจำแนกผู้มีส่วนได้เสียของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการ นายหน้าจัดหางาน และเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งแต่ละฝ่ายปฏิสัมพันธ์กันภายใต้สภาวะยกเว้นของกฎหมายฉบับดังกล่าวและบริบททางเศรษฐกิจสังคมไทย ซึ่งการปฏิสัมพันธ์ในสภาวะยกเว้นของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายเป็นอย่างไรนั้นผู้เขียนจะอธิบายในส่วนของบทวิเคราะห์อย่างละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตาม การจะเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรอบด้านนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจประเด็นหรือบริบทสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะเป็น แรงงานข้ามชาติ (ซึ่งในที่นี้จะใช้คำว่า “คนต่างด้าว” ในบางครั้งเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจ) นายจ้าง/ผู้ประกอบการ บริษัทนำเข้าแรงงาน (นายหน้าจัดหางาน) และเจ้าหน้าที่รัฐ เสียก่อน

งานชิ้นนี้จึงเป็นงานที่ต้องการศึกษาทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ขั้นตอนปฏิบัติในความเป็นจริง รวมถึงผลกระทบที่มีต่อผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น ไปทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย และข้อเสนอเชิงวิชาการ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ให้รัดกุมและเหมาะสมกับบริบทการใช้แรงงานทั้งปัจจุบันและอนาคตของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 ศึกษาและอธิบายบทบาทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในแง่มุมการศึกษาแบบกฎหมายกับสังคม

1.2.2 แสดงให้เห็นพหุลักษณะของพระราชบัญญัติการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จากแง่มุมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการ บริษัทนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ และรัฐไทย

1.2.3 ต้องการวิเคราะห์ลักษณะสำคัญของระบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีและบริบททางสังคม

⁴ คอลัมนิสต์ กรุงเทพธุรกิจ, “ว่าด้วยเรื่อง พรก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว,” 2560, <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/116899>, สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565.

⁵ สุดาศิริ วรวงศ์, “การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว,” 2560, http://legacy.orst.go.th/?p=17716#_ftn76, สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565.

1.2.4 เสนอข้อเสนอในทางปฏิบัติ เพื่อตอบสนองปัญหาที่พบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้แก่ ข้อเสนอในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และข้อเสนอในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

1.3 แนวทางการวิเคราะห์

บทความชิ้นนี้จะนำแนวคิดกฎหมายกับสังคม (Law and Society Approach) มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ซึ่งการศึกษากฎหมายในแนวทางของกฎหมายกับสังคมนี้เป็นที่แพร่หลายในโลกวิชาการมากกว่าครึ่งศตวรรษโดยเฉพาะในประเทศตะวันตก และในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวก็ได้กลายเป็นแนวทางหลักของโรงเรียนสอนกฎหมายชื่อดังทั้งในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย หรือในภาคพื้นยุโรปที่จะพยายามสร้างจุดเด่นของสถาบันตน โดยการผลิตผลงานทางวิชาการในรูปของกฎหมาย บทความ และงานวิจัยที่ใช้วิธีการแบบกฎหมายกับสังคม หรือมีการนำศาสตร์อื่น ๆ เข้ามาผสมผสานเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา หรือใช้เป็นกรอบในการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ⁶ จนในบางครั้งการอ่านหนังสือกฎหมายบางเรื่องจะเห็นตัวบทกฎหมายน้อยลง แต่เห็นการอธิบายที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจการเมือง ทฤษฎีทางสังคม การอ้างอิงผลวิจัยเชิงประจักษ์หรือใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบนักมานุษยวิทยา มากขึ้นเรื่อย ๆ

การศึกษากฎหมายกับสังคมมีจุดเริ่มต้นมาจาก สำนักสังคมนิยมทางกฎหมาย (Legal Realism) ที่ใช้แนวทางวิพากษ์ (Critical) เป็นวิธีการสำคัญในการพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางสังคมว่าได้ทำให้กฎหมายสูญเสียความสามารถในการปรับใช้เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ที่ได้ออกกฎหมายไปแล้วหรือไม่ รวมถึงยังต้องการให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถประยุกต์ใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างทันสถานการณ์ ดังนั้นกรอบความคิดหลักของนักกฎหมายที่ศึกษาวิจัยในแนวทางนี้จึงเชื่อมโยงกับเงื่อนไขต่าง ๆ ทางสังคมและไม่รังเกียจที่จะนำทฤษฎีของศาสตร์ทางสังคมอื่น ๆ มาใช้ร่วมด้วยหากปัญหาที่ต้องการศึกษานั้นอาจจะใช้หลักคิดอื่น ๆ มาช่วยคลี่คลายปัญหาได้ดีกว่าหลักกฎหมายที่เป็นอยู่หรือปฏิบัติการทางกฎหมายที่เป็นอยู่⁷

การตีความและวิเคราะห์กฎหมายเข้ากับเหตุการณ์จริงในสังคมนั้นแม้เป็นสิ่งที่นักกฎหมายทั่วไปเคยชินอยู่แล้ว แต่สิ่งที่นักกฎหมายกับสังคมใช้นั้นมีความแตกต่างไปอยู่บ้าง เนื่องจากแนวทางการทำงานของนักวัฒนธรรมศึกษานั้นจะทำการตีความกฎหมายภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมที่แวดล้อมกฎหมายนั้น ๆ อย่างแนบแน่น มิได้มีการหยิบยกตัวบทกฎหมายแยกออกมาเป็นคัมภีร์แล้วชี้พิพากษาบังคับลงไปยังสังคมทันทีโดย

⁶ ธงทอง จันทรางศุ, *ปรัชญากฎหมาย ความรู้ฉบับพกพา*, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเพ่นเวิลด์, 2558), 168.

⁷ ทศพล ทรศนกุลพันธ์, “ปริทัศน์หนังสือ Law and Society Approach to Cyberspace,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, ฉ.2 ปีที่ 5 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555): 140-141.

ไม่สนใจบริบท (Contexts) แต่ยังคงเชื่อมโยงย้อนกลับไปที่กลับมาที่สังคม กล่าวคือ ก่อนใช้กฎหมายจะต้องตีความกฎหมายเชื่อมโยงกับบริบทที่สร้างกฎหมายนั้นขึ้นมา (ใกล้เคียงกับการศึกษาเจตนารมณ์ของกฎหมาย) แต่จะเชื่อมโยงทั้งในเชิงประวัติศาสตร์(Historical/ Archaeology) และเชื่อมกับศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันประเด็นนั้น ๆ ด้วย มิได้แยกออกจากความรู้อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อจะตีความหรือปรับใช้ก็ต้องเชื่อมโยงเข้ากับความรู้และบริบทสังคมในขณะนั้น เพื่อเป็นการพิสูจน์ว่าเงื่อนไขในการใช้กฎหมายยังคงเดิมควรใช้กฎหมายตามเจตนารมณ์เดิม หรือเงื่อนไขและเหตุผลของเรื่องได้เปลี่ยนไปแล้วต้องปรับการบังคับใช้กฎหมายให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงหรือต้องรื้อถอน (De-Construct) แล้วสร้างกฎหมายเสียใหม่ (Re-Construct) ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมในขณะนั้นหรือไม่ การศึกษากฎหมายกับสังคมจึงต้องรับรู้และเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา⁸

สรุปได้ว่าแนวความคิดกฎหมายกับสังคม หมายถึงการศึกษากฎหมายที่ไม่ได้เพียงดูว่ากฎหมายกำหนดว่าอย่างไรและมีคำพิพากษาวางบรรทัดไว้แบบไหนแล้วตัดสินไปตามแนวทางนั้น หากแต่การศึกษากฎหมายกับสังคมคือการพยายามใช้กฎหมายอย่างเข้าเจ้าของบริบททั้งในเชิงเจตนารมณ์ของกฎหมาย บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และอื่น ๆ เพื่อให้การตีความหรือการใช้กฎหมายเป็นอย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งพัฒนาการของการศึกษากฎหมายกับสังคมได้สร้างจุดเปลี่ยนเชิงบรรทัดฐานอย่างเป็นรูปธรรมให้การแสวงหาความรู้ เมื่อได้ผสมผสานความรู้ทางสังคมศาสตร์ที่มีแต่เดิมมาเข้ามาขับเน้นให้เห็นถึงอำนาจนำเชิงวัฒนธรรมของกฎหมายในสังคมแล้วค่อยขยายการศึกษาไปที่การประกอบสร้าง “นิติสำนึก” ทางกฎหมายของประเด็นที่เพิ่งพินิจนั้น เพื่อให้เข้าใจว่า “กฎหมายและบรรดานิติวิธีทั้งหลายสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ด้วยบุคคลธรรมดา”⁹ จึงไม่น่าแปลกใจแต่ประการใดที่การศึกษาพื้นที่ใหม่ล่าสุดอย่างโลกอินเทอร์เน็ต คริปโต หรือแม้แต่ชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องนำแนวทางการศึกษากฎหมายกับสังคมที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงมาปรับใช้ เพื่อให้การศึกษากฎหมายมีมิติที่ลึกและเข้าใจบริบทของสังคมมากขึ้น

1.4 ขอบเขตการวิจัย

งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 1.2 ดังนั้นขอบเขตของการศึกษาจึงจะเน้นไปที่การพิจารณา ตีความ วิเคราะห์ ตัวพระราชกำหนดข้างต้น ร่วมกับการทำโฟกัสกรุป (Focus group) เพื่อเก็บข้อมูลในทางปฏิบัติจากผู้มีส่วนได้เสียกล่าวต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ลูกจ้าง ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง นักกฎหมาย เอ็นจีโอ หรือผู้ประกอบการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งหมด 40 คน จาก 12 หน่วยงาน/องค์กรงานศึกษาชิ้นนี้เลือกทำในระยะเวลาที่เกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 (ช่วงปลายปี 2565)

⁸ ธงทอง จันทรางศุ, *ปรัชญากฎหมาย ความรู้ฉบับพกพา*, 169.

⁹ ทศพล ทรศณกุลพันธ์, “ปริทัศน์หนังสือ *Law and Society Approach to Cyberspace*,” 144.

ซึ่งเป็นการระบาดใหญ่ของโรคครั้งที่ 2 ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยไปจนถึงช่วงการหยุดแพร่ระบาดหรือช่วงที่สามารถควบคุมการแพร่ระบาดของโควิดได้แล้ว (คาดว่าจะในช่วงต้น-กลาง ปี 2566) ด้วยเพราะต้องการให้ได้มาซึ่งข้อมูลในทางปฏิบัติมาอย่างครบถ้วนตั้งแต่ก่อนเกิดโรคระบาด ระหว่างเกิดโรคระบาด ไปจนถึงหลังเกิดโรคระบาด ซึ่งหากได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว ผู้เขียนก็จะนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงปัญหาในมิติต่าง ๆ และนำเสนอแนวทางการแก้ไขต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ขึ้นนี้ ใช้กรอบคิดในการวิจัยด้วยแนวคิดกฎหมายกับสังคม (Law and Society Approach) โดยนำมาประยุกต์กับการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐไทย และแรงงานข้ามชาติ เพื่อเปิดเผยให้เห็นการกดทับและปฏิบัติการเชิงอำนาจในชีวิตประจำวันของระบบกฎหมายไทยที่มีต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย รวมตลอดถึงการสำรวจและทำความเข้าใจว่าพระราชกำหนดข้างต้นเมื่อถูกนำไปปฏิบัติใช้จริงแล้วเป็นอย่างไร บริบททางสังคมต่าง ๆ ณ ห้วงเวลานั้นได้กลายเป็นปัจจัยหรือส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์แรกเริ่มหรือไม่อย่างไร

การศึกษาวิจัยทำโดยวิธีวิจัย 2 แบบพร้อมกัน คือการวิจัยเอกสาร และการเสวนากลุ่มย่อยสำหรับผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในแง่ของการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยเลือกใช้เอกสารทุกประเภท โดยที่การวิเคราะห์เอกสารใช้มุมมองจากแนวคิดกฎหมายกับสังคม ประกอบกับวิธีวิทยาทางกฎหมายในการอธิบายกฎหมาย ส่วนการเสวนากลุ่มย่อยจะดำเนินการโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสีย จากภาครัฐ ภาคเอกชน นักพัฒนาเอกชน และแรงงานข้ามชาติ จำนวนทั้งสิ้น 40 คน เพื่อพูดคุย สอบถาม และแลกเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวที่แตกต่างกัน โดยผู้วิจัยจะทำหน้าที่สังเกตการณ์และบันทึกข้อมูลเป็นหลัก

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 สามารถเป็นจุดเริ่มต้นของข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ให้มีความรัดกุมหรือเหมาะสมกับบริบทการทำงานมากยิ่งขึ้น

1.6.2 งานศึกษาชิ้นนี้ช่วยให้บุคคลที่สนใจประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสามารถมองเห็นประเด็นหรือต่อยอดไปสู่ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้

2. ผลการวิจัย

นับตั้งแต่ปี 2560 กระทั่งปัจจุบันพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้ถูกบังคับใช้มาแล้วกว่า 6 ปี ผ่านการปรับปรุงแก้ไข 1 ครั้งในปี 2561 ซึ่งคุณูปการของกฎหมายฉบับนี้ที่เด่นชัดและปฏิเสธไม่ได้เลยก็คือ การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น นอกจากนี้พระราชกำหนดดังกล่าวยังได้มีการแก้ไขต้นตอของปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบการนำเข้าแรงงานชาติมาอย่างยาวนาน อย่างเช่น การเรียกเก็บเงินจากแรงงาน การยึดใบอนุญาตทำงาน หรือการกระทำความรุนแรงต่อแรงงานในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยการกำหนดเป็นข้อห้ามในกฎหมายเพื่อบังคับให้นายจ้างหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นทั้งหลายมิให้ปฏิบัติ พร้อมทั้งยังกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนทั้งทางแพ่งและทางอาญา และเป็นโทษที่มีลักษณะค่อนข้างหนักอีกด้วย¹⁰ ดังนั้นหากมองในแง่ของความรัดกุมในตัวบทและการบัญญัติกฎหมายก็นับว่าพระราชกำหนดฉบับนี้มีการเรียนรู้และเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ตรงจุดอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีหลายส่วนที่ทำให้ระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเกิดการพัฒนาและสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบก็ตาม แต่หากพิจารณาในเชิงหลักการและในทางปฏิบัติแล้วก็นับว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาหรือข้อถกเถียงอีกหลายประการที่จำเป็นต้องถูกนำขึ้นมาพูดถึง โดยเฉพาะในส่วนของภาคปฏิบัติการที่มีปัญหาเกิดขึ้นในหลายลักษณะ อาทิ การบริหารจัดการของรัฐ การนำเข้าแรงงาน การมีส่วนร่วมหรืออำนาจต่อรองของแรงงาน รวมตลอดถึงกลไกการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

2.1 การนำเข้าแรงงาน

การนำเข้าแรงงาน คือปัญหาอย่างแรกที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในขั้นตอนที่นายจ้างและบริษัทผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต้องปฏิบัติ¹¹ กล่าวคือความในตอนที่ 5/1 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า “ขั้นตอนหรือข้อกำหนดใดของกฎหมายฉบับนี้จะต้องไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร” แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับตรงกันข้าม โดยนายจ้างต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า การนำเข้าแรงงานมีรายละเอียดและขั้นตอนที่เยอะมาก เอกสารที่ต้องใช้ประกอบก็มีจำนวนมากเช่นเดียวกัน อีกทั้งขั้นตอนการ

¹⁰ อติศร เกิดมงคล, นักวิชาการอิสระและผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, ประชุมทางออนไลน์, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

¹¹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 46.

นำเข้าหรือขออนุญาตทำก็ซับซ้อนยากต่อความเข้าใจ¹² ทำให้นายจ้างต้องเสียเงินและเวลา อยู่บ่อยครั้งเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายแล้วเสร็จ¹³ บางรายเลือกที่จะสอบถามต่อ เจ้าหน้าที่ ในขณะที่บางรายก็เลือกที่จะศึกษาข้อมูลด้วยตนเอง แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดปัญหาก็จะวนซ้ำกลับมาที่จุดเดิมทั้งหมด ซึ่งก็คือนายจ้างไม่เข้าใจเนื้อหาหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ถูกสื่อสารกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างมากพอ ประกอบกับคำอธิบาย หรือภาษาในกฎหมายก็มีลักษณะเฉพาะที่กลุ่มคนทั่วไปที่ไม่ใช่เนกกฎหมายหรือผู้ปฏิบัติ ไม่สามารถเข้าใจได้โดยง่าย สิ่งนี้จึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินการตามกฎหมาย ของนายจ้างรวมถึงแรงงานข้ามชาติในบางกรณีสามารถทำได้ยากขึ้น และผลจากการที่เหล่านายจ้างหรือลูกจ้างไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายได้ด้วยตนเอง ทำให้คนกลุ่มนี้จำเป็นต้องไปพึ่งพานายหน้า (ผู้ที่มีความสามารถหรือประกอบอาชีพนำเข้าแรงงานข้ามชาติ) ให้มาดำเนินการเรื่องต่าง ๆ แทนตน ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนและค่าใช้จ่ายต้องเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มของแรงงานข้ามชาติและนายจ้างรายย่อยทั้งหลาย¹⁴

ไม่ใช่แต่เพียงนายจ้างหรือแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แม้แต่ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานก็ได้รับผลกระทบจากขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในประเด็นการวางเงินประกัน กล่าวคือ เพื่อเป็นการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน และปัญหาอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเข้าแรงงาน กฎหมายฉบับนี้จึงได้มีการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ รวมถึงกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาเพื่อเข้ามาควบคุมผู้นำเข้าฯ อยู่หลายกรณี ซึ่งหนึ่งในหลาย ๆ ข้อกำหนดข้างต้นคือ การบังคับให้ผู้นำเข้าแรงงานจะต้องนำเงินมาวางประกันไว้กับสำนักงานจัดหางานเป็นจำนวนอย่างน้อย 5 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีใด ๆ ที่อาจเกิดความเสียหายจากการนำเข้าแรงงาน แน่นอนว่าประเด็นนี้หากมองในแง่ของการเยียวยาความเสียหายถือว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมอย่างมาก แต่หากมองในมุมผลกระทบที่มีต่อผู้นำเข้าแรงงาน ข้อกำหนดต่าง ๆ ข้างต้นกลับส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มนี้และก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาไม่น้อย ดังเช่นกรณีที่บริษัทนำเข้าฯ อธิบายว่า หากมีการเลิกกิจการและต้องการจะนำเงินประกันกลับคืน กฎหมายกำหนดให้บริษัทมีหน้าต้องทำการส่งแรงงานกลับประเทศต้นทางด้วยตนเอง พร้อมทั้งต้องนำหลักฐานมาแสดงแก่สำนักงานจัดหางานเสียก่อน แต่ในทางปฏิบัติจะเกิดกรณีที่บริษัทไม่สามารถส่งแรงงานของตนกลับได้ เพราะแรงงานได้หนีไปทีอื่นแล้ว (โดยไม่ใช้ความผิดของบริษัท) และเป็นการพันวิสัยที่บริษัทจะตามตัวเจอทำให้

¹² อติศร เกิดมงคล, นักวิชาการอิสระและผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, ประชุมทางออนไลน์, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

¹³ กฎกระทรวงการขออนุญาตประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานบนายจ้างในประเทศและหลักประกันในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย พ.ศ. 2564, ข้อ 16.

¹⁴ คุณขาว (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, ประชุมออนไลน์, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

ไม่สามารถทำตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดได้ และเมื่อไม่สามารถทำตามกฎหมายได้ เงินประกันที่วางไว้จึงไม่สามารถนำออกมาได้ ซึ่งปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของบริษัทอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโควิดที่ถือเป็นช่วงที่บริษัทต้องการเงินมากที่สุด¹⁵

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้วการกำหนดให้ต้องนำเงินมาวางอย่างน้อย 5 ล้านบาท ยังเป็นข้อกำหนดที่กีดกันกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถเป็นที่พึ่งให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบริษัทนำเข้าไปในฐานะผู้ดำเนินการแทนได้ (นายหน้า) ให้ออกไปจากระบบ เพราะคนกลุ่มนี้ (นายหน้า) จำนวนไม่น้อยมีพร้อมทุกอย่างทั้งความรู้และประสบการณ์ในการที่ช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการขออนุญาตทำงานได้ โดยขาดก็แต่เพียงเงินที่จะนำมาวางประกันเท่านั้น ขั้นตอนและข้อกำหนดในเรื่องนี้จึงทำให้เกิดปัญหา “นายหน้าเถื่อน”¹⁶ ตามมา กล่าวคือ ข้อกำหนดข้างต้นได้ทำให้คนกลุ่มนี้ (นายหน้าเถื่อน) ต้องพยายามประกอบอาชีพที่ตนเชี่ยวชาญในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ด้วยเพราะไม่สามารถทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดได้ ในขณะที่นายจ้างหรือลูกจ้างที่ต้องการผู้ที่จะมาดำเนินการเรื่องการนำเข้าหรือขออนุญาตทำงานแทนตน แต่นายหน้าถูกกฎหมายที่จะมาช่วยเรื่องดังกล่าวกลับมีราคาที่สูงและเข้าถึงไม่ง่าย (เพราะมีจำนวนไม่มาก) นายจ้างและลูกจ้างเหล่านี้จึงมักใช้บริการนายหน้าเถื่อนเพราะเข้าถึงได้ง่ายกว่าและได้รับผลลัพธ์ที่ไม่ต่างกันมาก ซึ่งข้อตกลงภายใต้นิติสัมพันธ์นอกกฎหมายนี้ ก็จะนำไปสู่ปัจจัยในลักษณะต่าง ๆ ที่รัฐควบคุมไม่ได้โดยเฉพาะการเรียกเก็บเงินหรือประโยชน์อื่นใดจากแรงงาน¹⁷ จึงสังเกตได้ว่าข้อกำหนดของกฎหมายแบบนี้ได้กลับกลายมาเป็นตัวผลักดันให้เกิดการทำผิดกฎหมายเสียเองและจะเกิดซ้ำอยู่เช่นนี้ต่อไปตราบที่ยังไม่มีการแก้ไข¹⁸

2.2 การบริหารจัดการของรัฐ

การบริหารจัดการของรัฐ คือปัจจัยอย่างที่สองที่ต้องถูกกล่าวถึง เพราะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 เกือบทุกแง่มุมล้วนมาจากการบริหารจัดการของภาครัฐทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นตัวแรงงานข้ามชาติในฐานะผู้ถูกบริหารจัดการ ระบบหรือกระบวนการที่รัฐใช้ในการบริหารจัดการ รวมถึงนายจ้าง/ผู้ประกอบการ โดยผลการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการของรัฐแม้จะมีหลายส่วนที่ก้าวหน้าและเหมาะสมกับบริบทสังคมในปัจจุบันก็ตาม แต่ก็มีหลายส่วนที่ยังจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยเฉพาะใน 3 เรื่องดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง แผนการรับมือที่เหมาะสมกับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือ จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโควิดที่ผ่านมา

¹⁵ คุณไทย์ (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, เชียงใหม่, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

¹⁶ นายหน้าเถื่อน หมายถึง ผู้นำเข้าหรือผู้ประกอบการนำเข้าคนต่างด้าวแต่ไม่ได้ทำตามกระบวนการทางกฎหมาย

¹⁷ คุณพูน (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, เชียงใหม่, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

¹⁸ เออนานโด เดอ โซโต, รัศมิ์ วีระภัสพงษ์ (แปล), *เปรู: บนเส้นทางเศรษฐกิจจากระบบ*, (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2553), 75.

ได้แสดงให้เห็นถึงการไม่มีแผนรับมือของรัฐได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นที่มีแรงงานจำนวนมากต้องถูกเลิกจ้างในช่วงเวลานั้น (โดยที่ไม่ใช่ความผิดของตน) แต่รัฐก็ไม่มีนโยบายอย่างใด ๆ ที่จะช่วยเหลือเยียวยาคนกลุ่มนี้ หรือกลุ่มแรงงาน MOU¹⁹ ที่จะมาดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่สถานทูต แต่สถานทูตกลับปิดทำการในช่วงเวลานั้นทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไม่สามารถต่ออายุใบอนุญาตและเสี่ยงที่จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นคำแนะนำที่รัฐให้แก่แรงงานกลุ่มนี้กลับเป็นการให้ไปขึ้นทะเบียนแรงงานในฐานะแรงงานผิดกฎหมาย ทั้งที่กลุ่มแรงงาน MOU ข้างต้นเป็นแรงงานถูกกฎหมายแต่แรก การไม่มีแผนรับมือข้างต้นจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อแรงงาน นายจ้างหรือผู้ประกอบการโดยตรง²⁰

ประการที่สอง ระบบสนับสนุนที่ยังต้องพัฒนา ระบบสนับสนุนข้างต้นหมายถึงระบบออนไลน์ต่างๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนกระบวนการตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวให้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการจ้างแรงงาน การนำเข้าแรงงาน และการขึ้นทะเบียนแรงงาน การใช้ระบบออนไลน์เข้ามาช่วยเหลือกระบวนการเหล่านี้ได้สร้างความสะดวกให้กับแรงงาน บริษัทนำเข้า รวมถึงนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานอย่างมาก็จริง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าระบบดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เสียทั้งหมดและต้องมีการพัฒนาในอีกหลายจุด เช่น กรณีที่ต้องแจ้งความประสงค์ที่จะจ้างแรงงานข้ามชาติ ซึ่งต้องทำในระบบออนไลน์ผ่านกระบวนการยื่น Name list นั้น พบว่าเว็บไซต์มีหน้าตาที่ค่อนข้างซับซ้อนยากต่อความเข้าใจ อีกทั้งระบบดังกล่าวยังถูกสร้างมาเพื่อรองรับแต่เฉพาะคอมพิวเตอร์ไม่ได้รองรับกับสมาร์ตโฟนซึ่งเป็นอุปกรณ์หลักที่นายจ้างหรือแรงงานใช้กัน²¹ นอกจากนี้ความเร็วและความเร็วของระบบออนไลน์ก็เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเปิดให้มีการลงทะเบียนแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งขั้นตอนการปฏิบัตินี้นายจ้างจะต้องดำเนินการในระบบเพื่อขอชื่อและรหัสผู้ใช้เพื่อเข้าไปทำการกรอกข้อมูลแรงงานเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวกลับมีการขัดข้องอยู่บ่อยครั้งหรือมีการอัปเดตระบบในช่วงระยะเวลา 15 วันที่จะต้องทำการขึ้นทะเบียนแรงงานพอดี ทำให้มีแรงงานจำนวนมากต้อง

¹⁹ แรงงาน MOU คือ แรงงานตามบันทึกข้อตกลงที่ประเทศไทยทำกับประเทศเพื่อนบ้านอย่าง เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อนำเข้าแรงงานจากประเทศต้นทางเหล่านั้นมาทำงานในประเทศไทย

²⁰ คุณพูน (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, เชียงใหม่, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

²¹ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, “กระทรวงแรงงานปรับมาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าว หลังศบค.เปิดประเทศเต็มรูปแบบ มีผล 1 มิ.ย. 65 เป็นต้นไป,” 2565,

https://www.doe.go.th/prd/alien/news/param/site/152/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/59089, สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565.

หลุดออกจากระบบหรือไม่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานถูกกฎหมายได้²² ความขัดข้องของระบบข้างต้นจึงนำไปสู่การไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่²³

นอกจากระบบสนับสนุนข้างต้นแล้วการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐก็ยังทำได้ไม่ดีเช่นกัน โดยเฉพาะการจัดการกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือทั้งหลายที่ยังมีความสับสนอยู่มากทั้งในประเด็นการขออนุญาต ประเด็นการขึ้นทะเบียน หรือแม้แต่ประเด็นเกี่ยวกับประเภทงานและพื้นที่ทำงาน ซึ่งหลาย ๆ ส่วนยังเต็มไปด้วยความไม่ชัดเจน โดยเฉพาะแรงงานกลุ่มมาตรา 63/1²⁴ ที่แม้กฎหมายจะกำหนดให้คนกลุ่มนี้สามารถขออนุญาตและทำงานในประเทศไทยได้แต่ในทางปฏิบัติแรงงานกลุ่มนี้ก็กลับถูกจำกัดพื้นที่ ในขณะที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถทำได้ถึง 5 ปี ซึ่งมากกว่าแรงงานกลุ่มอื่น ๆ ทั้งยังสามารถทำงานได้ทุกประเภทอีกด้วย จึงเป็นเรื่องที่ชวนสงสัยมากกว่ารัฐมองแรงงานกลุ่มนี้อย่างไรถึงบริหารจัดการเช่นนี้ หรือแม้แต่แรงงานที่เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยเองที่กฎหมายฉบับนี้ก็เปิดโอกาสให้สามารถขออนุญาตและทำงานในประเทศไทยได้เช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังไม่มีเปิดโอกาสให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวสามารถออกมาทำงานได้อย่างจริงจัง อีกทั้งยังไม่ปรากฏงานศึกษาใดได้พูดถึงประเด็นของแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้อย่างชัดเจนด้วย ประเด็นจึงชวนให้สงสัยว่าภายใต้การเปิดช่องของกฎหมายเช่นนี้รัฐจะมีท่าทีในการบริหารจัดการอย่างไร

การเปิดให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการหรือแรงงานข้ามชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจได้ว่ายังเป็นจุดอ่อนของกฎหมายฉบับนี้ เพราะแม้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะมีกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและการบริหารจัดการตามกฎหมายฉบับนี้ก็ตามแต่คณะกรรมการข้างต้นกลับมีแต่เพียงกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น ไม่มีนายจ้าง ผู้ประกอบการ หรือแม้แต่แรงงานเข้าไปมีส่วนร่วมเลย ทั้งที่คนเหล่านี้คือผู้มีส่วนได้เสียหลักและได้รับผลกระทบตามกฎหมายโดยตรง การไม่เปิดโอกาสให้คนเหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดออกแบบ หรือตัดสินใจจึงส่งผลให้การบริหารจัดการเกิดปัญหา ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงกฎหมายฉบับนี้จึงกลายเป็นกฎหมายที่เน้นความมั่นคงและไม่ตอบสนองต่อความต้องการในความจริง

ประการที่สาม การบริหารจัดการที่รวมศูนย์อำนาจเกินไป ประเด็นนี้ก็เป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญเช่นกันที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐยังคงมีปัญหาอยู่

²² คุณไทย (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, ประชุมออนไลน์, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

²³ คุณพูน (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, ประชุมออนไลน์, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

²⁴ แรงงานกลุ่มมาตรา 63/1 คือ แรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดและเติบโตในประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งส่วนใหญ่เกิดเพราะบิดามารดาไม่ได้ไปทำการแจ้งเกิดให้ตามที่กฎหมายกำหนด

โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาและตอบข้อสงสัยของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น ๆ เช่น มีกรณีที่นายจ้างต้องการจะนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งนายจ้างต้องดำเนินการในระบบออนไลน์ดังที่เคยกล่าวไปก่อนหน้านี้²⁵ แต่ผลปรากฏว่าระบบออนไลน์ดังกล่าวกลับขัดข้องไม่สามารถใช้งานได้ นายจ้างจึงได้ทำการถามกับเจ้าหน้าที่ว่าตนเองจะดำเนินการแก้ไขอย่างไรได้บ้าง คำตอบที่ได้รับกลับมาก็คือ “ยังไม่รู้ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง” จะเห็นได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจในการสั่งการของรัฐบาลนี้ได้มีผลอย่างสำคัญต่อการทำให้เกิดปัญหาในแง่ของการบริหารจัดการขึ้น²⁶ ซึ่งแน่นอนว่ายังมีปัญหาอีกหลายกรณีที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดได้เพราะติดปัญหาเรื่องการไม่กระจายอำนาจในการจัดการนี้ ดังนั้นสิ่งที่กล่าวมานี้จึงเป็นประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ควรต้องถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อปรับปรุงแก้ไข

2.3 ข้อกฎหมายและกลไกการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข้อกฎหมายและกลไกการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย คือปัจจัยอย่างสุดท้ายที่งานศึกษาชิ้นนี้ต้องการจะนำเสนอเพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ตัวบทกฎหมายหรือข้อกำหนดของกฎหมายฉบับนี้มีหลายข้อที่ยังไม่ชัดเจน ติความได้หลายทาง รวมถึงไม่เหมาะสมกับบริบทในทางปฏิบัติ เช่น กรณีของมาตรา 51 ที่กำหนดว่าแรงงานที่ต้องการจะเปลี่ยนนายจ้างหรือทำงานกับนายจ้างรายอื่น แรงงานคนนั้นจะต้องแจ้งเข้าทำงานและไปทำงานกับนายจ้างรายใหม่ภายใน 15 วัน หากไม่ทำภายในกำหนด แรงงานคนนั้น ๆ จะถูกนายจ้างรายเดิมส่งกลับประเทศต้นทางเกี่ยวกับประเด็นนี้ในทางปฏิบัติแรงงานต่างกล่าวไปในทิศทางเดียวกันว่าสามารถทำได้ยาก โดยเฉพาะกับบริบทที่ไม่ปกติอย่างเช่นในช่วงของการแพร่ระบาดของเชื้อโควิดที่ทำให้นายจ้างเดิมของตนต้องเลิกกิจการไป ในขณะเดียวกันตัวแรงงานเองหากยังประสงค์จะทำงานอยู่ในประเทศไทยต่อก็ต้องเร่งหานายจ้างรายใหม่ให้ทันใน 15 วัน ซึ่งในทางปฏิบัติมันเป็นไปได้ยากมาก การกำหนดเช่นนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สู้จะสอดคล้องกับบริบทในทางปฏิบัติเท่าใดนัก

ความไม่ชัดเจนของตัวบทยังอาจอธิบายผ่านกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้ได้อีกด้วย²⁷ กล่าวคือ พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดว่าหากจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอธิบดีตามมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 ผู้อุทธรณ์จะต้องทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและให้ถือว่าคำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ชวนให้สงสัยว่า การเป็น “ที่สุด” ข้างต้นหมายถึงคดีต้องสิ้นสุดลงทันทีหลังรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัย หรือผู้อุทธรณ์ยังสามารถไปใช้สิทธิทางศาลได้อยู่ ความไม่ชัดเจนข้างต้นจึงทำให้เกิดความเห็นต่อ

²⁵ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 89.

²⁶ คุณเยา (นามสมมติ) ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, ประชุมออนไลน์, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

การอุทธรณ์คำสั่งข้างต้นออกเป็นสองแนวทาง²⁸ โดยฝ่ายแรกกล่าวว่า คำสั่งใด ๆ ของรัฐมนตรี ถือเป็นที่สุดแล้วไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งอธิบายว่า การให้รัฐมนตรี เป็นผู้ตัดสินคนเดียวย่อมไม่ครอบคลุมและไม่เป็นธรรมเท่ากับกระบวนการทางศาล และโดยหลักการแล้วแม้กฎหมายจะกำหนดเช่นนั้น แต่ก็ไม่น่าที่จะตัดสิทธิของการที่จะใช้กระบวนการทางศาล ดังนั้นผู้ที่อุทธรณ์คำสั่งหากไม่พอใจคำสั่งของรัฐมนตรีก็ย่อมที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ จึงเห็นได้ว่าการที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ไม่กำหนดขอกฎหมายให้ชัดเจนนี้จึงนำมาสู่ปัญหาการตีความหรือความเข้าใจที่อาจคลาดเคลื่อนทั้งในเชิงหลักการและในทางปฏิบัติได้

นอกจากนี้หากมองกฎหมายฉบับดังกล่าวในแงุ่มทางวิชาการจะพบว่า กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะของการควบคุมปกครองและเต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจอย่างมาก โดยจะสังเกตได้จากที่กฎหมายฉบับนี้มักใช้มาตรการทางอาญาเข้ามาควบคุมจัดการทั้งแรงงาน นายจ้างและผู้นำเข้าแรงงานอย่างเข้มข้น ซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะถูกเงื่อนไขทางกฎหมายบังคับในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะส่วนของแรงงานกับเจ้าหน้าที่ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นประเด็นดังกล่าวได้ชัดเจนที่สุด กล่าวคือ กฎหมายมักกดทับและควบคุมให้แรงงานต้องอยู่ในระเบียบวินัยหรือตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยจะมีเจ้าหน้าที่เปรียบเหมือนผู้ควบคุมและจับตา หากมีการกระทำผิดข้อกำหนดก็จะถูกลงโทษทันที ในขณะที่พอเป็นบทบาทนิติที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่การควบคุมบังคับกลับไม่มีปรากฏให้เห็นแม้แต่น้อย ตรงข้าม กฎหมายกลับให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่อย่างมากจนบางกรณีก็อาจจะดูมากเกินไป เช่น การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบสถานประกอบการ หรือสามารถเข้าไปในสถานที่ทำงานโดยไม่จำเป็นต้องมีหมาย หากพบหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิด เป็นต้น การกำหนดหรือออกแบบกฎหมายเช่นนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมและความไม่เหมาะสมตามนิติวิธีที่การสร้างหรือออกแบบกฎหมายหนึ่ง ๆ ควรจะมี

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญไม่แพ้กันก็คือ การสร้างกลไกหรือหลักปฏิบัติที่สามารถทำให้ข้อกำหนดต่าง ๆ ของกฎหมายฉบับนี้สามารถเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง เช่น กรณีที่กฎหมายมีการกำหนดบทลงโทษแก่ใครก็ตามที่ทำผิดจากข้อกำหนดที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเก็บเงินจากแรงงานข้ามชาติ กระทำการค้ามนุษย์ รับคนต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาทำงาน ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ยึดใบอนุญาตของแรงงาน หลอกลวงแรงงานมาทำงานกับตน ตลอดจนให้แรงงานทำงานไม่ตรงตามประเภทงานที่กำหนด สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องมีระบบหรือกลไกที่สามารถควบคุมตรวจสอบได้จริงในทางปฏิบัติ เพราะปัจจุบันแม้จะมีกฎหมายกำหนดโทษเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ไว้แต่กลับยังไม่มี

²⁸ นายชาติ (นามสมมติ) ผู้แทนจากมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ สำนักงานเชียงใหม่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ วันที่ 9 กันยายน 2565.

กระบวนการหรือหน่วยงานใดจะทำหน้าที่ตรวจสอบสิ่งเหล่านี้อย่างจริงจัง ดังนั้นประเด็นนี้จึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งและควรได้รับการถกเถียงหรือพัฒนาให้เกิดผลขึ้น

บทสรุปทั้งหมดข้างต้น คือประเด็นสำคัญในลักษณะต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งผลการศึกษานี้ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ดัดบัพหนึ่งอยู่แล้ว เพียงแต่อาจต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับการบังคับใช้ให้มากยิ่งขึ้น โดยข้อเสนอที่ผู้เขียนอยากจะนำเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนานั้นจะขอนำเสนออย่างชัดเจนอีกครั้งในหัวข้อต่อไป

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

หากพิจารณาพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 อย่างละเอียดจะพบว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มุ่งบริหารจัดการไม่ใช่กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ ดังนั้นการเพิ่มประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิโดยเฉพาะสิทธิของแรงงานข้ามชาติเข้าไปในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวมิติดของการคุ้มครองสิทธิมากขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ กล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะของการควบคุมบังคับและจับตามองผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย (ยกเว้นเจ้าหน้าที่) เสียเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีมักจะถูกจับตาเป็นพิเศษ ด้วยเหตุผลเรื่องความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงในด้านอาชีพของคนไทย กฎหมายและขั้นตอนในทางปฏิบัติจึงมักมีลักษณะกดทับและส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และยิ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่ม ๆ ปัญหาการถูกกดทับก็ยิ่งรุนแรงขึ้นตามประเภทหรือลักษณะของแรงงานกลุ่มนั้น ๆ ไปด้วย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เป็นกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมาย การแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ แม้จะช่วยให้การบริหารจัดการแรงงานสามารถทำได้ง่ายขึ้น แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่ากระทำได้ดังกล่าวดังทำให้เห็นถึงความหลายมาตรฐานที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน กล่าวคือ แม้ประเทศไทยจะมีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่สัดส่วนที่นำเข้ามากที่สุดในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ในขณะที่กลุ่มแรงงานมีฝีมือ แรงงานเฉพาะกิจ หรือแรงงานกลุ่มส่งเสริมการลงทุน กลับมีสัดส่วนการนำเข้าที่น้อยกว่ามากหากเทียบกับกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นเหตุผลในตัวของมันเองอยู่แล้วว่า เพราะกลุ่มแรงงานมีฝีมือ คือแรงงานที่มีความพร้อมทั้งต้นทุนในด้านทรัพย์สินและองค์ความรู้ การปฏิบัติหรือทำตามเงื่อนไขของกฎหมายจึงไม่ใช่เรื่องยากสำหรับแรงงานกลุ่มนี้เท่าใดนัก ตรงกันข้าม กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือมักเป็นคนที่มีทักษะต่ำ ความรู้น้อยและมีทรัพย์สินไม่มาก การทำความเข้าใจหรือปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ยากโดยสภาพสำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ยิ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิของตนเองยิ่งไม่ต้องพูดถึง เพราะเป้าหมายของแรงงานกลุ่มนี้คือการได้ทำงาน และมีรายได้เพื่อยังชีพหรือเลี้ยงดูครอบครัว เพราะฉะนั้นการปกป้องสิทธิของตนเองจึงไม่ใช่ความสำคัญลำดับแรก ๆ ที่แรงงานกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญ การกดขี่แรงงานข้ามชาติ

จึงมีให้เห็นอยู่ตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้สามารถอยู่และมีคุณภาพชีวิตในประเทศไทยที่ดีขึ้น การพัฒนากฎหมายหรือการใส่ประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิเข้าไปในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำอย่างยิ่ง

นอกจากเรื่องการใส่ประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเข้าไปในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวแล้ว ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานของรัฐก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องมีการพูดถึงเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะประเด็นของการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ กล่าวคือ สาเหตุหลักที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ได้ทั้งหมดก็คือ การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้การสั่งการหรือแก้ปัญหาในบางเรื่องไม่สามารถทำได้อย่างทันท่วงที การกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทจึงเป็นสิ่งที่ควรถูกนำมาพิจารณา แน่นอนว่าหากเป็นประเด็นสำคัญ ๆ อย่างเช่นการประกาศขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายนี้ ก็ควรให้อยู่ในระดับการตัดสินใจของรัฐบาลหรือโดยมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดิม แต่หากเป็นประเด็นการบริหารจัดการอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถทำได้ด้วยตนเองได้ รัฐก็ควรกระจายอำนาจออกไปให้มากที่สุด ทั้งนี้นอกจากจะเป็นการลดภาระ (จำนวนมาก) ที่รัฐจะต้องดำเนินการแล้ว การให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทก็อาจทำให้การทำงานยิ่งรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ภายใต้สมมติฐานว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ดีกว่าคนที่อยู่นอกพื้นที่ และไม่ใช่ว่าเพียงการกระจายอำนาจเท่านั้น การส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงานตัวแทนภาคประชาชน หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ สามารถเข้าไปกำหนดทิศทางของนโยบายต่าง ๆ หรือแก้ไขตัวบทกฎหมายได้ ก็ถือเป็นสิ่งที่สมควรและควรถูกผลักดันให้เกิดขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะเป็นกฎหมายที่ดัดฉบับหนึ่งก็ตาม แต่หลังจากการบังคับใช้จริงมาเป็นเวลากว่า 6 ปี ก็ทำให้เห็นสิ่งที่ควรปรับแก้หรือควรเพิ่มประเด็นในบางเรื่องเข้าไปในกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 สัดส่วนการมีส่วนร่วมของบุคคลในคณะกรรมการ

ควรมีการปรับสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในการดำรงตำแหน่ง “คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ตามมาตรา 17 และการดำรงตำแหน่ง “คณะกรรมการกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ตามมาตรา 78 เนื่องจากคณะกรรมการทั้ง 2 ประเภทข้างต้นล้วนเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการผลักดันนโยบาย ช่วยเหลือ ตลอดจนแก้ปัญหาอันเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวที่หากพิจารณาจากมาตรา 17 แล้วจะพบว่า สัดส่วนของคณะกรรมการที่มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 26 คนนี้ จะประกอบไปด้วยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำนวนกว่า 18 คน แบ่งเป็นข้าราชการพลเรือน 11 คน และข้าราชการทหารอีก 7 คน ตัวแทนจากสภาหอการค้า และสภา

อุตสาหกรรมอย่างละ 1 คน ผู้แทนองค์กรลูกจ้าง 2 คน และผู้มีความรู้เฉพาะด้านอีก 4 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดสัดส่วนเช่นนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้น้อยมาก โดยเฉพาะผู้ประกอบการ บริษัทนำเข้า หรือแม้แต่ตัวของแรงงานต่างด้าวเองที่ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการชุดนี้ได้เลย ทั้งที่พวกเขาคือผู้ที่เห็นถึงปัญหาและได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้นการปรับสัดส่วนเพื่อให้เกิดการแชร์ข้อมูลในทุก ๆ ด้านอันนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดจึงควรถูกทำให้เกิดขึ้น มาตรา 17 จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าไปมีบทบาทในการใช้อำนาจของคณะกรรมการฯ นอกจากนี้ยังควรลดสัดส่วนของข้าราชการลง (ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายทหาร) และเพิ่มสัดส่วนตัวแทนของประชาชนให้มากขึ้นโดยให้อยู่ในระดับที่เท่ากับหรือใกล้เคียงกับจำนวนสัดส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้เพื่อให้กลไกของหลักประชาธิปไตยสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งก็จะนำมาสู่การถกเถียง การแลกเปลี่ยน รวมถึงการแชร์ข้อมูลได้อย่างรอบด้านและตรงจุดนั่นเอง

3.2 ความชัดเจนในตัวบทกฎหมาย

สิ่งที่จำเป็นต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นในลำดับถัดมาก็คือการเพิ่มความชัดเจนในมาตรา 92 ถึงมาตรา 95 หรือก็คือการสร้าง ความชัดเจนในประเด็นเรื่อง “คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด” กล่าวคือ พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดว่าหากจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอธิบดีตามมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 ผู้อุทธรณ์จะต้องทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี และให้ถือว่าคำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ชวนให้สงสัยว่าการเป็นที่สุดข้างต้นคือต้องถือว่าคดีได้สิ้นสุดลงแล้วหรือว่ายังสามารถไปใช้สิทธิทางศาลได้อยู่ ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้กฎหมายแรงงานฉบับอื่น ๆ จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “การใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิตามกฎหมายอื่น” อีกทั้งยังกำหนดอีกว่าหากลูกจ้างไม่พอใจคำวินิจฉัย คำสั่ง ของเจ้าหน้าที่หรือของคณะกรรมการต่าง ๆ ก็สามารถที่จะนำเรื่องฟ้องต่อศาลแรงงานต่อไปได้²⁹ เพราะฉะนั้น ในส่วนของมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 จึงควรกำหนดให้ชัดเจนเช่นเดียวกันว่า หากผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ นอกจากจะสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้แล้วควรปรับแก้กฎหมายโดยการเพิ่มข้อความว่า “หากไม่พอใจคำตัดสินของรัฐมนตรีให้นำเรื่องฟ้องต่อศาลแรงงานต่อไปได้” เพราะการให้รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินคนเดียวย่อมไม่ครอบคลุมและอาจไม่เป็นธรรมเท่ากับกระบวนการทางศาล การเพิ่มข้อความข้างต้นเข้าไปนอกจากจะทำให้ไม่ต้องมีประเด็นเรื่องการตีความแล้ว ยังทำให้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งเป็นไปอย่างรัดกุม ครอบคลุม และยุติธรรมมากขึ้นด้วย

²⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 7.

3.3 เงื่อนไขและคุณสมบัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการนำเข้าแรงงาน

ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงาน โดยเฉพาะเรื่องของการรับเข้า (Inclusive) ควรทำให้เปิดกว้างขึ้น เช่น การพิจารณาความเหมาะสมของการวางแผนประกันความเสียหาย เพื่อลดทอนปัญหานายหน้าเถื่อนที่ดำเนินกิจการผิดกฎหมาย ให้กลายเป็นบริษัทนำเข้าแรงงานที่แม้จะไม่มีภักดีหรือมีประสิทธิภาพไม่มากนัก แต่เป็นบริษัทที่มีอนาคตในการแข่งขันธุรกิจการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมาย มีความเป็นไปได้ในการสะสมทุนและพร้อมปรับปรุงการทำงานของตนเองตามนโยบายแรงงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้กฎหมาย (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560) กลายเป็นสิ่งที่สร้างความติดขัดทางเศรษฐกิจและส่งผลให้เกิดการทำธุรกิจที่ผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

3.4 การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ร่วมกับมาตรการทางกฎหมาย

ควรทบทวนการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาประกอบกับการใช้มาตรการทางอาญา เพราะมาตรการทางอาญานั้นมีใช้วิธีการที่สามารถแก้ปัญหาได้ทุกอย่าง หากแต่มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจและมีค่าเสียโอกาสในการใช้ที่มาก จึงสมควรใช้กับกรณีที่กระทบต่อคุณค่าสำคัญของสังคมไทยเท่านั้น เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเรื่องความมั่นคงของรัฐ ส่วนขั้นตอนการดำเนินการอื่น ๆ อาจใช้มาตรการทางปกครองประกอบกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การปรับในอัตราที่สูง การให้รางวัลหรือสิทธิทางเศรษฐกิจแก่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย การสร้างความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจให้กับผู้ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มาตรการเหล่านี้จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและพัฒนาระบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของบริษัทต่าง ๆ ให้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มากกว่าการกำหนดความผิดและโทษ โดยไม่มีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง (ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายอาญาอย่างจริงจังในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานก็ไม่ใช่ผลดีเสมอไป เพราะส่งเสริมพฤติกรรมของผู้ได้รับอนุญาตให้ปิดบังมากกว่าการเปิดเผยและร่วมกันแก้ปัญหา)

3.5 ความชัดเจนในเรื่องของความมั่นคง

ประเด็นเรื่อง “ความมั่นคง” ควรถูกระบุหรือทำให้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง และปฏิบัติการด้านความมั่นคงที่ขยายพรมแดนกว้างออกไป ทำให้นโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐที่กำกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินั้นไม่ชัดเจนตามไปด้วย และความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้แก่ ลูกจ้างต่างด้าว นายจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นการนิยามความหมายของความมั่นคงให้ชัดเจนว่าความมั่นคงตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวคืออะไร โดยไม่ไปอาศัยหรืออ้างจากกฎหมายฉบับอื่นจึงเป็นสิ่งที่ควรทำให้เกิดขึ้น ควรมีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ความมั่นคง” ลงไปในกฎหมายฉบับนี้ หากสามารถทำให้เรื่องนี้ชัดเจนได้ เจตนารมณ์ของกฎหมายรวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มก็จะชัดเจนขึ้น และเมื่อ

สิ่งเหล่านี้ชัดเจนขึ้นการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายก็จะเป็นไปในลักษณะที่ไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลังอีกต่อไป เพราะฉะนั้นเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงนี้สิ่งที่รัฐพึงคำนึงและตระหนักถึงคือเรื่องความมั่นคงของรัฐและประชาชนนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นความลับ โดยเฉพาะถ้ามิใช่เรื่องยุทธศาสตร์ทางทหารหรือกิจการระหว่างประเทศ ตรงกันข้าม การเปิดเผยข้อกังวลของรัฐออกมาสู่สาธารณะจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนถกเถียง การหาทางออกร่วมกัน และความเข้าใจระหว่างกันและกันที่มากขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยในการขจัดความขัดแย้งที่ไม่จำเป็นและเพิ่มประสิทธิภาพในการเปิดให้มีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งเมื่อสามารถเข้าใจและร่วมมือกันได้แล้ว การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการรักษาความมั่นคงของรัฐ อันเป็นภารกิจโดยรวมของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ก็จะกลายเป็นภารกิจที่ดำเนินไปพร้อมกันได้ รวมถึงเกิดการหนุนเสริมซึ่งกันและกัน

แน่นอนว่าการเพิ่มประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ การกระจายอำนาจ รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายดังที่กล่าวไปข้างต้น ย่อมนำมาสู่ปัญหาเรื่องความมั่นคงในหลายมิติ โดยเฉพาะกับภาครัฐที่ถือว่าการรักษาความมั่นคงของชาติคือภารกิจที่ต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ซึ่งแนวคิดเรื่องความมั่นคงนี้ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และทำให้ข้อเสนอเรื่องต่าง ๆ ข้างต้นไม่อาจทำได้โดยง่าย ทั้งยังอาจทำให้ประเทศไทยพลาดโอกาสในการที่จะพัฒนาระบบที่แก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานอย่างยั่งยืนอีกด้วย ซึ่งการเสียโอกาสที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถมองผ่านการบริหารจัดการแรงงานกลุ่ม MOU ในปัจจุบันได้ กล่าวคือการออกแบบให้คนต่างด้าวทำงานได้เพียงในระยะสั้นตามบันทึกความตกลงร่วมกัน ทำให้รัฐและสังคมไทยสูญเสียโอกาสในการพัฒนาและเปลี่ยนแรงงานไม่มีฝีมือให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือมากขึ้น ซึ่งการที่มนุษย์โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว ถูกบีบและกล่อมเกล่าให้ทำงานประเภทลำบาก อันตราย และสกปรก อย่างต่อเนื่องในระยะยาว โดยไม่มีกลไกในการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ย่อมทำให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่เป็นมิตรอยู่ตลอดเวลา และมองรัฐและสังคมไทยเป็นที่פקพิงชั่วคราว ในสภาพดังกล่าวย่อมเป็นไปได้ที่แรงงานข้ามชาติจะมีเจตคติที่ไม่ดี ไม่ไว้วางใจรัฐและสังคมไทย แต่ในขณะเดียวกันก็กลายเป็นเรื่องยากสำหรับรัฐและสังคมไทยเช่นกันที่จะให้ความไว้วางใจแรงงานข้ามชาติ เพราะฉะนั้น หากรัฐยังใช้อำนาจที่เข้มงวดและรุนแรงภายใต้แนวคิดเรื่องความมั่นคงบังคับแก่แรงงานข้ามชาติอยู่เช่นเดิม ผลที่ปรากฏออกมาก็จะยิ่งเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม คือยิ่งบ่มเพาะความรู้สึกไม่มั่นคงที่มีต่อรัฐไทยของแรงงานกลุ่มนี้ให้มากขึ้น ดังนั้น จะเป็นไปได้หรือไม่ ที่รัฐและสังคมไทยจะดำเนินนโยบายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อจรรโลงระบบเศรษฐกิจและการพัฒนา อันนำมาสู่ความมั่นคงของรัฐในที่สุด กล่าวคือ การรักษาความมั่นคงฯ บนเส้นทางการคุ้มครองสิทธิและการพัฒนาเศรษฐกิจไปพร้อมกัน การสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของแรงงานข้ามชาติ สนับสนุนการรวมกลุ่ม ลดช่องว่าง

ของความเหลื่อมล้ำ สร้างอำนาจต่อรองระหว่างแรงงานข้ามชาติและคนกลุ่มอื่น ๆ ลดการใช้
อำนาจที่เข้มงวดของรัฐในทางอาญาและทางปกครองลง แต่เน้นแสวงหาความร่วมมือจาก
ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย การทำสิ่งเหล่านี้ต่างหากที่จะเป็นวิธีในการแก้ปัญหการขาดแคลน
แรงงานในประเทศไทย ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ ไปพร้อม ๆ กับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
และความมั่นคงของรัฐอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- ธงทอง จันทรางศุ. *ปรัชญากฎหมาย ความรู้ฉบับพกพา*. พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเพ่นเวล, 2558.
- เออนานโด เดอ โซโต. ภัควดี วีระภาสพงษ์ (แปล). *เปรู: บนเส้นทางเศรษฐกิจนอกระบบ*. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2553.
- คอลัมน์นิสต์ กรุงเทพธุรกิจ. “ว่าด้วยเรื่อง พรก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว.” 2560. <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/116899>. สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565.
- เมตตา สุขสมรุ่งเรือง. 2563. “ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563.
- วัชรพล พุทธิรักษา. “อันโตนิโอ กรัมสกี กับความหมายของ ‘ผู้มีสถานะรอง.’” 2563. <https://www.sm-thaipublishing.com/content/6981/subaltern-gramsci>. สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. “กระทรวงแรงงานปรับมาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าว หลังศบค. เปิดประเทศเต็มรูปแบบ มีผล 1 มิ.ย. 65 เป็นต้นไป.” 2565. https://www.doe.go.th/prd/alien/news/param/site/152/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/59089. สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565.
- สุตาศิริ วสวงศ์. “การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว.” 2560. http://legacy.orst.go.th/?p=17716#_ftn76. สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565.
- สุมิตรชัย หัตถสาร. กล่าวไว้ในงานอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครด้านแรงงานข้ามชาติ ณ โรงแรม Ibis Styles Chiang Mai, เชียงใหม่, วันที่ 19-20 พ.ค. 2565.
- อดิศร เกิดมงคล. ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, ประชุมออนไลน์, วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15
แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
Failure to disclose official information under Section 15
of the Official Information Act, B.E. 2540

ทศพร มุรรัตน์*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Thotsaphorn Munrat

Faculty of Law, Chiang Rai Rajabhat University

80 Moo 9, Ban Du Sub-district, Mueang District, Chiang Rai Province 57100

Email: Lawland2004@hotmail.com

Received: April 9, 2024

Revised: June 20, 2024

Accepted: July 4, 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาถึงลักษณะของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อหาแนวทางพัฒนากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 วิจัยนี้เป็นการวิจัยทางเอกสารจากบทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาของศาลปกครอง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จากการศึกษาพบว่า การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 เป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประโยชน์ของสาธารณะและประโยชน์ของเอกชน ประกอบกัน และมีลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจมีคำสั่งให้เปิดเผยตามมาตรา 15 คือ (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการ

* Assistant Professor, Dean of the Faculty of Law, Chiang Rai Rajabhat University.
ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือ ข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (5) รายงานการแพทย์ หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 15 และให้บัญญัติเพิ่มเติมคำนิยาม ศัพท์คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ในพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจและให้เกิดความชัดเจน ในการใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการและเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ ราชการของประชาชน

คำสำคัญ: ข้อมูลข่าวสาร, ข้อมูลข่าวสารของราชการ, ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

Abstract

The purpose of this research was to study the nature of non-disclosure of official information under Section 15 of the Official Information Act, B.E. 2540 in order to find guidelines for developing the law on official information according to the Official Information Act, B.E. 2540. This research is a documentary research based on the judgment of the Administrative Court. Rulings of the Information Disclosure Tribunal and Related Laws. The study found that non-disclosure of official information under section 15 is an exercise of discretion by government agencies and government officials. taking into account the compliance with the law Public interests and private interests go hand in hand. and the characteristics of official information that may be ordered not to be disclosed under section 15 are: (1) the disclosure will cause damage to national security; international relations or stability in the economy or finance of the country (2) Disclosure will cause the law enforcement to deteriorate or fail to achieve its objectives. Whether it involves prosecution, prevention, suppression, testing, investigation or knowing the source of information. (3) an opinion or recommendation within a State agency in the execution of any matter; But this does not include academic reports. fact report (4) The disclosure will cause danger to the life or safety of any person. (5) Medical reports or personal information, the disclosure of which would be an unreasonable invasion of privacy. (6) official information protected by law from disclosure or information provided by a person without intention of being disclosed by the government to others.

From the study, there were recommendations to define the word “Public interests” and “National security” in accordance with the Official Information Act B.E. 2540. In order to create the framework for government officials in disclosing or not disclosing official information and ensuring the right of people to access official information.

Keywords: Information, Government information, Personal information

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อประชาชนขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐก็มักจะอ้างอยู่เสมอว่าเป็นข้อมูลความลับของทางราชการจึงไม่สามารถเปิดเผยได้ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงสงสัยและความไม่ไว้วางใจต่อการใช้อำนาจของรัฐของรัฐ และยังก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (Right to Know)¹ บังเกิดผลอย่างแท้จริง รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2540 ใช้บังคับในฐานะเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมดูแลของตนให้แก่ประชาชนได้รับทราบ อันจะทำให้ประชาชนมีโอกาสอย่างเต็มที่ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการและสามารถนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้ในการปกป้องรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและของตนได้ ตลอดจนทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐเกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”² ซึ่งการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำได้เฉพาะที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับรู้เป็นการทั่วไป ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 วิธี คือ วิธีที่ 1 การลงพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการในราชกิจจานุเบกษตามาตรา 7 วิธีที่ 2 การจัดข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 และข้อมูลเอกสารประวัติศาสตร์ตามมาตรา 26 วิธีที่ 3 การจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้เมื่อประชาชนมีคำขอตามมาตรา 11 ซึ่งการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำได้เฉพาะที่มีกำหนดไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย มี 2 ประเภทคือ ประเภทที่ 1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 14 และ ประเภทที่ 2 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจไม่ให้เปิดเผยตามมาตรา 15 ซึ่งในปัจจุบันพบว่าเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายอันส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่น ปัญหาความชัดเจนของลักษณะการใช้ดุลพินิจในการไม่ให้เปิดเผยในข้อมูลข่าวสารที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อ

¹ อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรนา ไชยสาร, *สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ*, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), 2 – 3.

² สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน*, (กรุงเทพฯ : บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2549), 11.

ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือ การคลังของประเทศตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) หรือการไม่เปิดเผยข้อมูลที่จะทำให้การ บังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการ ฟ้องคดี การป้องกันการปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูล ข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) เป็นต้น³ ซึ่งความไม่ชัดเจนของกฎหมายจึงเป็นอุปสรรค ในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน ดังนั้น การวิจัยเรื่องนี้จึงมีจุดประสงค์ที่หา ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาลักษณะการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และเพื่อที่หน่วยงานของรัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางของคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการไม่เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.2.3 เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตการวิจัย คือ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและ ลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารและคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวิธีดำเนินการวิจัยในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทางนิติศาสตร์ โดยเน้นการวิจัยจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจากรา บทความ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคำพิพากษาของศาล ปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากขั้นตอนที่ 1 คือศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน หลักบริการสาธารณะ หลักการใช้อำนาจ

³ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย และคณะ, *มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล*, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2561), 305 – 306.

ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน และประโยชน์ของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมถึงศึกษาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่ ลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ลักษณะของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ การเปิดเผยและคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การโต้แย้งการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาแนวทางคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จากคำพิพากษาของศาลปกครองและคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนที่ 3 ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายซึ่งเป็นขั้นตอนการนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 และที่ 2 มาวิเคราะห์จนได้แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เพื่อนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป และขั้นตอนที่ 4 สรุปผลการศึกษาเป็นรูปเล่มงานวิจัย และนำเสนอผลงานวิจัยในรูปคำอธิบาย

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 ทำให้ทราบถึงลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.5.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางของคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

1.5.4 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ผลการศึกษา

2.1 พบว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมดูแลของตนให้แก่ประชาชนได้รับทราบ ตามหลักการที่ว่า

“เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”⁴ ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการทั่วไป มี 3 วิธี คือ วิธีที่ 1 การลงพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 7 ในราชกิจจานุเบกษา วิธีที่ 2 การจัดข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ และการให้ค้นคว้าข้อมูลเอกสารประวัติศาสตร์ตามมาตรา 26 วิธีที่ 3 การจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้เมื่อประชาชนมีคำขอตามมาตรา 11 ส่วนการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการถือเป็นข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่นในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 คือข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และมาตรา 15 คือข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจไม่ให้อำนาจเปิดเผย รวมถึงข้อยกเว้นในกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 ที่บัญญัติห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว เป็นต้น

2.2 ลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 นั้น ปัจจุบันตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง คือ “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ... (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น”

2.3 การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของ

⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน*, (กรุงเทพฯ : บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2549), 11.

เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “...ให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา...” ดังนั้น การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่ เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา โดยคำนึงถึง (1) การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ (2) ประโยชน์สาธารณะ และ (3) ประโยชน์ของเอกชน ทั้งสามกรณี ประกอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนายสมชัย วัฒนการุณ ได้อธิบายว่า “การใช้ดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในทางเลือกที่จะออกคำสั่งตั้งแต่ 2 ทางขึ้นไป ซึ่งกฎหมายแล้วล้วนออกคำสั่งได้ทั้งสิ้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งไปในทางใดและมีเนื้อความอย่างไร กล่าวโดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่ในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แต่หากข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐมิใช่ข้อมูลข่าวสารตามที่บัญญัติในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) – (6) แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนขอหรือไม่ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเรียกว่า อำนาจผูกพัน”⁵ และหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการใช้ดุลพินิจที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ โดยศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า หลักการนี้มีสาระสำคัญ 3 หลักการย่อย คือ (1) หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) (2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) และ (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) ซึ่งหลักความได้สัดส่วนบังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด (หลักความสัมฤทธิ์ผล) แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่บุคคลน้อยที่สุด (หลักความจำเป็น) และห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดแก่บุคคลและหรือแก่สังคมโดยส่วนรวม (หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ)⁶

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูล

⁵ สมชัย วัฒนการุณ, คำอธิบายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2561), 56 – 57.

⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับ การรับรองจาก ก.ศ.ป.แล้ว) วันที่ 9 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนกฤษฎีธรรม ทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, 2561), 32 – 34.

ข่าวสารของราชการ และเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคำนิยามศัพท์คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งอาจศึกษาคำนิยามศัพท์จากที่เหล่านักกฎหมายได้อธิบายไว้เช่น พันวิชัย โรจนตันติ ได้อธิบายคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ผลประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้มีลักษณะที่ทำให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดหรือต่อบุคคลที่ดำเนินการเองหรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะนั้นเกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในอันที่จะตอบสนองความต้องการของคนในสังคมทั้งในทางความมั่นคงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานทั้งหลาย แต่ทั้งนี้ไม่ว่าทุกคนในสังคมจะได้รับประโยชน์สาธารณะดังกล่าว เพียงแค่ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพียงพอ และประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบันหรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ ซึ่งทำให้สมาชิกแต่ละคนในสังคมอาจจะได้รับประโยชน์ เช่นว่านั้นไม่เท่าเทียมกัน และสมาชิกของสังคมอาจจะสามารถรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่นั้นก็สำคัญ”⁷ หรือ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายว่า “บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ โดยบริการสาธารณะนั้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการคือ (1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึง การที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะนั้นด้วยตนเอง อันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการและยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย (2) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน”⁸ เป็นต้น จากคำนิยามศัพท์ของเหล่านักกฎหมายข้างต้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้เพิ่มเติมคำนิยามศัพท์คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ผลประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ผลประโยชน์นี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์เฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานทั้งหลาย ไม่ว่าคนในสังคมจะได้รับประโยชน์ในปัจจุบันหรือในอนาคตก็ได้ และไม่ว่าคนในสังคมจะรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่ก็ตาม”

2.4 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจไม่ให้เปิดเผยนั้น ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ด้วย ซึ่งมาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของ

⁷ พันวิชัย โรจนตันติ, “ประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ,” *บทความพิเศษ วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา* 2, ฉ.2 (ตุลาคม 2546 - มีนาคม 2547): 56 - 65.

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), 32-34.

ราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน” และ “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ส่วนกรณีผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ นั้นต้องไม่มีลักษณะเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งตามมาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและนิติบุคคลดังต่อไปนี้ (1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ (2) สมาคมที่มีสมาชิกกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว (3) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว (4) นิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็น คนต่างด้าว นิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ถ้าเข้าไปเป็นผู้จัดการหรือกรรมการ สมาชิกหรือมีทุนในนิติบุคคลอื่น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือกรรมการหรือสมาชิกหรือเจ้าของทุนดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว” ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. 7/2562 ได้พิพากษาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอตรวจสอบและรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสูตรเครื่องสำอางของบริษัท รินาวน์ ฟาร์อีสท์ จำกัด และบริษัท อิซเซล จำกัด ที่นำมาจดแจ้งแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีเพียงใดนั้น จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 9 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยที่ปัจจุบันยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย

2.5 การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่แม้จะเป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องระบุนเหตุผลการมีคำสั่งเอาไว้ในคำสั่งด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด ซึ่งตามมาตรา 15 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด...” การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องระบุนเหตุผลการออกคำสั่งเป็นการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนในการได้ทราบเหตุผลของการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่เพื่อการอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งนั้นต่อไป ส่วนเหตุผลในการออกคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 ประกอบด้วยอนุมาตราหนึ่งมาตราใด

หรือหลายอนุมาตราก็ได้ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร.152/2564 ได้พิพากษาว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ได้มีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีคัดถ่ายสำเนาเอกสารโดยให้ปกปิดชื่อหรือข้อความที่อ่านมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มิได้ให้เหตุผลในการไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ว่าข้อมูลข่าวสารของราชการจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทำให้ผู้พิจารณาเรื่องร้องเรียนต้องรับภัยใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือทำอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้พิจารณาเรื่องร้องเรียน จึงเห็นได้ว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่อนุญาตให้คัดถ่ายสำเนาเอกสารโดยปกปิดชื่อหรือข้อความปรากฏชื่อคณะกรรมการผู้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และหนังสือมอบหมายของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่มอบให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดให้การกับผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.6 เหตุผลในการออกคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต้องระบุข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนและสอดคล้องกับเหตุผลของอนุมาตราหนึ่งมาตราใดหรือหลายอนุมาตราของมาตรา 15 ตัวอย่างเช่น

2.6.1 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.735/2563 ได้พิพากษาว่า เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของกองทัพอากาศ กรมกิจการพลเรือนทหารอากาศ ได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในชั้นการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าข้อมูลข่าวสารทั้งหมด ยกเว้นข้อมูลข่าวสารรายการที่ 23 ใบจัดซื้อที่ 181/56 เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทางยุทธการกองทัพอากาศ หรือสนับสนุนโดยตรงทางยุทธการกองทัพอากาศ เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศซึ่งกองทัพอากาศได้กำหนดชั้นความลับเอกสารของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นชั้นลับและลับมาก ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ 23 ใบจัดซื้อที่ 181/56 เป็นเอกสารสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้วมีคำวินิจฉัย ที่ สค 70/2558 ลงวันที่ 22 เมษายน 2554 ว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลเกี่ยวกับทางยุทธการกองทัพอากาศ หรือสนับสนุนโดยตรงทางยุทธการกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ และมีข้อมูลข่าวสารสนับสนุนสถาบันพระมหากษัตริย์ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือจะเปิดเผยมิได้ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งในชั้นการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้นำข้อมูลข่าวสารจำนวน 105 เรื่องดังกล่าว มาให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา ซึ่งเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า สาระสำคัญของข้อมูลข่าวสาร

ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศตามนัยมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจริง กรณีจึงรับฟังได้ว่า ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเป็นข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจำนวน 105 เรื่อง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย และตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยคณะกรรมการการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ ตม. 1/2546 ที่ได้วินิจฉัยว่า การขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการซื้อขายข้าวระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเกาหลีเหนือ ซึ่งมีข้อมูลรายละเอียดในสัญญาและการบังคับตามสัญญาซึ่งเป็นความลับทางการค้าของประเทศที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดผลเสียต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ จึงเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) ที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ และเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคำนิยามศัพท์คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของธนาชัย สุนทรอนันตชัยและคณะ ที่เห็นว่าปัญหาการตีความคำว่าความมั่นคงอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนเป็นการรุกร้าแดนสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล⁹ และจากการศึกษาคำนิยามศัพท์ของกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติไว้เช่น ตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิต โดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ” หรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495

⁹ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย และคณะ, *มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐ และการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล*, 359 – 361.

มาตรา 3 บัญญัติว่า “ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการที่ทำให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็นต้น จากคำนิยามศัพท์ของกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอเพิ่มเติมคำนิยามศัพท์คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการที่ทำให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

2.6.2 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติว่า “การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม” ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร.74/2564 ได้พิพากษาว่า เมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ยังอยู่ระหว่างดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 การเปิดเผยรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่และจำนวนเงินที่พยานบุคคลทั้ง 5 รายอ้างว่านำไปมอบให้ผู้ฟ้องคดีนั้น แม้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีในการแก้ข้อกล่าวหา แต่อาจจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคณะกรรมการไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกรณีของผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพื่อประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เนื่องจากอาจมีผลให้บุคคลที่จะมาเป็นพยานหรือให้ยินยอมให้ข้อเท็จจริงหรือถ้อยคำที่เป็นประโยชน์ต่อการไต่สวนและพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่กล้ามาเป็นพยานหรือให้ถ้อยคำหรืออาจมีผลทำให้เกิดการเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ข้อเท็จจริงที่จำเป็นและเพียงพอในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดตามอำนาจหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้ที่มุ่งให้ความคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแสดังจะเห็นได้จากมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ห้ามไม่ให้เปิดเผยข้อความข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหาผู้แจ้งเบาะแสดและผู้ซึ่งเป็นพยานหรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองบุคคลที่มาให้ข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันการทุจริตและการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ เรื่องกล่าวหาที่ยังอยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงต่อการปราบปรามการทุจริตในอนาคต

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดตามที่ถูกล่ามหนำแล้ววินิจฉัยชี้มูลความผิดวินัย หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหานั้นตกไปแล้ว อีกทั้งเมื่อได้มีการเปิดเผยชื่อของผู้ให้ถ้อยคำแก่ผู้ฟ้องคดีมาก่อนแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยต่อไป และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องสอบสวนใหม่ และผู้ถูกล่ามหนำที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีมีมูลหรือไม่มีมูลความผิดทางวินัยแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงฟังขึ้นบางส่วน และตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. 159/2565 ได้พิพากษาว่า เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายอำเภอากลาง) เปิดเผยเป็นหนังสือร้องเรียนกรณีขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่เนื่องจากมีความประพฤติไม่เหมาะสมและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีตำบลเก่ากลอยให้เทศบาลตำบลเก่ากลอย ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว เมื่อในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ การสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 การเปิดเผยรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับหนังสือร้องเรียนดังกล่าว แม้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีในการทราบข้อเท็จจริงที่ถูกร้องเรียน แต่อาจมีผลให้บุคคลที่จะมาเป็นพยานไม่เต็มใจมาเป็นพยานหรือให้ถ้อยคำที่อาจเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ถูกฟ้องคดีกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เพื่อประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยเบื้องต้นว่าการกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความจริงหรือไม่ อันอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเมื่อมีการร้องเรียน ประโยชน์สาธารณะ และสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ยังไม่ถูกระงับจากการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกันแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2.6.3 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า “ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว” ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค 114/2547 วินิจฉัยว่า ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยบัตรลงคะแนนที่โรงพยาบาลชลบุรีจัดทำขึ้นเพื่อทำประชามติ ภายในโรงพยาบาลเกี่ยวกับการลงคะแนนความดีความชอบแก่ผู้อุทธรณ์ แต่เนื่องจากบัตรลงคะแนนที่โรงพยาบาลจัดทำขึ้นเฉพาะกิจเพื่อรับฟังความเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน มีความคิดเห็นอย่างไรต่อการปฏิบัติงานของผู้อุทธรณ์ มิใช่ข้อมูลที่ราชการกำหนดให้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นความเห็นภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) จึงไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

2.6.4 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) บัญญัติว่า “การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด” ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.983/2564 ได้พิพากษาว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ข้อมูลเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอ ตรวจสอบพร้อมทั้งขอคัดสำเนาเอกสารเป็นบันทึกถ้อยคำของพยานบุคคลจำนวน 52 ราย ที่ให้การว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย และบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาได้ระบุว่าเหตุเกิดระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม 2551 ในท้องที่ จังหวัดพิษณุโลก ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 7 ปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทุ่งแสลงหลวง สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 11 (พิษณุโลก) ได้อาศัยหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือผู้อื่นโดยมิชอบ โดยกระทำการเรียกรับหรือรวบรวมเงิน หรือกระทำการใด ๆ โดยข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่จำนวน 52 ราย โดยระบุชื่อนามสกุลและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการก่อสร้างฝายและเพาะชำ/ปลูกหญ้าแฝก ตามโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อลดผลกระทบภาวะวิกฤติโลกร้อน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จำนวน 770 ล้านบาท มอบให้หรือหามาให้ซึ่งเงินเป็นจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของเงินงบประมาณที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นหรือผู้บังคับบัญชาาระดับสูง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ทั้ง 52 ราย จำต้องยอมนำเงินมามอบให้ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งแจ้งรายละเอียดข้อกล่าวหาว่าเป็นพฤติการณ์การกระทำความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย จึงเห็นได้ว่าบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่ และพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนกล่าวหาว่ากระทำความผิด รวมถึงได้ระบุชื่อ นามสกุล ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของเจ้าหน้าที่ทั้ง 52 ราย ที่ให้การกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการเรียกรับเงินโดยไม่สุจริตด้วย เมื่อข้อมูลข่าวสารดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนซึ่งยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี จึงอาจทำให้พยานที่เคยให้ถ้อยคำไว้แล้วเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าให้ความร่วมมือในการดำเนินการทางอาญาและทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี

ต่อไป ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ อันอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลทั้ง 52 ราย ดังกล่าวอาจมีการให้ข้อเท็จจริงที่เป็นการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีอย่างน้อยแตกต่างกันไป หรืออาจเกี่ยวพันไปถึงบุคคลภายนอก การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี จึงอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2.6.5 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) บัญญัติว่า “รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร” ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.115/2560 ได้พิพากษาว่า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยให้ดำเนินคดีกับผู้ร้องสอดที่ 1 (นางสิริภัทร) ฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา และประสงค์จะนำลายมือชื่อของผู้ร้องสอดที่ปรากฏในคำขอเปลี่ยนชื่อไปเป็นพยานเอกสารในคดีดังกล่าว ส่วนคำขอคัดและรับรองสำเนาคำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 2 (นายณัฐวุฒิ) ก็มีเหตุจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยให้ดำเนินคดีกับผู้ร้องสอดที่ 2 (นายณัฐวุฒิ) ฐานส่งเสียงดังรบกวนในเวลากลางคืนและทำให้เสียทรัพย์ จึงขอคัดและรับรองสำเนาคำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 2 เพื่อนำไปประกอบในการดำเนินคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่จึงได้มีหนังสือสอบถามไปยังสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2551 ถึงความจำเป็นที่ต้องใช้คำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 2 (นายณัฐวุฒิ) ประกอบการสอบสวนหรือฟ้องคดีในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการและชั้นศาลหรือไม่ และใช้เป็นประโยชน์ต่อรูปคดีอย่างไร ปรากฏว่าสถานีตำรวจนครบาลโชคชัยแจ้งว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้คำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 2 (นายณัฐวุฒิ) ประกอบสำนวนคดีแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอคัดและรับรองรายการคำขอมิบัตร (บ.ป.1) ของผู้ร้องสอดที่ 1 (นางสิริภัทร) เพื่อนำไปประกอบการดำเนินคดีข้อหาหมิ่นประมาทโดยอ้างว่าต้องการดูรายการเกี่ยวกับอาชีพ เหตุผลดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ส่วนได้เสียโดยตรงกับรายการที่ขอคัดและรับรอง เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลทั่วไปและเป็นผู้ร้องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีความกับผู้ร้องสอดทั้งสอง และผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอโดยไม่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ร้องสอดทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ร้องสอดทั้งสองตามคำขอ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (หัวหน้าฝ่ายทะเบียนสำนักงานเขตลาดพร้าว) มีคำสั่งไม่อนุญาตให้คัดและรับรองสำเนาข้อมูลของผู้ร้องสอดทั้งสองท้ายคำร้องของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ 7 มกราคม 2551 ลงวันที่ 18 มกราคม 2551 และลงวันที่ 1 มิถุนายน 2552 จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค 52/2545

ที่ได้วินิจฉัยว่า ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยข้อมูลทะเบียนบ้านเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้งหรือไม่ เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไม่น่าจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) แต่ให้เปิดเผยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

2.6.6 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น” ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร.140/2564 ได้พิพากษาว่า เมื่อพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ครอบครัว การศึกษา การประกอบอาชีพ นิสัย ความประพฤติ ประวัติการกระทำความผิดของนางสาวสุริสา อันเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่พนักงานคุมประพฤติได้แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วนำมาวิเคราะห์ จัดทำรายงาน และเสนอความเห็นต่อศาล เพื่อที่ศาลจะได้ใช้ประกอบดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษจำเลย ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าวของนางสาวสุริสาแก่ผู้ฟ้องคดี โดยปราศจากความยินยอมของนางสาวสุริสา ย่อมเป็นการรุกรานสิทธิของบุคคลอื่นโดยไม่สมควร และเมื่อรายงานการสืบเสาะและพินิจจำเลยก่อนคำพิพากษาดังกล่าว นอกจากจะมีข้อมูลที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของนางสาวสุริสาแล้ว ยังมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสอบปากคำพยานบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วยอีกทั้งยังมีความเห็นของพนักงานคุมประพฤติที่เสนอต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีว่าสมควรรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษจำเลยหรือไม่ และจะมีเงื่อนไขการคุมประพฤติอย่างไร หรือจะใช้มาตรการใดจึงจะเหมาะสมกับจำเลย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงอาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ อีกทั้งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้มานั้นไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่นด้วย กรณีจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข่ายยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ของกรมคุมประพฤติซึ่งครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลดังกล่าวมีอำนาจที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อไม่ปรากฏว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของกรมคุมประพฤติเป็นไปโดยไม่สุจริต หรือไม่มีข้อเท็จจริงหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ วท 3/2545 ที่วินิจฉัยว่า ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการประกวตราค่าและการเสนอราคาด้านเทคนิค แต่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีข้อมูลหากผู้อื่นหรือบริษัทคู่แข่งทางการค้าได้รู้อาจนำไปใช้ในทางที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบริษัท ย. ได้ และเป็นข้อมูลที่บริษัท ย. ให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยไม่ประสงค์ที่จะให้หน่วยงาน

ของรัฐบาลไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

2.7 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 15 วรรคสอง บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นคำอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยต้องยื่นคำอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นโดยให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่อย่างไรก็ดี ระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติงานเท่านั้น มิใช่ระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อกำจัดสิทธิผู้อุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงอาจมีดุลพินิจเพื่อที่จะรับเรื่องที่อุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาไว้พิจารณาได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค. 49/2547)

ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เมื่อมีการยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว ตามมาตรา 37 ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายใน 7 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้อัยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่มิได้เหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 60 วัน และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 ให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอย่างหนึ่ง หากผู้นั้นไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรืออุทธรณ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ถือว่าผู้นั้นมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2545)

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การมีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกรอบในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การปฏิเสธสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามหลักการ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยต้องมีลักษณะตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (6) เท่านั้น คือ (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ (3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด (4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร (6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ในผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาในความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติอันส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องศึกษาแนวทางบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและจากคำพิพากษาของศาลปกครองมาประกอบการใช้ดุลพินิจ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการให้เปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน

3.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติมคำนิยามศัพท์คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และคำว่า “ความมั่นคงของประเทศ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจและให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชนดังต่อไปนี้

3.2.1 เพิ่มเติมคำนิยามศัพท์ คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ผลประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ผลประโยชน์นี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์เฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านการ

สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทั้งหลาย ไม่ว่าคนในสังคมจะได้รับประโยชน์ในปัจจุบันหรือในอนาคตก็ได้ และไม่ว่าคนในสังคมจะรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่ก็ตาม”

3.2.2 เพิ่มเติมคำนิยามศัพท์ คำว่า “ความมั่นคงของประเทศ หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการทำให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยในครั้งต่อไป

3.3.1 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ไม่เป็นการรุกรานสิทธิของบุคคลเกินสมควร

3.3.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบถึงลักษณะการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ว่ามีความแตกต่างหรือสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร

บรรณานุกรม

- ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, กษมา สุขนิวัฒน์ชัย, *มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล*, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2561.
- พันวิชัย โรจนตันติ. “ประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ.” *บทความพิเศษ วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา* 2, ฉ.2 (ตุลาคม 2546 - มีนาคม 2547): 56 – 65.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว) รุ่นที่ 9 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, 2561.
- สมชัย วัฒนการุณ. *คำอธิบายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2561.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน*, กรุงเทพฯ: บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2549.
- อรรถพล ไใหญ่สว่าง และวัชร ไซยสาร, *สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ*, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541.

การพัฒนาแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทาย
ภาคอุตสาหกรรม SMEs
The Development of a Problem-Solving Model for Overcoming
the COVID-19 Crisis and Challenges in the SMEs Industry

สมฤกษ์ การวิวัฒน์*

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา เลขที่ 1 แขวงวชิระ
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

Somrerk Karnwiwat

College of Innovation and Management Suan Sunandha Rajabhat University

1 Wachira Subdistrict, Dusit District Bangkok, 10300

Email: tom.care9@yahoo.com

Received: May 3, 2024

Revised: July 17, 2024

Accepted: August 6, 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาวะวิกฤตโควิด-19 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อแก้ไขปัญหาของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาวะวิกฤตโควิด-19 และ 3) เพื่อพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 สำหรับภาคอุตสาหกรรมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออก 3 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 3 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 69 คน กลุ่มที่สอง สมาชิกสมาพันธ์เอสเอ็มอีไทย เป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวน 400 คน และกลุ่มที่สาม กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งสิ้น 5 คน โดยใช้เครื่องมือวิจัย 3 แบบ ประกอบด้วย แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ และแบบสัมภาษณ์ โดยใช้แบบประเมิน การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติการวิเคราะห์หาค่าประกอบเชิงสำรวจ และการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการแก้ปัญหาสำหรับภาคอุตสาหกรรมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายใต้วิกฤตโควิด-19 มีดังนี้ 1) จากการศึกษาสภาพปัญหา พบว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประสบปัญหาหลัก 6 ด้าน ได้แก่ ปัญหาสภาพคล่อง ปัญหาการบริหาร

* อาจารย์ประจำหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิต สาขาวิชานวัตกรรมการจัดการ.

จัดการ ปัญหาการปรับตัวสู่ดิจิทัล ปัญหาการเข้าถึงตลาดใหม่ ปัญหาจากนโยบายและการสนับสนุนภาครัฐ และผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 2) จากการศึกษาปัจจัยในการแก้ไขปัญหา พบว่ารูปแบบการแก้ปัญหาประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก 34 วิธีการ ได้แก่ (1) การพัฒนาทักษะและกลยุทธ์ของ SMEs (2) การปรับตัวและนวัตกรรมของ SMEs (3) นวัตกรรมและการปรับตัวในธุรกิจ SMEs (4) การบริหารทรัพยากรการเงินและทุน และ (5) นวัตกรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ 3) ได้พัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาโดยบูรณาการผลการวิเคราะห์สภาพปัญหา ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหา เข้ากับแนวทางการปฏิบัติที่ครอบคลุมการพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถรับมือและฟื้นตัวจากวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4) ข้อเสนอแนะในการนำรูปแบบการแก้ปัญหาไปประยุกต์ใช้ ควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับบริบทและศักยภาพขององค์กร พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดและติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: ปัญหาของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, ภาวะวิกฤตโควิด-19, การจัดการ และแก้ไขปัญหา

Abstract

This research aimed to 1) study the conditions and problems faced by small and medium-sized enterprises (SMEs) during the COVID-19 crisis, 2) investigate factors affecting problem-solving for SMEs amidst the pandemic, and 3) develop a problem-solving model for SMEs in the industrial sector to cope with the COVID-19 crisis. The study employed a mixed-methods approach, collecting data from three groups of participants: 69 key informants, 400 members of the Thai SMEs Federation, and 5 experts. Research instruments included questionnaires, interviews, and evaluated interviews. Data were analyzed using exploratory factor analysis and content analysis.

The findings revealed a problem-solving model for industrial SMEs during the COVID-19 crisis as follows: 1) SMEs encountered six main issues: liquidity, management, digital adaptation, access to new markets, government policies and support, and the impact of the COVID-19 crisis. 2) The problem-solving model comprised five key components with 34 methods: (1) skills and strategy development, (2) adaptation and innovation, (3) innovation and business adjustment, (4) financial and capital resource management, and (5) innovation and human resource development. 3) The model was developed by integrating the analysis of problems and factors affecting problem-solving with practical guidelines covering various aspects of development to help SMEs effectively cope with and recover from the crisis. 4) Recommendations for implementing the model include formulating action plans aligned with the organization's context and potential, setting indicators, and continuously monitoring and evaluating performance.

Keywords: SMEs problems, COVID-19 crisis, problem management and solution

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การระบาดของโรคโควิด-19 นับตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2563 เป็นวิกฤตสาธารณสุขระดับโลกที่รุนแรงที่สุดในรอบ 20 ปี มาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของไวรัสได้ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมภาคอุตสาหกรรมทั่วโลก รวมถึงในประเทศที่มีเศรษฐกิจนำอย่าง จีน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี และเกาหลีใต้ นอกเหนือจากวิกฤตด้านสาธารณสุขแล้ว โควิด-19 ยังก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยรุนแรงไปทั่วโลกด้วยเช่นกัน¹ สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่ดำเนินงานท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 การบริหารสภาพคล่องและความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องสำคัญ แต่ก็ไม่เพียงพอ การเลือกกลยุทธ์การตอบสนองต่อวิกฤตที่เหมาะสมสำหรับแต่ละช่วงมีความสำคัญเช่นกันในการลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับชื่อเสียงขององค์กร ความน่าเชื่อถือ กระบวนการสร้างคุณค่า ตำแหน่งทางการแข่งขัน แหล่งรายได้ และความต่อเนื่องในการดำเนินธุรกิจ ในภาวะที่การแข่งขันรุนแรงและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในเศรษฐกิจดิจิทัล ความสามารถในการปรับตัวและนำนวัตกรรมมาใช้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

เนื่องจาก SMEs มีบทบาทสำคัญต่อการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน รัฐบาลไทยจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนา SMEs เป็นวาระแห่งชาติ โดยผ่านการส่งเสริมการประกอบการ การสร้างรายได้ และการให้เงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ภาค SMEs ที่เข้มแข็งจะช่วยขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบครอบคลุมและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม SMEs ยังคงประสบอุปสรรคมากมายที่เป็นข้อจำกัดต่อขีดความสามารถในการแข่งขันและความยืดหยุ่นของธุรกิจ² วิกฤตโควิด-19 ได้ทำให้ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของ SMEs รุนแรงมากขึ้น เนื่องจากขาดหลักประกัน ขาดแผนธุรกิจที่ดี หรือเป็นกิจการที่ก่อตั้งใหม่โดยยังไร้ประวัติสินเชื่อ³ นอกจากนี้เงื่อนไขการกู้ยืมที่เข้มงวดก็เป็นอุปสรรคต่อการกู้ยืมของ SMEs เช่นกัน แม้ว่าธุรกิจขนาดใหญ่ส่วนใหญ่จะใช้บริการสินเชื่อในระบบ ธุรกิจขนาดเล็กบางส่วนกลับเลือกที่จะพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบที่มองว่าสามารถเข้าถึงได้เร็วกว่าและง่ายกว่า โดยระดับหนี้สินและการเข้าถึงเงินทุนภายนอกของธุรกิจโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่อุปสรรคด้านสินเชื่อกลับส่งผลกระทบมากกว่าต่อผู้เล่นขนาดเล็ก⁴ แนวโน้มเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการออกมาตรการเฉพาะ เช่น ผ่อนปรนเงื่อนไขการกู้ยืม เพื่ออำนวยความสะดวกให้ SMEs สามารถเข้าถึงระบบสถาบัน

¹ ธนะพัฒน์ วิริต, “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จการดำเนินธุรกิจ (SMEs) จากสภาวะการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ของผู้ประกอบการในจังหวัดปทุมธานี,” *วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย* 6, ฌ.2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2565): 460.

² สุนทรี เจริญชัย, “การพัฒนาศักยภาพของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยในยุคโควิด-19,” *วารสารพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม* 12, ฌ.2 (2564): 45.

³ Korankye, B., “The Impact of Global Covid-19 Pandemic on Small and Medium Enterprises in Ghana,” *International Journal of Management, Accounting & Economics* 7, No. 6 (2020).

⁴ Etemad, H., “Managing uncertain consequences of a global crisis: SMEs encountering adversities, losses, and new opportunities,” *Journal of International Entrepreneurship* 18, (2020): 125-144.

การเงินได้มากขึ้น⁵ การพัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุน จะช่วยสร้างขีดความสามารถของ SMEs ในการสร้างนวัตกรรม ปรับตัว และแข่งขันได้ในภาวะวิกฤตหลังโควิด-19⁶ เนื่องจากนวัตกรรมและเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การประกอบการประสบความสำเร็จ งานวิจัยนี้จึงเสนอการพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาที่บูรณาการและขับเคลื่อนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อสนับสนุนให้ SMEs สามารถฟื้นตัวและสร้างความยั่งยืนได้ท่ามกลางปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ⁷ ด้วยเหตุผลที่ว่า SMEs มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเป็นแหล่งจ้างงานหลัก สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับห่วงโซ่อุปทาน และกระจายรายได้สู่ชุมชน ความอยู่รอดของ SMEs จึงเป็นประเด็นท้าทายเชิงนโยบายที่สำคัญในช่วงวิกฤตโควิด-19 การศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อหาแนวทางสนับสนุน SMEs อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในช่วงเวลานี้ โดยเฉพาะการเข้าถึงแหล่งทุน ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะช่วยให้ SMEs สามารถปรับตัว ลดต้นทุน และต่อยอด

การวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายที่เผชิญกับภาคอุตสาหกรรม SMEs มีความสำคัญอย่างมาก การวิจัยนี้ไม่เพียงแต่ช่วยให้เข้าใจถึงปัญหาที่ธุรกิจเหล่านี้เผชิญในช่วงวิกฤติเท่านั้น แต่ยังระบุถึงโอกาสและกลยุทธ์ที่สามารถนำไปใช้ในการเอาชนะความท้าทายเหล่านั้นได้อีกด้วย ผลลัพธ์จากการวิจัยนี้จะช่วยให้ผู้ประกอบการ SMEs และนักวางแผนนโยบายมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจ การวิจัยจะเน้นไปที่การพัฒนากลยุทธ์ที่ปรับเฉพาะเจาะจงสำหรับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจในประเทศไทย ช่วยให้ SMEs สามารถปรับปรุงโมเดลธุรกิจ กระบวนการทำงาน และวิธีการเข้าถึงตลาดในยุคหลังโควิด-19 นอกจากนี้ การวิจัยยังช่วยเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาความยืดหยุ่นและความสามารถในการแข่งขันของ SMEs การวิจัยนี้ยังช่วยให้มีการพัฒนานโยบายและโปรแกรมสนับสนุนที่เหมาะสมกับความต้องการของ SMEs ในสถานการณ์ต่าง ๆ การวิจัยเรื่องรูปแบบและแนวทางในการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายของภาคอุตสาหกรรม SMEs จึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะช่วยให้ภาคส่วนนี้สามารถฟื้นตัวและเติบโตได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว และช่วยส่งเสริมให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีความแข็งแกร่งและครอบคลุมมากขึ้น

⁵ Saeyang, P., Santiwitpong, P. & Wuthisatian, R., “The Impact of COVID-19 on Small and Medium Enterprises (SMEs) in Thailand: A Case Study of Tourism and Service Sectors,” *Journal of Asian Finance, Economics and Business* 9, No.2 (2022): 277-285.

⁶ Nisan, O., & Kontan, E., “The effect of COVID-19 on the financial management of SMEs and new strategies: An empirical analysis of the manufacturing sector in Turkey,” *Business Excellence and Management* 11, No.2 (2021): 90-105.

⁷ Warsame, A. A., “Innovation and crisis management for small and medium enterprises (SMEs) in the context of COVID-19,” *Journal of Innovation and Entrepreneurship* 9, No.1 (2020): 1-6.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาวะวิกฤตโควิด-19

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาวะวิกฤตโควิด-19

1.2.3 เพื่อพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 สำหรับภาคอุตสาหกรรมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

1.3 แนวคิดและทฤษฎีการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development Theory)

แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development Theory) เป็นกรอบแนวคิดที่เน้นการพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะของบุคลากรในองค์กร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและบรรลุเป้าหมายขององค์กร ทฤษฎีนี้มองว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นสินทรัพย์ที่มีค่าที่สุดขององค์กร การลงทุนในการพัฒนาบุคลากรจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันอย่างยั่งยืน แนวคิดหลักของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ 1) การเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (Lifelong Learning and Development)⁸ 2) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เพื่อรวบรวม จัดเก็บ และถ่ายทอดความรู้ในองค์กร 3) การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่ส่งเสริมวัฒนธรรมการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และ 4) การพัฒนาภาวะผู้นำและการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Leadership Development and Change Management)⁹ สำหรับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) การประยุกต์ใช้แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเสริมสร้างขีดความสามารถและความได้เปรียบทางการแข่งขัน¹⁰ SMEs ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตั้งแต่กระบวนการสรรหา คัดเลือก ฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากร โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะความรู้ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการทำงานและการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังช่วยให้ SMEs สามารถวางแผนและพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับความต้องการและทิศทางขององค์กรในอนาคต เพื่อรองรับการเติบโต

⁸ Knowles, M. S., Holton III, E. F., & Swanson, R. A., *The adult learner: The definitive classic in adult education and human resource development*, (New York: Routledge, 2014).

⁹ Yukl, G., *Leadership in organizations*, (Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2013).

¹⁰ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, *แผนการส่งเสริม SME ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560-2564)*, (กรุงเทพฯ: สสว., 2560).

และการเปลี่ยนแปลงของตลาด¹¹ การนำเทคโนโลยีและเครื่องมือดิจิทัลมาใช้ในการพัฒนาบุคลากร เช่น การเรียนรู้ผ่านระบบออนไลน์ (E-learning) และการใช้ข้อมูลเชิงลึก (People Analytics) ในการวางแผนและตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ด้านทรัพยากรมนุษย์ ก็มีความสำคัญเช่นกัน¹² ดังนั้น การนำแนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงบริบทและความต้องการเฉพาะขององค์กร จะช่วยส่งเสริมให้ SMEs สามารถพัฒนาศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

แนวคิดการสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการใหม่ (Fostering New Entrepreneurs)

แนวคิดการสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการใหม่ (Fostering New Entrepreneurs) เป็นกลยุทธ์สำคัญในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างนวัตกรรม ผ่านการสนับสนุนให้เกิดธุรกิจใหม่และผู้ประกอบการรุ่นใหม่ แนวคิดนี้เน้นการสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการพัฒนาผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Ecosystem) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงเงินทุน การให้คำปรึกษาทางธุรกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน¹³ หนึ่งในแนวคิดสำคัญในการพัฒนาผู้ประกอบการใหม่ คือ การส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอบรมด้านการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship Education and Training) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะ ความรู้ และทัศนคติที่จำเป็นสำหรับการเป็นผู้ประกอบการ เช่น การคิดเชิงนวัตกรรม การแก้ปัญหา การบริหารความเสี่ยง และการสร้างเครือข่าย นอกจากนี้ การให้คำปรึกษาและการเป็นพี่เลี้ยงทางธุรกิจ (Business Mentoring) ก็มีบทบาทสำคัญในการช่วยให้ผู้ประกอบการใหม่สามารถเอาชนะอุปสรรคและความท้าทายในการดำเนินธุรกิจได้¹⁴ อีกแนวคิดที่สำคัญ คือ การส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับผู้ประกอบการใหม่ (Access to Finance for New Entrepreneurs) ธุรกิจที่เริ่มต้นใหม่มักประสบปัญหาในการเข้าถึงเงินทุน เนื่องจากความเสี่ยงสูงและขาดประวัติผลการดำเนินงาน การสนับสนุนทางการเงิน เช่น เงินทุนเริ่มต้น (Seed Funding) เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และมาตรการทางภาษี สามารถช่วยให้ผู้ประกอบการใหม่มีเงินทุนเพียงพอในการเริ่มต้นและขยายกิจการ¹⁵ ในบริบทของ SMEs การสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการใหม่เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการ

¹¹ Wright, P. M., & McMahan, G. C., "Exploring human capital: Putting 'human' back into strategic human resource management," *Human Resource Management Journal* 2, No.2 (2011): 93-104.

¹² ประไพวรรณ ศุนคร, "การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์," *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* 8, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2561): 177-187.

¹³ Isenberg, D., "The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economic policy: Principles for cultivating entrepreneurship," *Presentation at the Institute of International and European Affairs*, (Dublin, Ireland, 2011).

¹⁴ Audet, J., & Couteret, P., "Coaching the entrepreneur: Features and success factors," *Journal of Small Business and Enterprise Development* 19, No.3 (2012): 515-531.

¹⁵ บุญทวรรณ วิงวอน, "แหล่งเงินทุนสำหรับ SMEs รูปแบบใหม่ในยุคไทยแลนด์ 4.0," *วารสารบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร* 13, 1 (มกราคม - เมษายน 2561): 57-69.

เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืน ภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันในการสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการพัฒนาผู้ประกอบการใหม่ในภาค SMEs โดยเฉพาะในด้านการเข้าถึงเงินทุน การพัฒนาทักษะและความรู้ การเชื่อมโยงเครือข่าย และการปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อต่อการเริ่มต้นธุรกิจ การส่งเสริมผู้ประกอบการใหม่จะช่วยสร้างพลวัตและความหลากหลายให้กับภาค SMEs ซึ่งจะนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

แนวคิดทักษะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information Technology Skills)

แนวคิดทักษะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information Technology Skills) เป็นแนวคิดที่เน้นความสำคัญของการพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีและดิจิทัลสำหรับบุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะในยุคที่เทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีบทบาทสำคัญในการดำเนินธุรกิจ ทักษะด้านไอทีและดิจิทัลกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแรงงานในศตวรรษที่ 21 เพื่อให้สามารถปรับตัวและแข่งขันได้ในเศรษฐกิจยุคใหม่¹⁶ ทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารครอบคลุมทักษะหลายด้าน เช่น การใช้งานคอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์ การวิเคราะห์ข้อมูล การเขียนโปรแกรม การรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์ และการสื่อสารผ่านเครือข่ายดิจิทัล¹⁷ นอกจากนี้ทักษะทางเทคนิคแล้ว ยังรวมถึงทักษะการคิดเชิงคำนวณ (Computational Thinking) และการแก้ปัญหาโดยใช้เทคโนโลยี ซึ่งเป็นทักษะที่จำเป็นในการทำงานร่วมกับระบบอัตโนมัติและปัญญาประดิษฐ์ สำหรับผู้ประกอบการและธุรกิจ SMEs การพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันและการเติบโตทางธุรกิจ¹⁸ SMEs ที่สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ลดต้นทุนเข้าถึงตลาดใหม่ และพัฒนานวัตกรรมได้ดีกว่า อย่างไรก็ตาม SMEs มักประสบปัญหาในการพัฒนาทักษะด้านไอทีและดิจิทัลของบุคลากร เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความรู้ความเชี่ยวชาญ¹⁹ ดังนั้น การส่งเสริมการพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสำหรับ SMEs จึงเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถและความยั่งยืนของธุรกิจ ภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันในการจัดโครงการฝึกอบรมและให้คำปรึกษาด้านเทคโนโลยีและดิจิทัลแก่ SMEs รวมถึงการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงเทคโนโลยีที่จำเป็น การพัฒนาความรู้และทักษะด้านไอทีและดิจิทัลจะช่วยให้ SMEs สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเพื่อสร้างนวัตกรรม เพิ่มประสิทธิภาพ และแข่งขันได้ในยุคดิจิทัล

¹⁶ Van Laar, E., et al., "The relation between 21st-century skills and digital skills: A systematic literature review," *Computers in Human Behavior* 72, (2017): 577-588.

¹⁷ Zuppo, C. M., "Defining ICT in a boundaryless world: The development of a working hierarchy," *International Journal of Managing Information Technology* 4, No.3 (2012): 13-22.

¹⁸ พนิดา พานิชกุล, *การพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562).

¹⁹ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, "การพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0," *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี* 11, ฉ.25 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2560): 282-292.

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายผู้ประกอบการ (Public Participation and Business Networks)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายผู้ประกอบการ (Public Participation and Business Networks) เป็นแนวคิดที่เน้นความสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม²⁰ แนวคิดนี้เชื่อว่าการมีส่วนร่วมและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและครอบคลุมทุกภาคส่วน ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ และร่วมดำเนินการในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตและชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้เกิดการตัดสินใจที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ และเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน ในบริบทของการพัฒนาธุรกิจ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถช่วยให้ผู้ประกอบการเข้าใจความต้องการของตลาดและลูกค้าได้ดีขึ้น นำไปสู่การพัฒนาสินค้าและบริการที่ตอบโจทย์ความต้องการของชุมชน ในส่วนของเครือข่ายผู้ประกอบการ (Business Networks) เป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการและธุรกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และทรัพยากร รวมถึงการสร้างความร่วมมือในการดำเนินธุรกิจ เครือข่ายผู้ประกอบการช่วยให้ธุรกิจ โดยเฉพาะ SMEs สามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ เทคโนโลยี และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนาและการแข่งขัน นอกจากนี้ ยังช่วยสร้างพลังต่อรองและความร่วมมือในการรับมือกับความท้าทายทางธุรกิจ เช่น การเข้าถึงตลาด การพัฒนานวัตกรรม และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง²¹ ในบริบทของวิกฤตโควิด-19 การมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายผู้ประกอบการมีความสำคัญอย่างยิ่งในการรับมือและฟื้นฟูผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบและดำเนินมาตรการช่วยเหลือและกระตุ้นเศรษฐกิจ จะช่วยให้เกิดการตอบสนองที่ตรงกับความต้องการและบริบทของแต่ละชุมชน ในขณะที่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการจะช่วยให้ธุรกิจสามารถแบ่งปันความรู้ แหล่งทรัพยากร และยุทธศาสตร์ในการปรับตัวและฟื้นฟูจากวิกฤต²² ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างเครือข่ายผู้ประกอบการจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนและครอบคลุมในยุคหลังโควิด-19

²⁰ OECD, *Tackling Coronavirus (COVID-19): SME policy responses*, 2020 Retrieved from <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses//coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/>, accessed July 5, 2020.

²¹ สถาบันพระปกเกล้า, *แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสถานการณ์โควิด-19*, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2563).

²² Kottika, E. et al., “We survived this! What managers could learn from SMEs who successfully navigated the Greek economic crisis,” *Industrial Marketing Management* 88, (2020): 352-365.

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยตามขั้นตอนการวิจัย 3 ขั้นตอน ดังนี้

ระยะที่ 1 การศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินการแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ประชากร คือ กลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงอาสาสมัครเข้าร่วมกลุ่ม โดยวิธีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงอาสาสมัครเข้าร่วมกลุ่ม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม จำนวน 69 คน ได้แก่ 1) หน่วยงานภาครัฐ คือ ตัวแทนสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวน 41 คน 2) หน่วยงานเอกชน คือ ตัวแทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กับธนาคารออมสิน จำนวน 12 คน 3) สมาพันธ์เอสเอ็มอีไทย คือ ตัวแทนสมาคมส่งเสริมการรับช่วงการผลิตไทย สมาคมส่งเสริมพัฒนาผู้ประกอบการไทย กลุ่มผู้ประกอบการร้านค้า และหาบเร่เยาวราช และกลุ่มผู้ประกอบการร้านค้าสำเพ็ง จำนวน 16 คน²³

ระยะที่ 2 การศึกษาองค์ประกอบของแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ด้วยกำหนดกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่างใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบ จากการทบทวนวรรณกรรม คณะผู้วิจัยได้ตัวแปรรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs จำนวน 35 ตัวแปร (ข้อคำถาม) ขนาดกลุ่มตัวอย่าง 10 เท่า ของตัวแปร²⁴ การวิจัยครั้งนี้จึงใช้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 350 คน ใช้กระบวนการสุ่มสร้างตัวอย่างใหม่เพิ่มขึ้นเพื่อครอบคลุมจำนวนคนเพิ่มที่คุณต้องการ (คือ 50 คน) รวมกลุ่มตัวอย่างใหม่และกลุ่มตัวอย่างเดิมเข้าด้วยกัน เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่มี 400 คน การสุ่มสร้างตัวอย่างใหม่นั้นสามารถทำได้โดยใช้ซอฟต์แวร์สำหรับการสุ่มตัวอย่างหรือการสุ่มหมายเลขแบบสุ่ม (Random Number Generator)²⁵ ซึ่งจะช่วยให้สร้างข้อมูลเพิ่มเติมที่มีความสัมพันธ์หรือคุณสมบัติที่คล้ายกับกลุ่มตัวอย่างเดิมที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้การวิจัยมีความน่าเชื่อถือและแท้จริงมากยิ่งขึ้น ได้คัดเลือกจากกลุ่มตัวอย่าง แบบเจาะจงอาสาสมัครเข้าร่วมกลุ่มที่ใช้ในการวิจัย คือ สมาชิกสมาพันธ์เอสเอ็มอีไทย เป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประกอบด้วย กลุ่มร้านอาหาร กลุ่มแท็กซี่ กลุ่มบริการ กลุ่มโรงแรม กลุ่มก่อสร้าง จำนวน 400 คน เพื่อพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

ระยะที่ 3 การพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ประชากร คือ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 คน²⁶

²³ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, รายงานสถานการณ์ SMEs ปี 2563, (กรุงเทพฯ: สสว., 2563).

²⁴ Hair, J. F., et al., *Multivariate data analysis*, 7th ed., (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2010).

²⁵ Suresh, K. P., & Chandrashekhara, S., "Sample size estimation and power analysis for clinical research studies," *Journal of human reproductive sciences* 5, No.1 (2012): 7-13.

²⁶ พิชิต ฤทธิ์จรูญ, *การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเพื่อการวิจัย*, (กรุงเทพฯ: เพื่องฟ้า พรินต์, 2561).

เครื่องมือในการวิจัย

แบ่งออกเป็น 3 ส่วนตามขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษาวิเคราะห์สภาพและปัญหาการดำเนินการแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ใช้แบบสัมภาษณ์การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ได้แบ่งออกตามประเด็นสำคัญเพื่อใช้ในการสอบถามซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 3 ประเด็น ได้แก่ สภาพปัญหา แนวทางในการดำเนินงาน และรูปแบบที่ต้องการแก้ปัญหา โดยทั้ง 3 ประเด็นนี้จะเป็นคำถามปลายเปิด²⁷

2. การวิเคราะห์องค์ประกอบของแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs เครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน มีดังนี้ ส่วนที่ 1 เป็นส่วนแสดงถึงปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นแบบสอบถามแบบตรวจคำตอบ (Checklist) ประกอบด้วยข้อคำถาม จำนวน 4 ข้อ ได้แก่ เพศ อายุ รายได้ และระดับการศึกษา และส่วนที่ 2 แบบสำรวจความคิดเห็นของผู้ถูกสัมภาษณ์ที่มีต่อรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ประกอบด้วยข้อคำถาม 35 ข้อ ได้แก่ 1) การสร้างงานและความต้องการแรงงาน 2) นวัตกรรมและผลกระทบ 3) สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและการศึกษา 4) การปรับตัวและการศึกษา 5) ผลกระทบทางการเงินและนโยบาย 6) กลยุทธ์การฟื้นฟูและนโยบาย และ 7) การเข้าถึงทุนและการตัดสินใจทางการเงิน เครื่องมือที่ใช้ในแบบสำรวจความคิดเห็นในส่วนที่ 2 จะใช้มาตรวัดแบบประมาณค่า (Rating Scale) เป็นการวัดแบบเรียงลำดับ (Ordinal Scale) แบ่งออกเป็น 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบของรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

3. การพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ผู้วิจัยนำองค์ประกอบของแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs มาสร้างร่างรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ (Interview) แบ่งออก 2 ตอน คือตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลหลัก และตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของร่างรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs มีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลตามขั้นตอน โดยทำการเก็บข้อมูลเป็นเวลา 5 เดือน ตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2566

ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความเที่ยงตรง ความครอบคลุมเนื้อหา และความถูกต้องในสำนวนภาษาของแบบสอบถาม จากนั้นนำแบบสอบถามที่ได้แก้ไขและปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้กับ

²⁷ สุภางค์ จันทวานิช, *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

ประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง เพื่อนำมาวิเคราะห์หาความเที่ยง²⁸ ปรากฏผลว่าได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม ด้วยการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (a -Coefficient) ตามวิธีการของครอนบาค²⁹ มีค่า IOC เท่ากับ 0.83 ค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.782 แบบสัมภาษณ์การสนทนากลุ่ม มีค่า IOC เท่ากับ 1.00 และแบบสอบถามการพัฒนารูปแบบ มีค่า IOC เท่ากับ 1.00 อยู่ในเกณฑ์ใช้ได้

การวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการวิเคราะห์สามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพและปัญหาการดำเนินการแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด - 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบของแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด - 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis--EFA)³⁰ และวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 ประโยชน์ในเชิงวิชาการ

1. เป็นแนวทางสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการนำแนวรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ไปพัฒนาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
2. บุคคลและหน่วยงานอื่น สามารถนำผลที่ได้จากการวิจัยใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และประยุกต์ใช้ในการพัฒนาศักยภาพการสร้างมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5.2 ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติการ

1. เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการวางแผนปรับปรุงและการพัฒนาศักยภาพการสร้างมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมส่งเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น
2. เป็นแนวทางในการกำหนดวิธีการที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการพัฒนานวัตกรรมผลิตภัณฑ์สอดคล้องกับบริบทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
3. เป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด - 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

²⁸ Cronbach, L. J., "Coefficient alpha and the internal structure of tests," *Psychometrika* 16, No.3 (1951): 297-334.

²⁹ กัลยา วานิชย์บัญชา, *สถิติสำหรับงานวิจัย*, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561).

³⁰ เรืองเดียวกัน.

2. ผลการวิจัย

2.1 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขของอุตสาหกรรม SMEs ในวิกฤตโควิด-19

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) หน่วยงานภาครัฐ 2) หน่วยงานภาคเอกชน และ 3) สมาพันธ์เอสเอ็มอีไทย รวม 69 คน พบว่าอุตสาหกรรม SMEs ไทย ประสบปัญหาสำคัญและมีแนวทางแก้ไข โดยมีความสอดคล้องของประเด็นในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 1 ปัญหาและแนวทางแก้ไขของ SMEs ไทยในวิกฤตโควิด-19 จำแนกตามกลุ่มตัวอย่าง

ปัญหาและแนวทางแก้ไข	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3
ปัญหาสภาพคล่องและเข้าถึงแหล่งทุน			
- สร้างโครงการสินเชื่อและประกันสินเชื่อ	✓	✓	✓
ปัญหาการบริหารจัดการและการแข่งขัน			
- อบรมเพิ่มความรู้และทักษะการบริหาร	✓	✓	
การปรับตัวสู่ดิจิทัลไม่เพียงพอ			
- สนับสนุนเทคโนโลยีและเครือข่ายดิจิทัล	✓	✓	✓
ขาดการเข้าถึงตลาดใหม่และการขยายธุรกิจ			
- สร้างเครือข่ายและสนับสนุนเข้าถึงตลาดใหม่		✓	✓
การจัดการภาครัฐที่ไม่เอื้ออำนวย			
- ปรับนโยบายและบูรณาการความช่วยเหลือ	✓	✓	✓
ผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19			
- ให้คำปรึกษาและสนับสนุนในช่วงวิกฤต	✓	✓	✓

ที่มา: ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม โดยผู้วิจัย ปี 2565

จากตารางที่ 1 สะท้อนให้เห็นว่า SMEs ไทยประสบปัญหาหลากหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาสภาพคล่อง การปรับตัวสู่ดิจิทัล ปัญหาจากการจัดการภาครัฐ และผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 ซึ่งเป็นประเด็นที่ทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นสอดคล้องกัน ส่วนแนวทางการแก้ไขที่สำคัญ ได้แก่ การสนับสนุนทางการเงิน การพัฒนาทักษะ การสนับสนุนเทคโนโลยี การสร้างเครือข่าย การปรับนโยบายภาครัฐ และการให้คำปรึกษาในช่วงวิกฤต ซึ่งเป็นแนวทางที่หน่วยงานต่าง ๆ ควรบูรณาการร่วมกันเพื่อช่วยเหลือและฟื้นฟูอุตสาหกรรม SMEs ให้สามารถผ่านพ้นวิกฤตครั้งนี้ไปได้

2.2 การวิเคราะห์องค์ประกอบของแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

ตารางที่ 2 โครงสร้างองค์ประกอบหลังหมุนแกนของแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19

องค์ประกอบ	คำอธิบายองค์ประกอบ	จำนวนตัวแปร	ร้อยละของความแปรปรวน
1	การพัฒนาทักษะและกลยุทธ์เพื่อความยืดหยุ่นและการเติบโตของ SMEs (Skill Development and Strategies for Flexibility and Growth in SMEs)	9	13.56
2	การปรับตัวและนวัตกรรมเพื่อการเติบโตในภาคอุตสาหกรรม SMEs (Adaptation and Innovation for Growth in the SME Sector)	7	12.584
3	นวัตกรรมและการปรับตัวในธุรกิจ SMEs (Innovation and Adaptability in SME Businesses)	6	11.705
4	การบริหารทรัพยากรการเงินและการเข้าถึงทุนในภาวะวิกฤติ (Financial Resource Management and Capital Access in Crisis Situations)	7	11.233
5	นวัตกรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในธุรกิจ SMEs (Innovation and Human Resource Development in SMEs)	5	9.228
รวม		34	58.31

หมายเหตุ: 1) เกณฑ์การสกัดองค์ประกอบ ใช้ Eigenvalues > 1 (Kaiser Criterion)

2) เกณฑ์การตัดสินองค์ประกอบหลังหมุนแกน ใช้ Factor Loading ≥ 0.2

จากตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจขององค์ประกอบรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 ได้ดังนี้

1) ค่า KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) เป็นค่าที่บ่งชี้ความเหมาะสมของข้อมูลในการวิเคราะห์องค์ประกอบ ด้วยตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูล พบว่า เหมาะสมที่จะนำมา

วิเคราะห์องค์ประกอบโดยค่าที่ยอมรับได้ควรมากกว่า 0.5 ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้ $KMO = 0.908$, Bartlett's Test มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แสดงว่าข้อมูลเหมาะสมสำหรับวิเคราะห์องค์ประกอบ

2) ค่า Eigenvalues บอกถึงความสามารถในการอธิบายความแปรปรวนขององค์ประกอบนั้น ๆ ถ้าค่า Eigenvalues มากกว่า 1 แสดงว่าองค์ประกอบนั้นสามารถอธิบายความแปรปรวนในข้อมูลได้ดี จึงถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสามารถสกัดองค์ประกอบได้ 6 องค์ประกอบ อธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 63.686

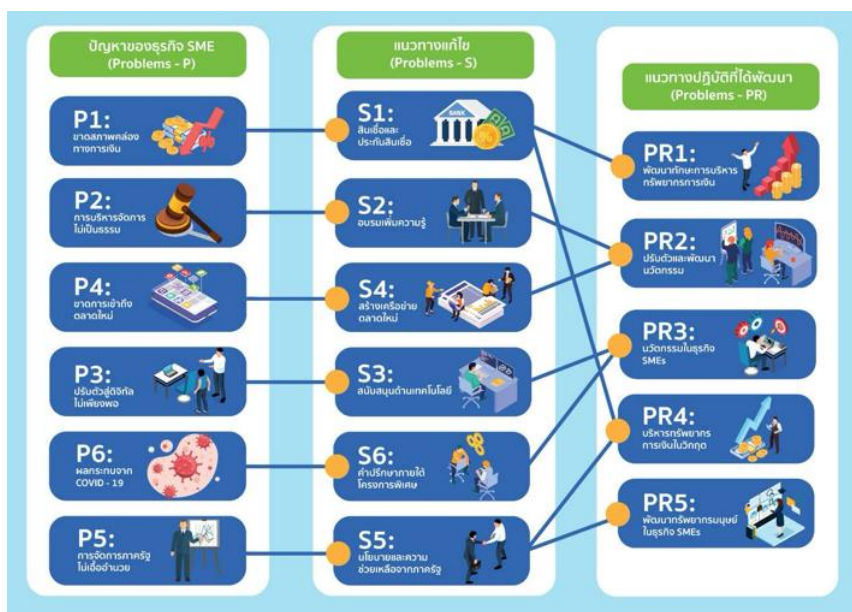
3) การหมุนแกนทำให้เห็นน้ำหนักองค์ประกอบ (Factor Loading) ของแต่ละตัวแปรว่าอยู่ในองค์ประกอบใด โดยค่าน้ำหนักองค์ประกอบที่ยอมรับได้ควรมากกว่า 0.2 หลังหมุนแกนได้ 5 องค์ประกอบที่ประกอบด้วยตัวแปร 34 ตัว มีน้ำหนักองค์ประกอบมาตรฐานมากกว่า 0.20

4) จากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (EFA) พบว่ารูปแบบการแก้ปัญหาวิกฤตโควิด-19 สำหรับ SMEs ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1) การพัฒนาทักษะและกลยุทธ์เพื่อความยืดหยุ่นและการเติบโตของ SMEs (9 ตัวแปร, 13.56% ความแปรปรวน) 2) การปรับตัวและนวัตกรรมเพื่อการเติบโตในภาคอุตสาหกรรม SMEs (7 ตัวแปร, 12.58% ความแปรปรวน) 3) นวัตกรรมและการปรับตัวในธุรกิจ SMEs (6 ตัวแปร, 11.71% ความแปรปรวน) 4) การบริหารทรัพยากรการเงินและการเข้าถึงทุนในภาวะวิกฤติ (7 ตัวแปร, 11.23% ความแปรปรวน) และ 5) นวัตกรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในธุรกิจ SMEs (5 ตัวแปร, 9.23% ความแปรปรวน) โดยองค์ประกอบทั้ง 5 ด้านนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนได้ถึง 58.31% ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาทักษะ การปรับตัว การสร้างนวัตกรรม การบริหารการเงิน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในการสร้างแนวทางการแก้ปัญหาวิกฤตให้กับ SMEs อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทการดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน

ดังนั้นสรุปได้ว่า การวิเคราะห์องค์ประกอบเป็นเทคนิคทางสถิติที่ช่วยลดจำนวนตัวแปรโดยรวมกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันให้เป็นองค์ประกอบเดียวกัน ทำให้เข้าใจโครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรและลดความซับซ้อนของข้อมูลได้ ในการศึกษาครั้งนี้ เมื่อนำตัวแปรทั้งหมด 34 ตัวมาวิเคราะห์องค์ประกอบ พบว่า ตัวแปรเหล่านี้สามารถจัดกลุ่มให้เป็นองค์ประกอบย่อย ๆ ได้ 5 องค์ประกอบ โดยแต่ละองค์ประกอบประกอบด้วยตัวแปรตั้งแต่ 3 ตัวขึ้นไปที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน องค์ประกอบเหล่านี้จึงเป็นตัวแทนของปัจจัยหลัก ๆ ที่อธิบายแนวทางแก้ปัญหาวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายของ SMEs ได้องค์ประกอบจำนวน 5 องค์ประกอบที่เหมาะสม สำหรับนำไปใช้สร้างแนวทางแก้ปัญหาดต่อไป

2.3 การพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิได้ได้การพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs ดังภาพ 1



ภาพ 1 รูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด – 19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

จากภาพที่ 1 แสดงรูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 สำหรับภาคอุตสาหกรรม SMEs ที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลและพัฒนาตามกระบวนการ 5 ขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 1) ระบุปัญหา 2) รวบรวมแนวทางแก้ไข 3) กำหนดแนวทางปฏิบัติ 4) บันทึกผลลัพธ์ และ 5) ประเมินการบูรณาการ โดยรูปแบบการแก้ปัญหาได้ถูกจำแนกตามกลุ่มธุรกิจ SMEs ที่แตกต่างกัน ได้แก่ กลุ่มร้านอาหาร กลุ่มแท็กซี่ กลุ่มบริการ กลุ่มโรงแรม และกลุ่มก่อสร้าง ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีแนวทางการแก้ปัญหาที่เฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับบริบทของธุรกิจนั้น ๆ เช่น การปรับรูปแบบการให้บริการสำหรับร้านอาหาร การเพิ่มมาตรการความปลอดภัยสำหรับธุรกิจบริการ และการมุ่งเน้นโครงการภาครัฐสำหรับกลุ่มก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ รูปแบบการแก้ปัญหาที่พัฒนาขึ้นจะช่วยให้ธุรกิจ SMEs ในแต่ละกลุ่มสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อรับมือกับผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 ตลอดจนปรับตัวและสร้างความยั่งยืนให้กับการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 การวิเคราะห์สภาพและปัญหาการดำเนินการแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

การศึกษาพบว่า SMEs ประสบปัญหาหลัก 6 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาสภาพคล่อง 2) ปัญหาการบริหารจัดการ 3) ปัญหาการปรับตัวสู่ดิจิทัล 4) ปัญหาการเข้าถึงตลาดใหม่ 5) ปัญหาจากนโยบายและการสนับสนุนภาครัฐ และ 6) ผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 ปัญหาเหล่านี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Shafi et al.³¹ ที่ระบุปัญหาหลักที่ SMEs เผชิญในช่วงวิกฤตโควิด-19 ได้แก่ ปัญหาสภาพคล่อง การขาดแคลนเงินทุน ปัญหาห่วงโซ่อุปทาน และการปรับตัวสู่ดิจิทัล ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีมาตรการและกลยุทธ์ที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือ SMEs ให้ผ่านพ้นวิกฤตนี้ไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Bartik et al.³² ที่ระบุว่ามาตรการเยียวยาทางการเงินและมาตรการอื่น ๆ เป็นสิ่งสำคัญในการช่วยเหลือ SMEs ในช่วงโควิด-19 นอกจากนี้ การปรับตัวสู่ดิจิทัลและการเข้าถึงตลาดใหม่ก็เป็นปัจจัยสำคัญเช่นเดียวกับที่ Narjoko and Friawan³³ ได้ระบุไว้ การศึกษานี้มีประโยชน์ในการชี้แนะให้ผู้ประกอบการ SMEs และผู้กำหนดนโยบายทราบถึงปัญหาและความท้าทาย พร้อมทั้งเป็นแนวทางในการวางแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ OECD³⁴ ที่ระบุถึงความสำคัญของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาสำหรับ SMEs

3.2 การวิเคราะห์องค์ประกอบของแนวทางแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

รูปแบบการแก้ปัญหาประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก 34 วิธีการ ได้แก่ (1) การพัฒนาทักษะและกลยุทธ์ของ SMEs (2) การปรับตัวและนวัตกรรมของ SMEs (3) นวัตกรรมและการปรับตัวในธุรกิจ SMEs (4) การบริหารทรัพยากรการเงินและทุน และ (5) นวัตกรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่นำเสนอโดย Thorgren and Williams³⁵ ที่ระบุถึงความสำคัญของการพัฒนาทักษะ นวัตกรรม และการบริหารจัดการสภาพคล่องสำหรับ SMEs ในช่วงวิกฤต การปรับตัวและนวัตกรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยให้

³¹ Shafi, M., Liu, J., & Ren, W., "Impact of COVID-19 pandemic on micro, small, and medium-sized Enterprises operating in Pakistan," *Research in Globalization* 2, (2020): 100018.

³² Bartik, A. W., et al., "The impact of COVID-19 on small business outcomes and expectations," *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117, No.30 (2020): 17656-17666.

³³ Narjoko, D., & Friawan, D., "An explorative study of the impacts of the COVID-19 pandemic on MSMEs in Indonesia," *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, Advance online publication, (2021). <https://doi.org/10.1108/JEEE-03-2021-0067>, accessed July 5, 2020.

³⁴ OECD, *Coronavirus (COVID-19): SME policy responses*.

³⁵ Thorgren, S., & Williams, T. A., "Staying alive during an unfolding crisis: How SMEs ward off impending disaster," *Journal of Business Venturing Insights* 14, (2020): e00187. <https://doi.org/10.1016/j.jbv.2020.e00187>, accessed July 5, 2020.

SMEs เอาตัวรอดและเติบโตได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Bourletidis and Triantafyllopoulos³⁶ ที่ชี้ให้เห็นว่านวัตกรรมมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของ SMEs นอกจากนี้ การบริหารทรัพยากรทางการเงินก็เป็นองค์ประกอบสำคัญเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Revindo et al.³⁷ ที่ระบุว่าการบริหารสภาพคล่องอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ SMEs ในช่วงโควิด-19 ผลการวิจัยนี้เสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการจัดการและเอาชนะวิกฤตโควิด-19 สำหรับอุตสาหกรรม SMEs ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Baporikar³⁸ ที่กล่าวว่า SMEs ควรมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทักษะดิจิทัล การสร้างนวัตกรรม และการบริหารจัดการเงินทุนเพื่อรับมือกับผลกระทบของโควิด-19

3.3 การพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาฝ่าวิกฤตโควิด-19 และความท้าทายภาคอุตสาหกรรม SMEs

การพัฒนารูปแบบการแก้ปัญหาโดยเชื่อมโยงปัญหาที่พบเข้ากับแนวทางแก้ไขปัญหาและนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ครอบคลุมการพัฒนาต่างๆ ของ SMEs เพื่อรับมือกับวิกฤต ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kuckertz et al.³⁹ ที่ระบุว่าการพัฒนากลยุทธ์ที่ยืดหยุ่นและครอบคลุมหลายด้านเป็นสิ่งสำคัญสำหรับ SMEs ในการรับมือกับวิกฤต ดังนั้นจึงได้รูปแบบการแก้ปัญหาสำหรับ SMEs ที่ครอบคลุมการพัฒนาทักษะ การบริหารจัดการ การเงิน นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืนให้ SMEs ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ OECD⁴⁰ ที่ระบุว่า SMEs ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาดิจิทัล นวัตกรรม และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อเสริมสร้างความยั่งยืนในระยะยาว ผลการวิจัยนี้บ่งบอกว่าการมีแนวทางแก้ปัญหาที่เป็นระบบและครอบคลุมหลายด้านเป็นสิ่งสำคัญสำหรับ SMEs ในการรับมือกับวิกฤต ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Ben Zaied et al.⁴¹ ที่ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการแก้ปัญหาที่ครอบคลุมนวัตกรรม การจัดการทรัพยากร และการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน

³⁶ Bourletidis, K., & Triantafyllopoulos, Y., “SMEs survival in time of crisis: strategies, tactics and commercial success stories,” *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 148, (2014): 639-644.

³⁷ Revindo, M. D., Tjahjadi, B., & Permatasari, A., “Liquidity management practices of small- and medium-sized enterprises in Indonesia during the COVID-19 pandemic,” *The Journal of Asian Finance, Economics and Business* 9, No.1 (2022): 255-264.

³⁸ Baporikar, N., *Strategies for SMEs to Overcome Adverse Impact of COVID-19 in the Global Business Ecosystem*, In *SMEs in the Era of Disruptive Technologies* (pp. 227-242), (Bingley: Emerald Publishing Limited., 2020).

³⁹ Kuckertz, A., et al., “Start-up survival amid the COVID-19 pandemic: a longitudinal study of resilience factors for new ventures,” *Journal of Small Business Strategy* 30, No.2 (2020): 71-96.

⁴⁰ OECD, “*The Digital Transformation of SMEs*,” 202, <https://doi.org/10.1787/bdb9256a-en>, accessed July 5, 2020.

⁴¹ Ben Zaied, R., Louati, H., & Affes, H., “The adaptation mechanisms and resilience capacities of Tunisian SMEs facing the Covid-19 crisis,” *Technological Forecasting and Social Change* 174, (2022): 121181. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121181>, accessed July 5, 2020.

มีความสำคัญต่อความสามารถในการปรับตัวของ SMEs นอกจากนี้ การวิจัยยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะและนวัตกรรม เพื่อสร้างฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการแข่งขันและความยั่งยืนในระยะยาวของ SMEs ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Ferreira et al.⁴² ที่ระบุว่าการพัฒนาทักษะดิจิทัลและการสร้างนวัตกรรมเป็นกุญแจสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถของ SMEs

3.4 ข้อเสนอแนะ

3.4.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. การพัฒนาและปรับปรุงแผนการจัดการวิกฤต SMEs ควรมีแผนการจัดการวิกฤตที่ชัดเจนเพื่อรับมือกับปัญหาหลากหลายที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาสภาพคล่อง การปรับตัวเข้าสู่ดิจิทัล และการเข้าถึงตลาดใหม่ การมีแผนการที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้ SMEs สามารถรักษาการดำเนินงานธุรกิจและเติบโตได้แม้ในช่วงวิกฤต

2. การพัฒนาและนวัตกรรมที่ตอบสนองต่อวิกฤต SMEs ควรมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทักษะและกลยุทธ์ที่ตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤตโควิด-19 การนำนวัตกรรมเข้ามาในการปรับตัวและการบริหารทรัพยากรการเงินและทุนอย่างมีประสิทธิภาพจะเพิ่มความมั่นคงและความยืดหยุ่นให้กับองค์กร นอกจากนี้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างทีมงานที่สามารถปรับตัวได้กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงยังเป็นอีกด้านที่ควรให้ความสำคัญ

3. ควรพัฒนาความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและการตลาดเพื่อรับมือกับวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต การมีแผนการจัดการวิกฤตที่ครอบคลุมและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องสามารถช่วยให้ SMEs ปรับตัวได้ดีขึ้นเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด

3.4.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

1. การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ SMEs ในการนำกลยุทธ์หรือนวัตกรรมต่าง ๆ ที่ระบุไว้มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปรับตัวของ SMEs

2. การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศหรือระหว่างภูมิภาค เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยและกลยุทธ์ที่ทำให้ SMEs ในแต่ละพื้นที่ประสบความสำเร็จในการรับมือกับวิกฤต ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงบริบททางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน

3. การวิจัยในมิติของความยั่งยืนและการเติบโตระยะยาวของ SMEs หลังวิกฤต เพื่อประเมินผลกระทบระยะยาวของกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในช่วงวิกฤตต่อการดำเนินงานธุรกิจของ SMEs

4. การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการ SMEs เพื่อเข้าใจมุมมองและประสบการณ์จากผู้ที่ได้ผ่านวิกฤตโควิด-19 มาโดยตรง ซึ่งจะนำมาซึ่งข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประโยชน์

⁴² Ferreira, J. J., Fernandes, C. I., & Ferreira, F. A., "To be or not to be digital, that is the question: Firm innovation and performance," *Journal of Business Research* 101, (2020): 583-590.

บรรณานุกรม

- กัลยา วานิชย์บัญชา. สถิติสำหรับงานวิจัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.
- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. “การพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0.” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี* 11. ฉ.25 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2560): 282-292.
- ธนะพัฒน์ วิริต. “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จการดำเนินธุรกิจ (SMEs) จากสภาวะการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ของผู้ประกอบการในจังหวัดปทุมธานี.” *วารสารนวัตกรรม การศึกษาและการวิจัย* 6. ฉ.2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2565): 458-473.
- บุญทวรรณ วิงวอน. “แหล่งเงินทุนสำหรับ SMEs รูปแบบใหม่ในยุคไทยแลนด์ 4.0.” *วารสารบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร* 13. ฉ.1 (มกราคม - เมษายน 2561): 57-69.
- ประไพวรรณ ศุภนคร. “การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์,” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* 8. ฉ. 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2561): 177-187.
- พนิดา พานิชกุล. *การพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562.
- พิชิต ฤทธิ์จัญญ. *การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเพื่อการวิจัย*. กรุงเทพฯ: เพ็ญฟ้า พรินติ้ง, 2561.
- สถาบันพระปกเกล้า. *แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสถานการณ์โควิด-19*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2563.
- สุนทรี เจริญชัย. “การพัฒนาศักยภาพของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยในยุคโควิด-19.” *วารสารพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม* 12. ฉ.2 (2564): 45.
- สุภางค์ จันทวานิช. *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. *แผนการส่งเสริม SME ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560-2564)*. กรุงเทพฯ: สสว., 2560.
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. *รายงานสถานการณ์ SMEs ปี 2563*. กรุงเทพฯ: สสว., 2563.
- Audet, J., & Couteret, P. “Coaching the entrepreneur: Features and success factors.” *Journal of Small Business and Enterprise Development* 19. No.3 (2012): 515-531.

- Baporikar, N. *Strategies for SMEs to Overcome Adverse Impact of COVID-19 in the Global Business Ecosystem*. In *SMEs in the Era of Disruptive Technologies* (pp. 227-242). Bingley: Emerald Publishing, 2020.
- Bartik, A. W., et al. "The impact of COVID-19 on small business outcomes and expectations." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117. No.30 (2020): 17656-17666.
- Ben Zaied, R., Louati, H., & Affes, H. "The adaptation mechanisms and resilience capacities of Tunisian SMEs facing the Covid-19 crisis." *Technological Forecasting and Social Change* 174. (2022): 121181.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121181>. accessed July 5, 2020.
- Bourletidis, K., & Triantafyllopoulos, Y. "SMEs survival in time of crisis: strategies, tactics and commercial success stories." *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 148. (2014): 639-644.
- Cronbach, L. J. "Coefficient alpha and the internal structure of tests." *Psychometrika* 16. No.3 (1951): 297-334.
- Etemad, H. "Managing uncertain consequences of a global crisis: SMEs encountering adversities, losses, and new opportunities." *Journal of International Entrepreneurship* 18. (2020): 125-144.
- Ferreira, J. J., Fernandes, C. I., & Ferreira, F. A. "To be or not to be digital, that is the question: Firm innovation and performance." *Journal of Business Research* 101. (2020): 583-590.
- Hair, J. F., et al. *Multivariate data analysis*. 7th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2010.
- Isenberg, D. "The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economic policy: Principles for cultivating entrepreneurship." *Presentation at the Institute of International and European Affairs*, Dublin, Ireland, 2011.
- Knowles, M. S., Holton III, E. F., & Swanson, R. A. *The adult learner: The definitive classic in adult education and human resource development*. New York: Routledge, 2014.
- Korankye, B. "The Impact of Global Covid-19 Pandemic on Small and Medium Enterprises in Ghana." *International Journal of Management, Accounting & Economics* 7. No. 6 (2020).

- Kottika, E. et al. "We survived this! What managers could learn from SMEs who successfully navigated the Greek economic crisis." *Industrial Marketing Management* 88. (2020): 352-365.
- Kuckertz, A., et al. "Start-up survival amid the COVID-19 pandemic: a longitudinal study of resilience factors for new ventures." *Journal of Small Business Strategy* 30. No.2 (2020): 71-96.
- Narjoko, D., & Friawan, D. "An explorative study of the impacts of the COVID-19 pandemic on MSMEs in Indonesia." *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, Advance online publication, (2021).
<https://doi.org/10.1108/JEEE-03-2021-0067>. accessed July 5, 2020.
- Nisan, O., & Kontan, E. "The effect of COVID-19 on the financial management of SMEs and new strategies: An empirical analysis of the manufacturing sector in Turkey." *Business Excellence and Management* 11. No.2 (2021): 90-105.
- OECD. "Tackling Coronavirus (COVID-19): SME policy responses." 2020.
<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/>. accessed July 5, 2020.
- OECD. "The Digital Transformation of SMEs." 2021.
<https://doi.org/10.1787/bdb9256a-en>. accessed July 5, 2020.
- Revindo, M. D., Tjahjadi, B., & Permatasari, A. "Liquidity management practices of small-and medium-sized enterprises in Indonesia during the COVID-19 pandemic." *The Journal of Asian Finance, Economics and Business* 9. No.1 (2022): 255-264.
- Saeyang, P., Santiwitpong, P. & Wuthisatian, R. "The Impact of COVID-19 on Small and Medium Enterprises (SMEs) in Thailand: A Case Study of Tourism and Service Sectors." *Journal of Asian Finance, Economics and Business* 9. No.2 (2022): 277-285.
- Shafi, M., Liu, J., & Ren, W. "Impact of COVID-19 pandemic on micro, small, and medium-sized Enterprises operating in Pakistan." *Research in Globalization* 2. (2020): 100018.
- Suresh, K. P., & Chandrashekara, S. "Sample size estimation and power analysis for clinical research studies" *Journal of human reproductive sciences* 5. No.1 (2012): 7-13.

- Thorgren, S., & Williams, T. A. "Staying alive during an unfolding crisis: How SMEs ward off impending disaster." *Journal of Business Venturing Insights* 14. (2020): e00187. <https://doi.org/10.1016/j.jbvi.2020.e00187>. accessed July 5, 2020.
- Van Laar, E., et al. "The relation between 21st-century skills and digital skills: A systematic literature review." *Computers in Human Behavior* 72. (2017): 577-588.
- Warren, D. and Dunnett, A. Revealing technical competencies of students: an assessment strategy. *Paper presented at the IEEE Education Engineering (EDUCON) – The Future of Global Learning Engineering Education*. April 14-16. Madrid, Spain, 2010.
- Warsame, A. A. "Innovation and crisis management for small and medium enterprises (SMEs) in the context of COVID-19." *Journal of Innovation and Entrepreneurship* 9. No.1 (2020): 1-6.
- Wright, P. M., & McMahan, G. C. "Exploring human capital: Putting 'human' back into strategic human resource management." *Human Resource Management Journal* 2. No.2 (2011): 93-104.
- Yukl, G. *Leadership in organizations*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2013.
- Zuppo, C. M. "Defining ICT in a boundaryless world: The development of a working hierarchy." *International Journal of Managing Information Technology* 4. No.3 (2012): 13-22.

แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเพื่อการท่องเที่ยว
กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน

The Best Practices for Tourism Community Solid Waste
Management A case of Local Government Organization in the
Upper Northern Region.

ภูวนารถ ศรีทอง*

สาขาการโรงแรม คณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
เลขที่ 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Phuwanat Srithong

Faculty of Tourism and Hotel. Chiang Rai Rajabhat University.

80 Moo 9, Ban Du Sub-district, Mueang District, Chiang Rai Province 57100

Email: phuwanatsri7@gmail.com

มงคลกร ศรีวิชัย**

สาขาวิศวกรรมโยธาและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
128 ถ.ห้วยแก้ว ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50300

Mongkonkorn Sriwichai

Civil Faculty of Engineering RMUTL Chiang Mai.

128 Huay Kaew Road, Muang, Chiang Mai, Thailand, 50300

Email: srivichai.m@gmail.com

Received: April 23, 2024

Revised: September 17, 2024

Accepted: September 23, 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเพื่อการท่องเที่ยว กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน เป็นการศึกษาสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนที่เป็นเมืองท่องเที่ยว และถอดบทเรียนการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ จากนั้นนำผลจากการศึกษาการถอดบทเรียนมาพัฒนา

* อาจารย์ ดร., สาขาการโรงแรม คณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิศวกรรมโยธาและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา

รูปแบบและกลไกการขับเคลื่อนการบริหารจัดการขยะตามขนาดและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการขยะตามขนาดและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีจำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน จำแนกตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการถอดบทเรียนได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล, ระดับเทศบาลตำบล และระดับเทศบาลเมือง จำนวน 8 จังหวัด โดยจำแนกเป็นจังหวัดละ 16 พื้นที่ในภาคเหนือตอนบน มีวิธีการดำเนินงานวิจัยเริ่มจากการคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ จากนั้นทำการศึกษาและถอดบทเรียนสถานการณ์การบริหารจัดการขยะในพื้นที่เป้าหมายที่มีแหล่งท่องเที่ยวในชุมชน มาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อพัฒนารูปแบบและกลไกการขับเคลื่อนการบริหารจัดการขยะ จากผลจากการศึกษาพบว่า กลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลในภาคเหนือตอนบน มีการจัดการขยะต้นทางโดยครัวเรือนมีการจัดการขยะอินทรีย์ด้วยตัวเอง ทั้งนี้การจัดการขยะกลางทางและขยะปลายทางนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นหลัก ซึ่งการจัดการปลายทางส่วนใหญ่เน้นเป็นการจัดการด้วยการฝังกลบและเตาเผา มีบางพื้นที่ได้มีการจัดการปลายทางโดยการส่งไปกำจัดในพื้นที่อื่น และกลุ่มเทศบาลเมืองมีการจัดการขยะต้นทาง 2 แบบ คือ 1) ประชาชนจัดการขยะได้ด้วยตัวของชุมชนเอง และส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการกำจัดสำหรับการจัดการกลางทางและปลายทาง 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบหลักและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความร่วมมือระหว่างเอกชนในการกำจัดและการติดตามควบคุม ประเมินผล การคัดแยกขยะในครัวเรือน เพื่อสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว และต้องอาศัยบทบาทการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน ของกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการขยะในแหล่งท่องเที่ยว/แหล่งเรียนรู้ของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวปฏิบัติที่ดี, การจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน

Abstract

This research aims to study the best practices of waste management of Subdistrict Municipalities to support community-based tourism in the upper northern region. On the situations of waste management and extract lessons from waste management of local government organizations at various levels. Then, use the results of the study to extract lessons to develop a model and mechanism to drive waste management according to the size and context of local government organizations with participation of all sectors. The sample groups used to extract lessons include local government organizations at the Subdistrict Administrative Organization Subdistrict municipal level and municipality level, totaling 16 areas in the upper northern region for the sample group in testing the model there were 3 levels of areas namely by the sub-district administrative organization level, municipality level and Local government level. In carrying out the project, there are research methods starting with selecting target areas according to the defined context. However, study analyze, and synthesize data to develop models and mechanisms to drive waste management. Then, it will be tested and applied in the target area from the waste management situation in the target area for successful waste management and unsuccessful that are tourist attractions in the community. Therefore, the policy recommendations are the Subdistrict Administrative Organization and Municipality propose to proceed regulations and requirements for waste management is establishing a working group structure to prepare a constitution of Waste management in the community and separation to create good practices in waste management to promote tourism and must rely on the role of participation between the local administrative organization and the community of the Subdistrict Administrative Organization group in effectively managing waste in tourist attractions/learning centers of the community.

Keyword: Local government organization, Best practices, Community waste management

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยของภาคเหนือตอนบนจำนวน 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่, ลำพูน, ลำปาง, แม่ฮ่องสอน, เชียงราย, พะเยา, แพร่ และน่าน พบว่าปริมาณขยะในช่วงปี พ.ศ. 2561-2564 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยปริมาณขยะในปี พ.ศ. 2565 สูงถึง 8,799 ตัน/วัน² โดยขยะมูลฝอยส่วนใหญ่เกิดจาก ครั้วเรือน และขยะส่วนใหญ่เป็นขยะอินทรีย์ รองลงมาเป็นขยะรีไซเคิล และจากข้อมูลระบบสารสนเทศ ด้านการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน พบว่าในบริเวณพื้นที่ภาคเหนือตอนบน จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่เกิดขยะมูลฝอยมากที่สุด ซึ่งมีปริมาณขยะจำนวน 1,434.40 ตันต่อวัน³ รองลงมาเป็นจังหวัดเชียงรายมีปริมาณขยะที่เกิดขึ้นจำนวน 776.4 ตันต่อวัน และพบว่าทุกจังหวัดในเขตภาคเหนือตอนบนยังมีขยะในส่วนที่ยังไม่นำไปกลับไป ใช้ประโยชน์และมีการกำจัดที่ไม่ถูกต้อง โดยบางจังหวัดมีจำนวนสูงถึง 1,125.3 ตันต่อวัน⁴ ในภาพรวมของปัญหาการจัดการขยะที่พบในทุก อบต. คือ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในบางชุมชน ในการจัดการขยะ ส่งผลให้ประชาชนบางครัวเรือนไม่ได้คัดแยกจากต้นทาง หรือบางครัวเรือนไม่ทราบวิธีการ จัดการขยะที่หลากหลายของขยะแต่ละประเภท ปัญหาขาดงบประมาณในการดำเนินงานทำให้เกิดผลกระทบกับการบริหารจัดการขยะ เช่น ไม่สามารถจัดซื้อรถเก็บขยะ ไม่สามารถจัดซื้อเครื่องมือในการจัดการขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานการเก็บขยะไม่เหมาะสม อีกทั้งปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นจากปัญหาขยะ แฝงจากนอกพื้นที่ สาเหตุเนื่องจากการลักลอบทิ้งขยะของสถานประกอบการ ร้านค้าและบุคคลภายนอกพื้นที่ รวมถึงปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นในฤดูกาลท่องเที่ยว ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดในภาคเหนือตอนบนเป็นจังหวัดที่มีแหล่ง ท่องเที่ยวมากมายโดยเฉพาะในฤดูหนาว จึงส่งผลกระทบทำให้จำนวนขยะที่ต้องบริหารจัดการเพิ่มขึ้นผู้วิจัยได้มีความสนใจในการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12⁵ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 3 สร้างคุณภาพที่ดีลดมลพิษและลดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศ มีการให้ความสำคัญกับการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในกำจัดขยะไว้ดังนี้ คือสัดส่วนของขยะมูลฝอยในชุมชนที่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องและนำไปใช้ประโยชน์ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 สัดส่วนของเสียอันตรายชุมชนที่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และกากอุตสาหกรรมอันตรายทั้งหมดเข้าสู่ระบบการจัดการที่ถูกต้อง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12)

² กรมควบคุมมลพิษ, ระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอย ปี 2563.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564)*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, ม.ป.ป.)

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ลักษณะด้านภูมิประเทศของภาคเหนือตอนบน มีลักษณะเป็นแอ่ง และมีภูเขาสูงชัน มีเขตแดนทางตอนเหนือติดกับชายแดนพม่าและลาว ส่งผลให้เขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบนมีประชากรหลายเชื้อชาติแต่ละชนชาติจะมีประเพณี วัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งสภาพเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยมีปัจจัยสนับสนุนจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวที่กระจ่ายการเดินทางสู่แหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่อื่นๆของภาคเหนือมากขึ้น และจากลักษณะทางสังคมและบริบทในแต่ละพื้นที่ ปริมาณประชากรบริเวณภาคเหนือตอนบนที่เพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปริมาณและประเภทของขยะมูลฝอยที่แตกต่างกันออกไป ทางทีมผู้วิจัยได้มีความสนใจในการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ด้านการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนนำมาเป็นกรอบแนวทางในการแก้ปัญหาการจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาพื้นที่ภาคเหนือตอนบน โดยทางทีมผู้วิจัยต้องการศึกษาสถานการณ์การบริหารจัดการขยะ และถอดบทเรียนการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน จากนั้นมีการวางแผนงานในการแก้ไขปัญหาขยะตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง พัฒนารูปแบบและกลไกการขับเคลื่อนการบริหารจัดการขยะในหลายรูปแบบ และสามารถนำแนวทางการกำจัดขยะเหล่านี้ไปปรับใช้ให้มีความเหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่โดยผ่านการวิเคราะห์ปัจจัยทางกายภาพที่เหมาะสมตาม หลักเกณฑ์ของกรมควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม นำไปสู่แนวทางการกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการบริหารจัดการขยะในแต่ละพื้นที่อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 ศึกษาสถานการณ์การบริหารจัดการขยะ และถอดบทเรียนการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ในภาคเหนือตอนบน

1.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมชนในภาคเหนือตอนบน

1.3 ทฤษฎี และสมมติฐานการวิจัย

1.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ เป็นการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน การจัดการการพัฒนาความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม โดยมีกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาคือ แนวทางการจัดการขยะอย่างครบวงจรเริ่มตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง เป็นการเน้นรูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจากผลการวิจัยเรื่อง “วัฏจักรชีวิตของระบบการจัดการขยะมูลฝอย” แสดงให้เห็นถึงกิจกรรม 3 ระดับ ประกอบไปด้วย ในระดับครัวเรือน ในระดับกลุ่ม และในระดับชุมชน ที่ช่วยลดปริมาณขยะแต่ละประเภทที่ต้องนำไปกำจัด ในการดำเนินโครงการแนวทางการบริหารจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาดพื้นที่ กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน ได้มีการคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายจำนวน 8 จังหวัด

ดำเนินการคัดเลือกจังหวัดละ 2 พื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำข้อมูลการถอดบทเรียนด้านการบริหาร จัดการขยะ ทั้งกิจกรรมที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จจากการลงพื้นที่สำรวจ 16 พื้นที่ พบว่า พื้นที่เป้าหมาย มีปริมาณขยะที่เกิดขึ้นเฉลี่ยทั้งหมด 16 พื้นที่ อยู่ที่ 4,696.20 ตันต่อปี ในด้านการจัดการขยะ อินทรีย์ ทั้ง 16 พื้นที่ พบว่า ในการจัดการขยะมูลฝอยประเภทเศษอาหาร ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ มีการจัดการ โดยการใช้ถังกรีนโคน การนำไปทำปุ๋ยหมัก และการนำไปให้อาหารสัตว์ ประเภท เป็ด ไก่ และสุกร การจัดการขยะประเภท ใบไม้ มีการจัดทำเสวียน ในด้านการจัดการขยะทั่วไปทั้ง 16 พื้นที่ มีการจัดการขยะทั่วไปโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยจะมีการกำหนด วันเวลาการเก็บขยะทั่วไปของชุมชน ขยะรีไซเคิลทั้ง 16 พื้นที่มีการจัดการขยะรีไซเคิลในขยะครัวเรือนของตนโดยการแปรรูป และการนำไปขาย ส่วนขยะอันตรายและขยะติดเชื้อ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บรวบรวมและนำไปกำจัด ปัจจุบันการจัดการขยะของ อปท. ระดับองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนของต้นทางจะมีการจัดการที่ดีหากมีผู้นำในชุมชนที่เข้มแข็งและมีบทบาทสูงในชุมชน แต่สำหรับชุมชนที่ไม่มีผู้นำที่จริงจังกับการจัดการขยะหรือยังไม่มีโครงสร้างคณะทำงานที่ชัดเจนทำให้ขาดการทําย่างในด้านนี้จริงจังและต่อเนื่องก็จะส่งผลให้การจัดการขยะต้นทางไม่เกิดประสิทธิภาพ ส่วนการจัดการขยะกลางทางและปลายทางส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของ อปท. โดยการจัดการกลางทางส่วนใหญ่จะมีรถเก็บขนซึ่งอาจจะเป็นรถของ อปท. เองหรือเป็นของเอกชนที่เข้ามารับเก็บขนโดยปัจจุบันมีพนักงานและรถเก็บขนไม่เพียงพอกับปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน ส่วนการจัดการขยะปลายทางส่วนใหญ่จัดการขยะโดยการเผาและฝังกลบซึ่งถือว่าการจัดการขยะที่ยังไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

1.3.2 นโยบายการจัดการขยะมูลฝอย

นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล มีนโยบายไปในทิศทางเดียวกันคือ การบริหารจัดการขยะโดยชุมชนอย่างถูกวิธี ลดปริมาณของขยะในพื้นที่โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่ และการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงส่งเสริมและรักษาความสะอาด ถนน ทางน้ำ ทางเดิน และพื้นที่สาธารณะ นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของกลุ่มเทศบาลตำบล ส่วนใหญ่มีนโยบายไปในทิศทางในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการขยะที่จะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมของพื้นที่ จึงมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการบริหารจัดการขยะ ตั้งแต่กระบวนการต้นทางคือ ให้ครัวเรือนมีการคัดแยกขยะก่อนทิ้งและนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดตามหลักการ 3 Rs อันได้แก่ ใช้น้อยหรือลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการรีไซเคิลหรือแปรรูปใช้ใหม่ (Recycle) ในการจัดการขยะกลางทางหรือระหว่างทาง คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ การขนขยะอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล มีความพร้อมทั้งในส่วนของงบประมาณ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ และกระบวนการปลายทางเป็นการบริหารจัดการขยะให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เพื่อให้เป็นเมืองสะอาดน่าอยู่ยั่งยืน นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของกลุ่มเทศบาลเมืองมีนโยบายไปในทิศทางเดียวกันคือ

นโยบาย ที่พยายามที่จะมีการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง โดยให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่ร่วมมือกัน ในการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง มีการรณรงค์การลดปริมาณและคัดแยกขยะในครัวเรือนตั้งแต่ต้นทาง โดยการคัดแยกประเภทขยะมูลฝอย (ขยะอินทรีย์/ขยะรีไซเคิล/ขยะอันตราย/ขยะทั่วไป) ที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดภายในชุมชนของตนเอง เพื่อให้เกิดการพัฒนา รูปแบบการจัดการขยะในเขตเทศบาลเมืองให้มีความยั่งยืน ครอบคลุม และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.3.3 การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism: CBT)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้ให้ความหมายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศไว้ว่า “การท่องเที่ยวอย่างมีความรับผิดชอบต่อแหล่งธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น และแหล่งวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศในพื้นที่ โดยมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นการท่องเที่ยวอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดจิตสำนึกต่อการรักษาระบบนิเวศอย่างยั่งยืน” ซึ่งมองว่าคนและชุมชนเข้าไปมีบทบาทในการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ในลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมกับส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีแหล่งธรรมชาติเป็นฐาน

จากบทเรียนของการพัฒนาประเทศ โครงการพัฒนาหลายโครงการเป็นโครงการที่ดีแต่ไม่สามารถทำได้เนื่องจากมองที่โครงการเป็นตัวตั้งไม่ได้มองที่ประชาชน ดังนั้นการให้บทบาทและความสำคัญของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่ยั่งยืน ในส่วนขององค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เห็นว่าหากจะให้การท่องเที่ยวเชิงนิเวศยั่งยืนต้องมองที่ชุมชนเป็นศูนย์กลาง จึงเกิดแนวคิดเรื่องการท่องเที่ยวโดยชุมชนขึ้น นอกจากนี้การท่องเที่ยวยังสามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนา โดยใช้การท่องเที่ยวเป็นเงื่อนไขและสร้างโอกาสให้องค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางแผนทิศทางการพัฒนาชุมชนของตนในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่มีแนวโน้มว่าการท่องเที่ยวจะรุกคืบเข้าไปถึง หรือต้องการเปิดเผยชุมชนของตนให้เป็นที่รู้จักในวงกว้าง ให้มีการสร้างให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับการวางแผน การบริหารจัดการทรัพยากรและกระจายอำนาจ การตัดสินใจโดยเน้นความสำคัญของการจัดการธรรมชาติแวดล้อมและใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนไปพร้อมกัน⁶

เมื่อชุมชนมาเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวก็จะมีคำใหม่ ๆ เกิดขึ้น อาทิ การท่องเที่ยวชุมชน การท่องเที่ยวโดยชุมชน การท่องเที่ยวผ่านชุมชน การท่องเที่ยวในชุมชน ก็ขึ้นอยู่กับนิยามแห่งการสื่อความหมายต่อคำดังกล่าว แต่ที่แน่นอนก็คือ "ชุมชน" เป็นสิ่งที่ต้องถูกกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบจากการทำการท่องเที่ยวโดยชุมชน ได้แก่

⁶ วีระพล ทองมา, การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism :CBT) สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนในเขตที่ดินป่าไม้, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2547).

1) ผลกระทบด้านบวก

ส่งผลให้ชุมชนมีจิตสำนึกเกิดการพัฒนาตนเอง พึ่งพาตนเอง คิดเป็น ทำเป็น มีความพยายามในการเรียนรู้พัฒนา เกิดรายได้เพิ่มขึ้นมีการรวมตัวกัน สร้างความเข้มแข็งในชุมชน นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ตามความคาดหวังและความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นตามหลักการพัฒนายั่งยืน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านเศรษฐกิจ 2) ด้านสังคม วัฒนธรรม 3) สิ่งแวดล้อม และสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนคือการรวบรวมองค์ความรู้ ภูมิปัญญา สืบสานสืบทอด ตลอดจนการนำไปใช้ประโยชน์ได้เกิดความรักความภาคภูมิใจในความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของมีส่วนร่วมในทรัพยากรของชุมชน และเกิดกระบวนการเรียนรู้การทำงานร่วมกันในที่สุด

2) ผลกระทบด้านลบ

เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ จำนวนขยะที่เพิ่มมากขึ้นจากนักท่องเที่ยว การใช้น้ำ ระบบนิเวศเป็นส่วนตัวในการที่จะต้องรองรับนักท่องเที่ยว และที่สำคัญคือ อาจถึงกับสูญเสียเอกลักษณ์ของท้องถิ่นหากมีการตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวมากเกินไป ในส่วนการตลาดนั้นแต่ละชุมชนจะต้องให้ข้อมูลแนะนำชุมชนตนเองและชุมชนอื่นที่ถูกต้องและน่าสนใจแก่นักท่องเที่ยว และที่น่าภูมิใจสำหรับชุมชนคือ การรักษาระบบนิเวศ ทรัพยากร ธรรมชาติ วัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาบรรพบุรุษที่สืบทอดกันมา แต่ชุมชนไม่ได้ละทิ้งพื้นฐานเดิม หรือปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตไปตามกระแสวัฒนธรรม และไม่ได้มุ่งหวังรายได้จากการท่องเที่ยวที่จะได้ให้เป็นรายได้หลักของชุมชนโดยละทิ้งอาชีพดั้งเดิมที่จะเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการท่องเที่ยวที่เข้าไปในชุมชน

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ในการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนนั้น องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแผนงานทั้งด้านการจัดการขยะและพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเป็นผู้กระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง เช่นเดียวกับการออกแบบประสบการณ์ท่องเที่ยวโดยชุมชนนั้น สามารถผ่านกิจกรรมที่สร้างสรรค์ต่อการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อมของชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของสุวดี บุญมาจรินทัม จันทร์จิต ฐณะศิริละมณรัตน์ ใจเอื้อ กล่าวว่า การท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นรูปแบบหนึ่งภายใต้บริบทของการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน โดยใช้แนวทางในการตัดสินใจหรือรับผิดชอบต่อการเข้าถึงความเป็นเจ้าของและผลประโยชน์ร่วมกัน มีการนำเสนอของดีชุมชนและความภาคภูมิใจผ่านการนำเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวเช่นเดียวกับชุมชนพื้นที่ต้นแบบในการพัฒนาการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทางในแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชน “ชุมชนบ้านเขาพระ” หมู่ที่ 5 ตำบลอุ้มถ้อง อำเภอกู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี ชุมชนพื้นที่ต้นแบบ

ในการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีการจัดการขยะ ภายใต้การส่งเสริม สนับสนุนของสำนักงานพื้นที่พิเศษ 7 ซึ่งได้ตระหนักถึงปัญหาขยะที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยว โดยมีเป้าหมายมุ่งเน้น การบริหารจัดการขยะในแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด สามารถลดจำนวน ปริมาณขยะได้จริง มีระบบและแผนในการจัดการอย่างต่อเนื่อง ได้ดำเนินกิจกรรมพัฒนาแนวทางการจัดการขยะของแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่พิเศษ 7 ภายใต้โครงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยว กิจกรรมพัฒนาศักยภาพแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่พิเศษเพื่อยกระดับแหล่งท่องเที่ยวสู่ระดับมาตรฐานสากล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ซึ่งมีชุมชนบ้านเขาพระเป็นชุมชนพื้นที่ต้นแบบการดำเนินงานนี้ เริ่มจากการสำรวจข้อมูลปริมาณขยะแต่ละประเภทและวิธีการจัดการขยะของชุมชน ทั้งนี้ ได้ศึกษา 2 สถานการณ์ คือ ปริมาณขยะในวันปกติ และปริมาณขยะในวันที่จัดกิจกรรมหรือมีการให้บริการท่องเที่ยว เพื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบอัตราการเกิดขยะ⁷

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละขนาดพื้นที่ กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน มีขอบเขตในการวิจัยคือการลงพื้นที่ถอดบทเรียนพื้นที่เป้าหมายจำนวน 16 พื้นที่ โดยถอดบทเรียนในการจัดการขยะต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ตามขนาดและบริบทในการจัดการขยะ ด้วยกระบวนการ CIPP Model บริบทของข้อมูลในพื้นที่ มีปัจจัยด้านการบริหารจัดการขยะของพื้นที่เป้าหมายที่มีอยู่ตามกระบวนการจัดการขยะ ณ ต้นทาง กลางทาง ปลายทาง และผลผลิตที่ได้จากการจัดการขยะ โดยแต่ละอปท.มีความโดดเด่นของการจัดการขยะที่แตกต่างกัน แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ ต้องการลดปริมาณขยะ เพื่อให้สามารถจัดการขยะได้อย่างถูกวิธี ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ

1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ องค์การบริหารส่วนตำบล ระดับเทศบาลตำบล และระดับเทศบาลเมือง จำนวน 16 พื้นที่ในภาคเหนือตอนบน ได้จัดกลุ่มพื้นที่ อปท.เป็น 3 กลุ่มหลักคือ กลุ่มอปท.ขนาดใหญ่(เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง) กลุ่มอปท.ขนาดกลาง (เทศบาลตำบล) และกลุ่มอปท. ขนาดเล็ก(องค์การบริหารส่วนตำบล) คัดเลือกใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน เพื่อเข้าสู่วิธีการถอดบทเรียน จำนวน 16 อปท. ประกอบไปด้วย อปท.ขนาดใหญ่ 4 อปท. อปท.ขนาดกลาง 8 อปท. และ อปท.ขนาดเล็ก 4 อปท.

⁷ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, *สถานการณ์ขยะมูลฝอยในปี 2564*, รายงานสรุปผลการดำเนินกิจกรรมพัฒนาแนวทางการจัดการขยะของแหล่งท่องเที่ยวพื้นที่พิเศษ 7 (ภายใต้โครงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยว)

1.4.3 ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการถอดบทเรียนในการจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการขยะประสบความสำเร็จ โดยมีเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

- 1) ได้รับรางวัลเกี่ยวกับการจัดการขยะ หรือสิ่งแวดล้อม
- 2) มีความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในเครือข่ายด้านจัดการขยะ
- 3) มีความพร้อมในการสนับสนุนจากผู้บริหาร นโยบายสนับสนุนการดำเนินงานบุคลากร ของ อปท. และมีความพร้อมของข้อมูลทุติยภูมิที่จำเป็นสำหรับโครงการวิจัย 3 เดือน
- 4) เป็นกลุ่มเป้าหมายหน่วยงานที่สามารถขยายผลต่อยอด และมีผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ และสังคมของภาคเหนือตอนบน จากการนำเกณฑ์ทั้ง 4 ประเด็นมาพิจารณาพบว่า อปท. ที่เข้าเกณฑ์ทั้ง 4 ประเด็น มีจำนวน 42 แห่ง ซึ่งเรียกว่ากลุ่มประชากร โดยสามารถแจกแจงกลุ่มประชากรตามขนาดขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2 จำนวนประชากร ในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน จำแนกตามขนาดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ระดับ อปท.	จำนวน	ร้อยละ
1. เทศบาลนคร	1	2.38
2. เทศบาลเมือง	6	14.29
3. เทศบาลตำบล	27	64.28
4. องค์การบริหารส่วนตำบล	8	19.05
รวม	42	100.00

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed methods) ระหว่างงานวิจัย เชิงคุณภาพและเชิงทดลอง เพื่อให้ได้แนวปฏิบัติการบริหารจัดการขยะที่ดี โดยเริ่มจากการถอดบทเรียนการ บริหารจัดการขยะที่ประสบความสำเร็จระดับเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นคัดเลือกพื้นที่ที่จะทดลองใช้ร่างแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาดพื้นที่ กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน มีการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการถอดบทเรียนในการจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. ใช้การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เนื่องจากตัวอย่างที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ เป็น อปท.ที่ได้รับรางวัลเชิงประจักษ์ มีความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย เครือข่าย และมีความพร้อมในการสนับสนุนจากผู้บริหารตลอดจนสามารถขยายผลต่อยอดและมีผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมได้ ด้วยวิธีการสำรวจข้อมูล การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์

และนำผลการถอดบทเรียนจาก อปท. 16 แห่ง มาจัดวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการจัดการขยะที่เหมาะสมตามระดับของ อปท. เพื่อนำแนวทางการจัดการขยะที่ได้จากการวิเคราะห์มาศึกษาและปรับใช้ในพื้นที่ดังกล่าวและจัดทำแผนการปรับปรุงการจัดการขยะของ อปท. เพื่อนำไปสู่แนวปฏิบัติที่ดีด้านการท่องเที่ยวอีกด้วย

1.5.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) แนวคำถามในการประชุมทบทวนหลังทำกิจกรรม (After Action Review: AAR) มีลักษณะเป็นแนวคำถามปลายเปิด เพื่อการสะท้อนผลการปฏิบัติและให้ความคิดเห็นสำหรับการวางแผนปรับปรุงต่อไป

2) แบบประเมินการบริหารจัดการขยะทั้งก่อนและหลังการดำเนินการวิจัยเชิงทดลองเป็น แบบประเมินซึ่งประกอบไปด้วย การประเมินนโยบาย แนวทางและข้อปฏิบัติการจัดการขยะ จากเจ้าหน้าที่และผู้นำในชุมชน นอกจากนี้ได้ประเมินพฤติกรรมกรรมการจัดการขยะ การมีส่วนร่วม ทักษะและการรับรู้การจัดการขยะที่ดีจากคนในชุมชน

1.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการประชุมทบทวนหลังทำกิจกรรม (AAR) ใช้การวิเคราะห์ เนื้อหาและทำการอธิบายนำเสนอภาพของปรากฏการณ์ในเชิงการสร้างข้อสรุปหรือให้เหตุผลแบบอุปนัย การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยการตรวจสอบแบบสามเส้า โดยใช้วิธีการต่าง ๆ ได้แก่ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมากกว่า 1 วิธี ตรวจสอบโดยใช้แหล่งข้อมูลมากกว่า 1 แหล่ง และการสะท้อนข้อมูลกลับไปยังผู้ร่วมวิจัยเพื่อยืนยันข้อมูล

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ เป็นการวิเคราะห์พฤติกรรมกรรมการจัดการขยะ การมีส่วนร่วม ทักษะ และการรับรู้การจัดการขยะที่ดีจากคนในชุมชน ก่อนและหลังการดำเนินการวิจัยเชิงทดลองโดยใช้สถิติ t-test ภายหลังจากการวิจัยทั้ง 2 ระยะ คือ การถอดบทเรียนในการจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. และการทดสอบตัวแบบในการจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้นำมาสังเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการขยะและการสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ทางคณะผู้วิจัยดำเนินการสังเคราะห์โดยพิจารณาจากมิติสถานการณ์การบริหารจัดการขยะ มิติผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาการบริหารจัดการขยะ ซึ่งการสังเคราะห์ดังกล่าวผู้วิจัยได้เชื่อมโยงการวิเคราะห์กิจกรรมที่ดำเนินการประสบผลสำเร็จนำมาสู่การสร้างข้อสรุปเป็นรูปแบบการบริหารจัดการขยะ จากนั้นคณะผู้วิจัยร่วมกันประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำคู่มือโปรแกรมการพัฒนาการบริหารจัดการขยะและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายตามผังการดำเนินงานที่ได้วางไว้

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ข้อมูลสถานการณ์การบริหารจัดการขยะ และผลการถอดบทเรียนการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ พื้นที่ศึกษาภาคเหนือตอนบน

1.6.2 แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ในภาคเหนือตอนบน

2. ผลการวิจัย

จากการดำเนินงาน การลงพื้นที่ถอดบทเรียนการบริหารจัดการขยะ พื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด สามารถสรุปสถานการณ์การจัดการขยะในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมศักยภาพการบริหารจัดการขยะของ อบท. และประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในการบริหารจัดการขยะตามขนาดและบริบทของ อบท. มีผลการศึกษาดังนี้

2.1 ข้อมูลสถานการณ์การจัดการขยะในพื้นที่ภาคเหนือ (ภาพรวม)

จากข้อมูลระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน พบว่าในบริเวณพื้นที่ภาคเหนือตอนบน มีปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2563 จำนวน 1.46 ล้านตัน สถานที่รับกำจัดขยะมูลฝอยแบบทำปุ๋ยหมักจำนวน 94 แห่ง สถานที่ฝังกลบถูกหลักวิชาการจำนวน 4 แห่ง สถานที่เตาเผามีระบบบำบัดมลพิษอากาศจำนวน 1 แห่ง สถานที่กำจัดแบบเทกองควบคุม (กำหนดปริมาณขยะน้อยกว่า 50 ตันต่อวัน) จำนวน 86 แห่ง สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยแบบไม่ถูกต้อง จำนวน 589 แห่ง โดยปริมาณขยะมูลฝอยบริเวณพื้นที่ภาคเหนือตอนบน มีรายละเอียดดังแสดงในตาราง 1 ดังนี้

ตาราง 1 ปริมาณขยะมูลฝอยบริเวณพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

จังหวัด	ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ตันต่อวัน)	ขยะมูลฝอยที่ถูก นำกลับมาใช้ ประโยชน์ (ตันต่อวัน)	ขยะมูลฝอยที่ถูก กำจัดถูกต้อง (ตันต่อวัน)	ขยะมูลฝอยที่ถูก กำจัดไม่ถูกต้อง (ตันต่อวัน)
ลำพูน	265.60	113.50	70.00	82.10
เชียงราย	776.40	408.20	203.00	165.20
เชียงใหม่	1434.40	309.10	596.00	529.30
แม่ฮ่องสอน	168.60	76.45	23.40	69.75
น่าน	286.10	131.10	91.00	64.00
พะเยา	275.20	103.00	30.00	142.20
ลำปาง	483.90	120.20	244.00	119.70
แพร่	303.10	129.00	156.00	18.10

ที่มา: ระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอย ปี 2563, กรมควบคุมมลพิษ⁸

⁸ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ (Pollution Control Department), ระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอย ปี 2563, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ส่วนพัฒนาและบริหารระบบสารสนเทศ)

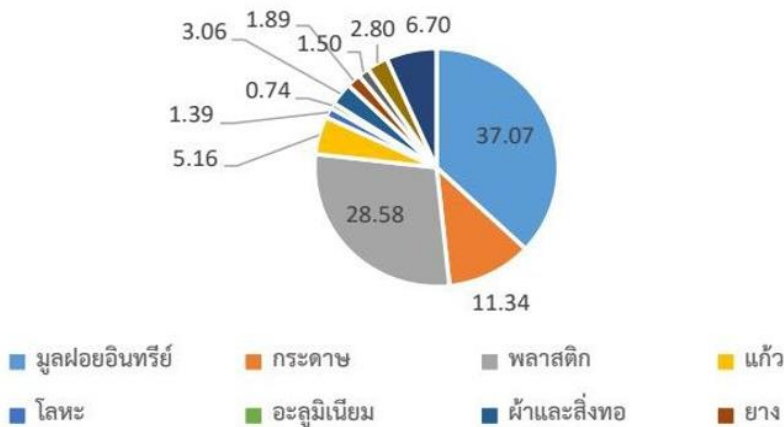
จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่เกิดขยะมูลฝอยมากที่สุด ซึ่งมีปริมาณขยะ จำนวน 1,434.40 ตันต่อวัน และเป็นจังหวัดที่มีปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดอย่างถูกต้องมากที่สุด คือจำนวน 596 ตันต่อวัน ส่วนจังหวัดที่มีปริมาณของขยะมูลฝอยนำกลับมาใช้ประโยชน์มากที่สุดได้แก่ จังหวัดเชียงราย และมีปริมาณของขยะมูลฝอยอยู่ที่ 408.20 ตันต่อวัน จะเห็นได้ว่า จังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดที่มีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์อยู่ที่ 408 ตันต่อวัน ซึ่งเป็นปริมาณที่มากที่สุดจาก 8 จังหวัด สาเหตุที่พื้นที่จังหวัดเชียงรายมีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์มาที่สุมนั้นมาจากการจัดตั้งนโยบายในระดับจังหวัดได้แก่ นโยบายจังหวัดสะอาด ที่สามารถครอบคลุมการบริหารจัดการขยะได้ในทุกระดับ อปท. ในขณะเดียวกันพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพ ด้านการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดอย่างถูกต้องได้แก่ พื้นที่เชียงใหม่, ลำปาง และแพร่ โดยจะเห็นได้ว่า ทั้ง 3 พื้นที่นั้นมีปริมาณของขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดอย่างถูกต้องอยู่ที่ 596, 244 และ 156 ตันต่อวัน ตามลำดับ สาเหตุที่ทั้ง 3 พื้นที่สามารถจัดการขยะได้ถูกต้องนั้นคือ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ในการกำจัดขยะองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการให้ความร่วมมือกันในการจัดการขยะปลายทาง ส่วนจังหวัดลำปาง การบริหารจัดการขยะนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการให้ความสำคัญด้านการจัดการขยะปลายทางและพื้นที่จังหวัดแพร่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เข้ามาดำเนินการบริหารจัดการขยะ จากการบริหารจัดการขยะของทั้ง 3 พื้นที่ดังกล่าวพบว่า ทั้ง 3 พื้นที่ผู้นำต่างให้ความสนใจในการจัดการขยะ ส่งผลให้ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดอย่างถูกต้อง สูงที่สุดเมื่อเทียบกับพื้นที่ 8 จังหวัด ในการบริหารจัดการขยะปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดอย่างถูกต้อง ในพื้นที่ 8 จังหวัดที่มีปริมาณขยะมูลฝอยสูงที่สุดเมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่ของจังหวัดได้แก่พื้นที่ จังหวัดพะเยา อยู่ที่ 142.20 ตันต่อวัน สาเหตุเนื่องจากพื้นที่จังหวัดพะเยา ยังไม่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี จึงเป็นสาเหตุให้พื้นที่ดังกล่าว มีปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดไม่ถูกต้องสูงที่สุดเมื่อเทียบกับพื้นที่ทั้ง 8 จังหวัด

จากข้อมูล ขยะจากมุมมองการคลังและสิ่งแวดล้อม : ลดต้นทุนที่ต้นทุน⁹ กล่าวว่าในการจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. จะประสบกับปัญหาการจัดการขยะแบบดั้งเดิม ฐานคิดของการนำขยะมูลฝอยออกไปกำจัดนอกพื้นที่สะท้อนถึงทัศนคติ “การไม่ยอมรับขยะที่หลังบ้านตัวเอง” (Not-in-my-backyard, NIMBY, Syndrome) และสร้างความขัดแย้ง ระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนรอบข้างพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นสถานที่กำจัดขยะทำให้หลายโครงการไม่สามารถก่อสร้างได้หรือหากก่อสร้างได้ก็ถูกต่อต้านจนไม่สามารถดำเนินการได้จากปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้การจัดการขยะเชิงพื้นที่ของภาคเหนือตอนบน มีปริมาณขยะตกค้างรวมถึง 10,694 ตัน และขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกกำจัดอย่างถูกต้องจำนวน 1,189.35 ตันต่อวัน

⁹ ปนต มโนมัยวิบูลย์ และ พรรณนิภา ดอกไม้งาม, ขยะจากมุมมองการคลังและสิ่งแวดล้อม: ลดต้นทุนที่ต้นทุน บรรณาธิการโดย มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด (เชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2562)

เมื่อพิจารณาปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ต้นต่อวัน) ของพื้นที่ภาคเหนือตอนบน โดยแบ่งเป็นขยะมูลฝอยที่ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ ขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดถูกต้อง และขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดไม่ถูกต้อง พบว่าในปี พ.ศ. 2564 ขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดไม่ถูกต้องมีสูงถึง 1,651 ต้นต่อวัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำในชุมชนทั้งระดับท้องถิ่นและระดับพื้นที่ต้องเข้ามามีส่วนช่วยให้เกิดการจัดการขยะที่ดีทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง เพื่อให้ปริมาณขยะลดลงให้ได้มากที่สุด

องค์ประกอบของขยะมูลฝอยในพื้นที่ภาคเหนือ (ร้อยละ)



ภาพ 1 องค์ประกอบของขยะมูลฝอยในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

ที่มา: ภูวนารถ ศรีทอง, การบริหารจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาด พื้นที่ ทัศนศึกษาภาคเหนือตอนบน, สาขาการโรงแรม คณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 10 ตุลาคม 2566.

2.2 การบริหารจัดการขยะต้นทาง

การบริหารจัดการขยะต้นทางของกลุ่มเทศบาลตำบลใช้มาตรการ 3Rs โดยเริ่มต้นตั้งแต่ การคัดแยกขยะมูลฝอยในครัวเรือน ซึ่งเทศบาลตำบลมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะ มีการรณรงค์ปลุกจิตสำนึกในการคัดแยกขยะในชุมชนและครัวเรือน มีการจัดคณะทำงานหมู่บ้านปลอดขยะ เก็บรวบรวมขยะในหมู่บ้านเข้าสู่การคัดแยกส่งขายและจัดตั้งกลุ่มสุขาภิบาลชุมชนดูแลกับการคัดแยกขยะ ในงานต่าง ๆ มีการจัดตั้งกลุ่มจิตอาสาเพื่อแยกขยะ การลดปริมาณขยะ (Reduce) ในระดับบุคคล จะเป็นการการลดใช้ถุงพลาสติกและกล่องโฟม ส่งเสริมการใช้ถุงผ้าหรือตะกร้าในการจับจ่ายสินค้า

ส่วนในระดับชุมชน เน้นให้ชุมชนใช้วิถีชีวิตดั้งเดิม เช่น ใช้ใบตองในงานต่าง ๆ เช่น งานศพ งานบุญประเพณี ในท้องถิ่น ใช้กระตักข้าวมาบรรจุอาหารบิณฑบาตด้วยปิ่นโต การนำกลับมาใช้ซ้ำ (Reuse) ขยะประเภท ภาชนะพลาสติกนำไปประดิษฐ์เป็นของใช้ ของตกแต่งบ้าน เป็นต้น ขยะทั่วไปเช่น ซองกาแฟ ถังนม กล่องนม ซองน้ำยาปรับผ้านุ่มผงซักฟอก มาประดิษฐ์ ประดิษฐ์ไม้หนีบ ทำชุดขบวนพาเหรด ชุดกองเชียร์และประกวด ธนบัตรสำหรับทอดผ้าป่า การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) มีดังนี้ 1) จัดตั้งธนาคารขยะ โดยการระดมทุน ในชุมชน และการจัดสรรผลกำไรแก่สมาชิก 2) กิจกรรมโครงการขยะแลกแต้ม นำแต้มมาแลกของกินของใช้ 3) จุดรับบริจาคขยะรีไซเคิล เทศบาลจะนำไปจำหน่ายเพื่อนำเงินมาสมทบกองทุนช่วยเหลือผู้ยากไร้ 4) กิจกรรมการนำขยะมาแลกเบี้ยยังชีพ 5) การจัดตั้งร้านค้าศูนย์ (0) บาท นำขยะที่คัดแยกไว้มาร่วมโครงการ ขยะแลกสิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือน 6) ขยะอินทรีย์/ขยะเปียกนำไปใช้ประโยชน์ โดยการหมัก และปุ๋ยชีวภาพ นำไปเลี้ยงสัตว์เลี้ยงในครัวเรือน

2.3 การบริหารจัดการขยะกลางทาง

ในการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยของกลุ่มเทศบาลตำบล มี 2 แบบคือ แบบที่หนึ่ง คือมีการจัดวางถังขยะแบบแยกประเภทให้ทั่ว ซึ่งประชาชนต้องคัดแยกขยะในครัวเรือน เพื่อรอรถขยะมาเก็บขนขยะตามช่วงเวลาที่กำหนด และแบบที่สอง คือไม่มีการวางถังขยะไว้ตามจุดเนื่องจากเป็นเทศบาลปอดดง แต่จะใช้วิธีการให้วางถังขยะไว้หน้าบ้านให้รถเข้าเก็บตามเวลานัดหมาย ในส่วนของการให้บริการจัดเก็บขยะ มี 2 แบบคือ แบบที่หนึ่งคือ เทศบาลตำบลดำเนินการในการให้บริการจัดเก็บขยะตามหมู่บ้าน/ชุมชน โดยมีการกำหนดวันและเวลาจัดเก็บมูลฝอย และแบบที่สอง คือ เทศบาลตำบลดำเนินการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการจัดเก็บขยะตามหมู่บ้าน/ชุมชน ในการควบคุมและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การบริหารจัดการขยะกลางทางให้มีประสิทธิภาพ มีควบคุมและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโดยบุคลากรของอปท. ได้แก่ กองสาธารณสุข สำนักปลัดเทศบาล โดยมีการติดตามขยะตกค้าง มีการรายงานผลการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังมีการควบคุมและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโดยบริษัทเอกชน

2.4 การบริหารจัดการขยะปลายทาง

การกำจัดขยะมูลฝอยของกลุ่มอปท. ขนาดใหญ่ มี 2 แบบคือ แบบที่หนึ่งคือ การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล และแบบที่สองคือ การเทกอง โดยดำเนินการโดยเอกชน ซึ่งสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในกลุ่มอปท.ขนาดใหญ่ มี 3 แบบ คือ 1) สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของอปท. เอง 2) สถานที่กำจัดขยะของเอกชน และ 3) สถานที่กำจัดขยะของอบจ. ที่ทำ (Memorandum Of Understanding : MOU) ร่วมกัน ในการบริหารจัดการขยะปลายทาง ให้มีประสิทธิภาพทางอปท. จะมีการควบคุมและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโดยบุคลากรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการขยะ คณะกรรมการศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรของ อบจ. ที่ MOU ร่วมกัน

จากการลงพื้นที่ในการถอดบทเรียนพบปัญหา สาเหตุ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหา ในการจัดการขยะมูลฝอยของกลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน สาเหตุเนื่องจากต้องนำงบประมาณไปใช้ในการดำเนินงานเรื่องอื่น ๆ ด้วย ทำให้เกิดผลกระทบเช่น ไม่สามารถจัดซื้อรถเก็บขยะ เครื่องมือในการจัดการขยะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้รวมถึงทำให้ขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ในการดำเนินงานจัดการขยะ เช่น หากชุมชนต้องการอัดก้อนขยะพลาสติกแต่ไม่มีเครื่องอัดก้อนขยะพลาสติกเกิดผลกระทบทำให้การจัดการขยะบางประเภทที่ชุมชนมีความพร้อมในการปฏิบัติแต่ไม่สามารถทำได้

2) การได้รับงบประมาณที่จำกัดและแนวทางปฏิบัติไม่สอดคล้องกับกฎหมาย เช่น การไม่สามารถใช้เงินรายได้จากการขายขยะไปเป็นค่าตอบแทนให้ผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เก็บขยะส่งผลกระทบให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม เกิดการปฏิบัติงานที่ไม่ต่อเนื่อง

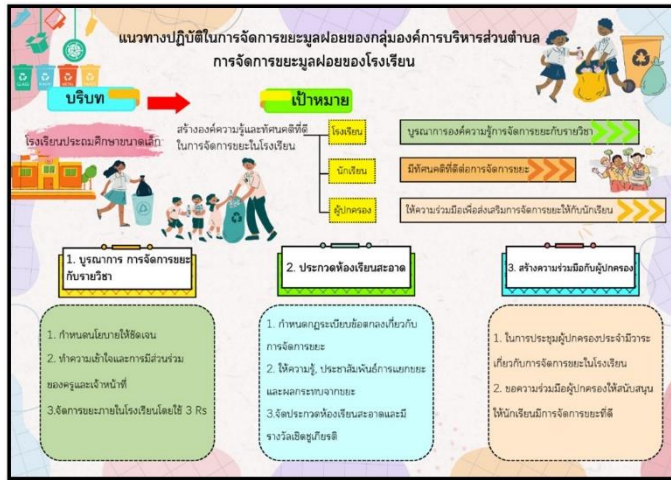
3) กฎระเบียบที่บังคับใช้ได้ไม่เต็มที่ สาเหตุเกิดจาก อปท. ไม่สามารถควบคุมหน่วยงานรัฐ และเอกชนในพื้นที่ได้เต็มความสามารถ เช่น โรงเรียน สถานศึกษา และห้างสรรพสินค้า จึงส่งผลทำให้การบริหารจัดการขยะในหน่วยงานนั้น ๆ ยังไม่เหมาะสม

4) ปัญหาขยะแฝงจากนอกพื้นที่ในแหล่งท่องเที่ยว สาเหตุเนื่องจากการลักลอบทิ้งขยะของนักท่องเที่ยว สถานประกอบการ ร้านค้าและบุคคลภายนอกพื้นที่ ส่งผลกระทบทำให้จำนวนขยะที่ต้องบริหารจัดการเพิ่มขึ้น



ภาพ 2 แนวทางปฏิบัติในการจัดการขยะมูลฝอย กลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบล
การจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือน

ที่มา: ภูวนารถ ศรีทอง, การบริหารจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาด
พื้นที่ กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน.



ภาพ 3 แนวทางปฏิบัติในการจัดการขยะมูลฝอย กลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบล
 การจัดการขยะมูลฝอยของโรงเรียน

ที่มา: ภูวนารถ ศรีทอง, การบริหารจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาด
 พื้นที่ กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน.



ภาพ 4 แนวทางปฏิบัติในการจัดการขยะมูลฝอย กลุ่มเทศบาลเมือง
 การจัดการขยะมูลฝอยของตลาด

ที่มา: ภูวนารถ ศรีทอง, การบริหารจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาด
 พื้นที่ กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน.

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผลการวิจัย

สรุปและอภิปรายผลการถอดบทเรียนเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมศักยภาพการบริหารจัดการขยะของ อปท. และประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในการบริหารจัดการขยะตามขนาดและบริบทของ อปท. จากการดำเนินการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ในภาคเหนือตอนบน พบว่า

1. สถานการณ์การบริหารจัดการขยะการบริหารจัดการขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ในภาคเหนือตอนบน พบว่า ปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปีและเมื่อพิจารณาปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันพบว่ามีปริมาณขยะที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์และมีการกำจัดที่ไม่ถูกต้องสูงถึงร้อยละ 15.61 โดยพบว่าขยะมูลฝอยส่วนใหญ่มาจากครัวเรือนมากที่สุด ส่วนพื้นที่ภาคเหนือตอนบนภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา ประชากรส่วนใหญ่มีที่อยู่อาศัยกระจายตัวไปตามพื้นที่ราบระหว่างภูเขา ดังนั้นส่วนใหญ่จึงเป็นชุมชนชุมชนชนบท และชุมชนกึ่งเมือง โดยภาคเหนือมีปริมาณขยะในปี พ.ศ. 2565 สูงถึง 8,799 ตัน/วัน และพบว่าขยะส่วนใหญ่มาจากครัวเรือนที่อาศัยในชุมชนกึ่งเมือง และจากการศึกษาพบว่าขยะส่วนใหญ่เป็นขยะอินทรีย์ รองลงมาเป็นขยะรีไซเคิล โดยพบว่าประชาชนในหลาย ๆ พื้นที่ยังมีวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้อง

2. จากการลงพื้นที่ในการถอดบทเรียนพบปัญหา สาเหตุ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหา ในการจัดการขยะมูลฝอยของกลุ่มเทศบาลตำบล ดังนี้ 1) ปัญหาการลักลอบนำขยะมาทิ้งในหมู่บ้าน ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นของใคร มีผลกระทบทำให้เกิดขยะตกค้างในชุมชน เนื่องจากทางผู้ดำเนินการจัดเก็บขยะจะเก็บเฉพาะขยะของคนในชุมชนเท่านั้นโดยเก็บขยะเฉพาะถุงขยะของเทศบาล 2) การลักลอบทิ้งขยะในบริเวณที่สาธารณะและในเขตพื้นที่ป่าชุมชนและขยะสัจจกรบริเวณสองข้างทาง สาเหตุเกิดจากประชาชนที่สัจจกรบนถนน และในครัวเรือนที่มีปริมาณขยะที่ต้องทิ้งมากกว่าที่เทศบาลกำหนด ทำให้เกิดผลกระทบของขยะตกค้างในพื้นที่สาธารณะ ถนนและในเขตพื้นที่ป่าชุมชน 3) การคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางยังไม่ถูกต้องและชัดเจน ส่งผลกระทบทำให้เกิดการปะปน ของขยะต่างประเภท และต้องมีการคัดแยกขยะในส่วนปลายทาง

จากผลการศึกษาข้อมูลการจัดการขยะของเทศบาลตำบล พบว่า ประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยขึ้นกับปัจจัยแรงผลักดันตามบริบทพื้นที่ เช่น การสร้างความรู้ให้แก่ประชาชน ความร่วมมือของประชาชนในรูปแบบของการรวมกลุ่ม การมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน รวมถึงการสนับสนุนด้านบุคลากร อุปกรณ์จาก อปท. จากการศึกษาพื้นที่ พบว่าการดำเนินการในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล มีกิจกรรมการจัดการขยะที่เน้นการใช้หลัก 3R เพื่อลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัด ให้น้อยที่สุด และมีระบบการติดตามควบคุมตรวจสอบในการคัดแยกขยะแนวทางปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะมูลฝอย

ของกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเมืองเพื่อให้ อบท.ส่วนใหญ่ในเขตภาคเหนือ
นำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดการขยะ ดังต่อไปนี้

3.2 อภิปรายผล

เพื่อสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ต้องอาศัยบทบาท
การมีส่วนร่วมระหว่าง อบท.และชุมชน ของกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

3.2.1 บริบท สภาพแวดล้อม และข้อจำกัด

บริบทของชุมชนที่อาศัยในองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทดสอบตัวแบบ
เป็นชุมชนชนบทกึ่งเมืองซึ่งขยะที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นขยะอินทรีย์ร้อยละ 37.07 ซึ่งครัวเรือนใน
ชุมชนชนบทกึ่งเมืองส่วนใหญ่สามารถจัดการได้ด้วยตนเองโดยการนำไปใช้ประโยชน์ เช่น ขยะ
ที่เป็นเศษผักเศษอาหารนำไปเป็นอาหารสัตว์หรือนำไปทิ้งในถังกรีนโคน ส่วนขยะอินทรีย์ที่เป็น
เศษใบไม้หรือวัชพืชจะนำไปใส่ในเสวียนหรือหมักเพื่อทำปุ๋ยซึ่งถือว่าขยะอินทรีย์ที่เกิดขึ้นใน
ชุมชนค่อนข้างจัดการได้ดี ส่วนขยะประเภทกิ่งไม้ มีการนำไปทำเชื้อเพลิงสร้างพลังงานต่อยอด
ต่อไป และพบว่าขยะที่มีปริมาณสูงรองลงมาคือขยะทั่วไปและขยะรีไซเคิล โดยเฉพาะขยะ
พลาสติกที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28.58 ซึ่งเมื่อเทียบกับชุมชนเมืองขยะประเภทนี้ถือว่าม
ีปริมาณไม่มากพอที่จะมีพ่อค้าหรือบริษัทเข้ามารับซื้อ ทำให้ขยะรีไซเคิลส่วนใหญ่ถูกทิ้งรวมกับ
ขยะทั่วไป ขาดการคัดแยกอย่างจริงจังทำให้ขยะรีไซเคิลมีการปนเปื้อนเมื่อการคัดแยกขยะ
กลางทางและปลายทางก็จะได้ขยะรีไซเคิลที่ไม่สะอาดทำให้มีมูลค่าต่ำ ดังนั้นขยะรีไซเคิลและ
ขยะทั่วไปจึงถูกกองรวมกันและถูกกำจัดในปลายทางโดยการเผาในที่สุด

ปัจจุบันการจัดการขยะของ อบท. ระดับองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนของ
ต้นทางจะมีการจัดการที่ดีหากมีผู้นำในชุมชนที่เข้มแข็งและมีบทบาทสูงในชุมชน แต่สำหรับ
ชุมชนที่ไม่มีผู้นำที่จริงจังกับการจัดการขยะหรือยังไม่มีโครงสร้างคณะทำงานที่ชัดเจนทำให้ขาด
การทํอย่างในด้านนี้จริงจังและต่อเนื่องก็จะส่งผลให้การจัดการขยะต้นทางไม่เกิดประสิทธิภาพ
ส่วนการจัดการขยะกลางทางและปลายทางส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของ อบท. โดยการจัดการกลาง
ทางส่วนใหญ่จะมีรถเก็บขนซึ่งอาจจะเป็นรถของ อบท.เองหรือเป็นของเอกชนที่เข้ามารับเก็บ
ขนโดยปัจจุบันมีพนักงานและรถเก็บขนไม่เพียงพอกับปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน
ส่วนการจัดการขยะปลายทางส่วนใหญ่จัดการขยะโดยการเผาและฝังกลบซึ่งถือว่าเป็นการ
จัดการขยะที่ยังไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

ผลการวิจัยสอดคล้องกับภูษิต แจ่มศรีและสัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์¹⁰ โดยกล่าวว่า
นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย หากพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ
แผนพัฒนาแห่งชาตินโยบายความมั่นคงแห่งชาติแผนแม่บทล้วนกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ

¹⁰ ภูษิต แจ่มศรี และสัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, “รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่
อุตสาหกรรมภาคตะวันออกของประเทศไทย,” วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง มหาวิทยาลัยบูรพา 11, ๑.2
(กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 54-71.

ทุกหน่วยงานในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น (รวมถึงท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขนาดใหญ่) ต้องจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยด้วยการส่งเสริมการรวมกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการร่วมลงทุนภาคเอกชน (Public-Private Partnership) ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับพื้นที่มีกระบวนการจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง ปลายทาง สัดส่วนขยะมูลฝอยชุมชนต้องได้รับการจัดการอย่างถูกต้องและนำไปใช้ประโยชน์ สัดส่วนของเสียอันตรายชุมชนได้รับการกำจัดอย่างถูกต้อง

3.2.2 มาตรการส่งเสริมและกลไกการขับเคลื่อน

1) การสร้างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะ ยกตัวอย่างเช่น การเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะแบบก้าวหน้า การกำหนดข้อเสนอนะในการจัดการขยะอินทรีย์ ขยะเปียก เศษอาหาร รวมถึงกำหนดบทบาทหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบให้ชัดเจน และสร้างระบบให้มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยผู้นำและเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนของการเมืองและส่วนของเจ้าหน้าที่ประจำ อปท. เข้ามามีบทบาทเข้ามาช่วยกันสร้างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะให้ชัดเจน และทำโครงการเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ

2) การจัดตั้งคณะทำงานและธรรมนูญชุมชนด้านการจัดการขยะอย่างชัดเจน รวมไปถึง การติดตาม ควบคุมดูแลการบริหารจัดการขยะต้นทางโดยชุมชน เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขต บทบาทหน้าที่ของชุมชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะในพื้นที่ของตน โดยผู้นำชุมชน ตัวแทนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในชุมชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงาน ผลการวิจัยสอดคล้องกับพงศ์พันธุ์ เอ่งฉ้วนและสุนีย์ มัลลิกะมาลย์⁸ กล่าวว่า การจัดการขยะให้ได้ผลคือการคัดแยกขยะก่อนทิ้งโดยประชาชนในชุมชนและธุรกิจกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และขยะที่คัดแยกมี 4 ประเภท คือขยะอินทรีย์ ขยะมีมูลค่า ขยะอันตรายและขยะติดเชื้อ การเก็บขนขยะตามวันและตามประเภทขยะที่มีถุงสีใส่ขยะให้นักท่องเที่ยวมีถุงขยะสำหรับใส่ขยะที่จัดการโดยผู้ประกอบการท่องเที่ยวและจัดเก็บถึงขยะจากนักท่องเที่ยวเมื่อเสร็จสิ้นการท่องเที่ยว การจัดการน้ำเสีย ให้ใช้วิธีการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมโดยผู้ปล่อยน้ำเสียมาบำบัด คือ ผู้ประกอบการร้านค้า โรงแรม ที่พัก และการท่องเที่ยว จะต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

3.2.3 รูปแบบ กระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติ

1) การสร้างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะ โดยมีการกำหนดข้อบัญญัติด้านการจัดการขยะที่ชัดเจน การกำหนดบทบาทหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการสร้างข้อบัญญัติ ผู้รับผิดชอบหลัก ได้แก่ ผู้นำและเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนของการเมืองและส่วนของเจ้าหน้าที่ประจำ

⁸ พพงศ์พันธุ์ เอ่งฉ้วนและสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, “ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการขยะและน้ำเสียในท้องถิ่นที่เป็นเมืองท่องเที่ยวทางทะเล จังหวัดกระบี่,” วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี 5, ฉ.3 (กรกฎาคม-กันยายน 2565): 63-72.

อปท. เข้ามาช่วยกันสร้างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะให้ชัดเจนและทำโครงการเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยต้องมีเจ้าหน้าที่หลักใน อปท. เป็นผู้นำเพื่อไม่ให้งานสะดุดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง การเปลี่ยนถ่ายผู้นำและผู้รับผิดชอบรอง ได้แก่ เครือข่ายหรือหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาเป็นพี่เลี้ยงเพื่อช่วยทบทวนข้อบัญญัติและบทบาทของแต่ละฝ่าย และช่วยวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทราบจุดเด่น จุดด้อยของการจัดการขยะภายใน อปท. โดยขั้นตอนการปฏิบัติการสร้างข้อบัญญัติมีดังต่อไปนี้

1.1) การเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะแบบอัตราก้าวหน้า ข้อเสนอแนะในการต่อยอดและขยายผลการตั้งเกณฑ์ในการเก็บค่าเก็บขยะแบบก้าวหน้า ใช้สำหรับการจัดการขยะทั่วไป ผู้ที่ควรมีบทบาทหรือความรับผิดชอบในการดำเนินการ ได้แก่ 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ผู้นำชุมชน และ 3) ประชาชนในชุมชน

1.2) ส่งเสริมการจัดการขยะต้นทางด้วยตัวเอง ข้อเสนอแนะในการต่อยอดและขยายผลกิจกรรมส่งเสริมการจัดการขยะต้นทางด้วยตัวเอง ผู้ที่ควรมีบทบาทหรือความรับผิดชอบในการดำเนินการมีด้วยกันหลายภาคส่วน ได้แก่ 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ผู้นำชุมชน 3) ประชาชนในชุมชน และ 4) เจ้าของที่พักอาศัย เช่น โรงแรม หอพัก หมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น ทั้งนี้ ในจากการศึกษาของเดือนเด่น นาคสีหราช⁹ เสนอว่าการดำเนินมาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่อาจแก้ไขได้ ต้องดำเนินมาตรการบางอย่างเช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงให้ชุมชนและนักท่องเที่ยวมีจิตสำนึกและตระหนักถึงหน้าที่ในการตระหนักถึงปัญหาขยะมูลฝอยและส่งเสริมการศึกษา วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการคัดแยกขยะและนำกลับมาใช้ได้อีกครั้ง เช่นเดียวกับวรศรา สมเกียรติกุล¹⁰ เสนอว่า ชุมชนท้องถิ่นต้องระบุบทบาทและความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นคนงานและผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในมุมมองชุมชนท้องถิ่นว่าตนเองมีบทบาทอย่างไรในการพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งจะช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายวางแผนปรับปรุงและรักษากลยุทธ์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและเข้าใจอย่างชัดเจนว่าชุมชนท้องถิ่นต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างไร ดังนั้นการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวของชุมชน ทุกภาคส่วนควรเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำกลางน้ำและปลายน้ำเพื่อให้ประชาชนในชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของชุมชนในลักษณะการร่วมกันรับผิดชอบต่อการท่องเที่ยวและพัฒนาสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถสร้างความมั่งคั่งและยั่งยืนให้กับชุมชนได้

⁹ เดือนเด่น นาคสีหราช, “การพัฒนามาตรการกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 47, ฉ.1 (มีนาคม 2561): 135-153.

¹⁰ วรศรา สมเกียรติกุล, “การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว: กรณีศึกษาชุมชนน้ำผุด อำเภอลอง จังหวัดสตูล,” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์* 13, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 48-62.

3.3 ข้อเสนอแนะ

จากการถอดบทเรียนการบริหารจัดการขยะต้นทางของกลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมศักยภาพการบริหารจัดการขยะของ อปท. พบว่าการบริหารจัดการขยะต้นทางที่มีความโดดเด่นหรือประสบความสำเร็จของกลุ่มองค์กรในภาพรวม มีรายละเอียดของกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1 การจัดการขยะอินทรีย์ ขยะเปียก เศษอาหารการจัดการขยะอินทรีย์ ขยะเปียก เศษอาหาร ในระดับครัวเรือน เป็นกิจกรรมการบริหารจัดการขยะต้นทางที่มีความโดดเด่น ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการพบช่องว่างในการบริหารจัดการขยะในเรื่องของทั้งขยะอินทรีย์ขยะเปียก เศษอาหาร รวมกับขยะทั่วไป ทำให้จำนวนขยะมีมาก หากเผาก็จะส่งกลิ่นเหม็น และยังทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเพื่อดับไฟที่บ่อขยะหากเกิดการลุกลาม ดังนั้นจึงมีกิจกรรมการบริหารจัดการขยะอินทรีย์ ขยะเปียก เศษอาหาร ที่ต้นทางโดยใช้เป็นอาหารสัตว์ การสร้างบ่อทิ้งเศษอาหาร กรีนโคน เพื่อนำมาทำปุ๋ย

แนวปฏิบัติในการจัดการขยะอินทรีย์ ขยะเปียก เศษอาหาร

1) สร้างแผน กติกา ร่วมกันภายในชุมชน เช่น หากไม่แยกขยะอินทรีย์ออกจากขยะทั่วไปก็จะไม่เก็บขยะไปจัดการให้

2) อบรมให้ความรู้ และประชาสัมพันธ์เชิญชวน

3) การอบรมให้ความรู้ และสาธิตการใช้ประโยชน์จากขยะอินทรีย์ ขยะเปียก เศษอาหาร ในหลายรูปแบบ เช่น ถังรักษ์โลก การทำปุ๋ย การทำอาหารสัตว์จากเศษผักและเศษอาหาร การจัดทำกองปุ๋ยรวบรวมกิ่งไม้ ใบไม้ การทำเป็นปุ๋ยหมักเพื่อนำไปใช้ในการเกษตร ส่งเสริมการสร้างรายได้และการลดค่าใช้จ่ายในการทำเกษตร

3.3.2 ปัญหาของขยะรีไซเคิล คือการไม่มีผู้ประกอบการมารับซื้อ ทำให้ประชาชนที่คัดแยกขยะ ไม่มีปลายทางให้กับขยะรีไซเคิลที่คัดแยกออกมา อีกทั้งการนำขยะรีไซเคิลไปขายต้องรอปริมาณขยะจำนวนมากระดับหนึ่ง จึงสามารถจะนำไปขายได้ ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางนำไปขาย และไม่คุ้มค่ากับการนำไปขาย ดังนั้นข้อเสนอแนะดังนี้ 1) มีการสนับสนุน (Small and Medium Enterprises : SME) ที่จะนำขยะอินทรีย์ไปใช้ประโยชน์เป็นศูนย์กลางรวบรวมสนับสนุนผู้ประกอบการที่สามารถรีไซเคิลสร้างมูลค่าพลาสติก 1 แห่งต่อ 1 อำเภอ 2) มีกฎหมายที่เอื้อต่อการก่อตั้งผู้ประกอบการที่สามารถรีไซเคิลขยะ (โดยกำหนดให้ดำเนินการภายใต้อุตสาหกรรมสีเขียว)และส่งเสริมภาคเอกชนในการร่วมลงทุน

3.3.3 ส่งเสริมให้พื้นที่ที่มีการจัดตั้ง กิจการ การจัดการขยะอินทรีย์ สามารถจัดการขยะอินทรีย์ในครัวเรือนของชุมชนนั้น ๆ ได้อย่างครบวงจร โดยทุกครัวเรือน มีส่วนร่วมในการจัดการขยะอินทรีย์ของตนในการส่งมายังสถานที่รวบรวมสนับสนุนการรวมกลุ่มพื้นที่จัดการขยะมูลฝอย การนำขยะอินทรีย์ไปใช้ประโยชน์ และส่งเสริมภาคเอกชนในการร่วมลงทุนโดยกำหนดให้ ในพื้นที่ 1 อำเภอ สามารถจัดตั้งโรงงานหรือกิจการที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวม

ขยะมูลฝอยประเภทอินทรีย์ นำมาแปรรูปเป็นปุ๋ยสำหรับพืชเพื่อนำไปจำหน่ายต่อไป
ดำเนินการของกิจการ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขอุตสาหกรรมสีเขียว

บรรณานุกรม

- เดือนเด่น นาคสีหราช. “การพัฒนามาตรการกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย.” *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 47, ฉ.1 (มีนาคม 2561): 135-153.
- ปเนต มโนมัยวิบูลย์ และ พรพรรณิภา ดอกไม้งาม, *ขยะจากมุมมองการคลังและสิ่งแวดล้อม: ลดต้นทุนที่ต้นทุน บรรณาธิการโดย มิ่งสรรพ ขาวสะอาด* (เชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2562)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- พงศ์พันธุ์ เอ่งฉ้วนและสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, “ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการขยะและน้ำเสียในท้องถิ่นที่เป็นเมืองท่องเที่ยวทางทะเล จังหวัดกระบี่,” *วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี* 5, ฉ.3 (กรกฎาคม-กันยายน 2565): 63-72.
- ภูษิต แจ่มศรี และสัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. “รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมภาคตะวันออกของประเทศไทย.” *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง มหาวิทยาลัยบูรพา* 11, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 54-71.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ (Pollution Control Department.). *ระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอย ปี 2563*, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ส่วนพัฒนาและบริหารระบบสารสนเทศ)
- วีระพล ทองมา. *การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism :CBT) สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนในเขตที่ดินป่าไม้*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2547.
- วรศรา สมเกียรติกุล. “การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว: กรณีศึกษา ชุมชนน้ำผุด อำเภอละงู จังหวัดสตูล.” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์* 13, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 48-62.
- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. *สถานการณ์ขยะมูลฝอยในปี 2564*. รายงานสรุปผลการดำเนินกิจกรรมพัฒนาแนวทางการจัดการขยะของแหล่งท่องเที่ยวพื้นที่พิเศษ 7 (ภายใต้โครงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยว)
- สุวดี บุญมาจรินนท์, จันทรจิต ฐนะศิริ และมนรัตน์ ใจเอื้อ. “การออกแบบประสบการณ์การท่องเที่ยวโดยชุมชนผ่านกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์บนฐานโมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน.” *วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี* 19, ฉ.2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2565): 84-91.

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากร
สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน
Factors affecting the success of personnel knowledge
management Mae Hong Son Provincial Cultural Office

พิสิทธ์ สุภา*, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย* และ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์**
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เลขที่ 9/9 หมู่ที่ 9 ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลบางพูด
อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

Pisit Supa, Kittipong Kiatwatcharachai and Theppasak Boonyarataphan
Sukhothai Thammathirat Open University
9/9 Moo 9 Chaengwattana Road, Bangpood, Pakkret Nonthaburi 11120 Thailand
Email: nananarakja@hotmail.com, Dr.kittipong.k@gmail.com,
drtheppasak@gmail.com

Received: August 5, 2024

Revised: September 6, 2024

Accepted: September 17, 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน (2) ศึกษาความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและอุปสรรคในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน และ (3) เสนอแนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย ด้วยเครื่องมือแบบคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบคำถามการประชุมกลุ่มย่อย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แก่ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ พนักงานราชการ ลูกจ้าง (จ้างเหมาบริการ) จำนวน 29 คน วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ปฏิบัติงานช่วงเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. 2565 ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัจจัย 5 ปัจจัย คือ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร โครงสร้างการจัดการความรู้ และสมรรถนะบุคลากร ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จใน

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

** รองศาสตราจารย์ ดร., สังกัดสาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

*** รองศาสตราจารย์ ดร., สังกัดสาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

การจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนเชิงบวกมีนัยสำคัญ (2) ปัจจัย 5 ปัจจัย มีความสำคัญส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้และพบอุปสรรคเกิดขึ้นจากปัจจัยความสำเร็จ (3) แนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แก่ สร้างภาวะผู้นำที่ดีสำหรับการจัดการความรู้ สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการจัดการความรู้ สนับสนุนเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เพียงพอและมีศักยภาพสำหรับการจัดการความรู้ จัดทำโครงสร้างการจัดการความรู้ให้ชัดเจน และพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการจัดการความรู้

คำสำคัญ การจัดการความรู้, ปัจจัยความสำเร็จ, สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

Abstract

This research aims to (1) study the factors affecting the success in knowledge management of the personnel of the Mae Hong Son Provincial Cultural Office, (2) study the importance of the factors affecting the success and obstacles in knowledge management of the people. Mae Hong Son Provincial Cultural Office personnel, and (3) propose guidelines for creating success in knowledge management of Mae Hong Son Provincial Cultural Office personnel. Study from documents in-depth interview and small group meetings with tools such as in-depth interview questions and small group meeting questions. The population and sample were 29 personnel from the Mae Hong Son Provincial Cultural Office, including executives, officials, government employees, and contract employees. The method for selecting the sample was specific. Working from November - December 2022. The research results found that (1) 5 factors: leadership organizational culture Information and communication technology knowledge management structure and personnel competency affects the success in knowledge management of the personnel of the Mae Hong Son Provincial Cultural Office in a positive and significant manner, and (2) 5 factors are important in affecting the success in knowledge management and obstacles were found arising from

Keywords: knowledge management, success factors, Mae Hong Son Provincial Cultural Office

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การภาครัฐและเอกชนได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีอย่างฉับพลันแบบก้าวกระโดด หรือ Digital Disruption กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและการแข่งขัน การให้บริการแก่ประชาชน องค์การที่สามารถเพิ่มพื้นที่ในการเชื่อมต่อการให้บริการและสร้างโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ถือว่ามีโอกาสเจริญเติบโต หน่วยงานภาครัฐจึงต้องตื่นตัวและยอมรับการปรับเปลี่ยนเพื่อการบรรลุเป้าหมายความสำเร็จ¹ การจัดการความรู้เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จและนำพาองค์การบรรลุเป้าหมายได้ง่ายขึ้น ประโยชน์ของการจัดการความรู้ คือ ทำให้ระบบความรู้ที่มีอยู่ในหน่วยงานสามารถเพิ่มผลผลิตและพัฒนาคุณภาพให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น² การจัดการความรู้ จึงเป็นกระบวนการนำความรู้และการบริหารจัดการมาเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ แล้วนำมาใช้ปฏิบัติงานจนก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอันเป็นประโยชน์แก่องค์กร³ กระบวนการจัดการความรู้จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อองค์กรหากกระบวนการจัดการความรู้ดี ผลการดำเนินงานจะมีประสิทธิภาพดี ช่วยให้เกิดการพัฒนาตามไปด้วย “การจัดการความรู้” จึงเป็นกลไกสำคัญสำหรับการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนา และมีความจำเป็นสำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์เพิ่มมากขึ้น สามารถนำองค์ความรู้ สร้างคุณค่า เพิ่มขีดความสามารถ เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงและองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีแนวทางเป็นเลิศ ทันสมัย ตอบสนองความต้องการของประชาชนและรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน องค์การภาครัฐที่มีภารกิจดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งขาดการจัดการความรู้ของบุคลากรที่จะสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สืบเนื่องจากการย้ายของบุคลากรออกจากองค์กร ทำให้เกิดปัญหาด้านการจัดการความรู้ของบุคลากรในการปฏิบัติงานขาดหายและ ไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้องค์ความรู้ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนขาดหายไป ซึ่งองค์ความรู้นั้น บุคลากรจำเป็นต้องมีความเข้าใจในการปฏิบัติงานอย่างถ่องแท้และถ่ายทอดแก่ประชาชน รวมถึงผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีปัจจัยหลาย ด้านที่ส่งผลต่อนั้น ผู้วิจัยสนใจศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากร

¹ อีรศักดิ์ นรดี, “รูปแบบการบริหารจัดการความรู้เพื่อพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 6,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุุณบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ, 2562), 28 – 29.

² สหัช จิตมงคลทอง, “การจัดการองค์ความรู้พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระนครเสมือนจริง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการจัดการมรดกวัฒนธรรมและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ วิทยาลัยนวัตกรรมการบริหารวัฒนธรรมศาสตร์, 2562), 47.

³ พระพนมภรณ์ ฐานิสโร, นายชาติรี เฟ่งท่า, พระมหาวัฒนา สุรจิตโต, “การจัดการความรู้ : กระบวนการพัฒนาคนและการพัฒนางาน,” *วารสาร Journal of Roi Kaensam Academi* 5, ฉ. 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2563): 197, 202, <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/JRKSA/article/view/246954/167159>, สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2565.

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อสามารถนำผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้เป็นประโยชน์กับองค์กรและหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อพัฒนาองค์กรและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.2.2 เพื่อศึกษาความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและอุปสรรคในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.3 ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.3.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการความรู้ (Knowledge Management)

แนวคิด⁴หลักวินัย 5 ประการในการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ หรือ Learning Organization (LO) เรียกว่า วินัยองค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือ Disciplines of The Learning Organization ประกอบด้วย

1) การคิดเชิงระบบ หรือ Systems Thinking เป็นกรอบแนวความคิดและเครื่องมือที่พัฒนาสำหรับให้แบบแผนการปฏิบัติงานและกระบวนการต่าง ๆ ขององค์กรชัดเจน

2) ความเชี่ยวชาญเฉพาะบุคคล หรือ Personal Mastery เป็นความเชี่ยวชาญส่วนตัวของบุคคล เป็นรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อนขององค์กรแห่งการเรียนรู้

3) แบบจำลองทางความคิด หรือ Mental Models เป็นลักษณะภาพจำลองหรือทัศนคติที่เกิดขึ้นฝังแน่นในจิตใจมีอิทธิพลต่อความเข้าใจและวิธีการปฏิบัติในองค์กร

4) การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน หรือ Building Shared Vision เป็นการตั้งเป้าหมายในอนาคตร่วมกัน อาจในรูปแบบค่านิยมและพันธกิจขององค์กร

5) การเรียนรู้แบบเป็นทีม หรือ Team Learning เป็นการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกองค์กรทำให้องค์กรและสมาชิกมีการพัฒนาเติบโตอย่างรวดเร็ว

แนวคิด⁵ปลาทูโมเดล (Tuna Model) รูปแบบกระบวนการจัดการความรู้ (Knowledge Management) โดยมององค์การภาพรวมการจัดการความรู้ในองค์กร เปรียบส่วนประกอบของปลาที่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการความรู้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนหัว คือ วิสัยทัศน์ หรือการมองอนาคตกำหนดทิศทางของการจัดการความรู้ และวางเป้าหมายขององค์กร ส่วนลำตัว คือ ส่วนที่สำคัญและยากที่สุดในการจัดการความรู้

⁴ Peter M. Senge, The Fifth Discipline The Art and Practice of The Learning Organization, ISBN 0-385-26095-4 Copyright © 1990 by Peter M. Senge (Broadway, New York: Doubleday a division of Bantam Doubleday Dell Publishing Group, 1990), 9-13.

⁵ ประพนธ์ ผาสุกยัต, การจัดการความรู้ฉบับมือใหม่หัดขับ, (กรุงเทพฯ: ไยโหม, 2547), 21-28.

เป็นส่วนของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน (Share and Learn) และส่วนทาง คือ ส่วนเก็บรวบรวมความรู้หรือคลังความรู้ สะสมเนื้อความรู้ที่เกิดขึ้น ซึ่งในแต่ละส่วนมีหน้าที่และความสำคัญจำต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน จึงจะทำให้การจัดการความรู้หรือตัวปลาวายไปข้างหน้าได้

แนวคิด กระบวนการจัดการความรู้⁶ KM - Process 7 (Knowledge Management Process 7) เป็นกระบวนการที่สามารถช่วยให้องค์กรเกิดพัฒนาการความรู้ภายในองค์กรด้วยการบริหารความรู้ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่

1) การบ่งชี้ความรู้ (Knowledge Identification) เป็นกระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และขอบเขตของความรู้ที่ต้องการอย่างชัดเจนแน่นอน

2) การสร้างและแสวงหาความรู้ (Knowledge Creation and Acquisition) เป็นกระบวนการสร้างความรู้ขึ้นใหม่ใช้วิธีการเสาะแสวงหาจากภายนอกหรือจากความรู้เก่าที่มี

3) การจัดการความรู้ให้เป็นระบบ (Knowledge Organization) เป็นการจัดวางโครงสร้างความรู้ภายในองค์กร เพื่อจัดเก็บความรู้อย่างเป็นระบบในอนาคต

4) การประมวลและกลั่นกรองความรู้ เป็นกระบวนการปรับปรุงความรู้ซึ่งอยู่ในรูปแบบเอกสารหรือรูปแบบอื่น ๆ ให้เป็นมาตรฐานให้มีเนื้อหาความสมบูรณ์เป็นปัจจุบัน

5) การเข้าถึงความรู้ เป็นกระบวนการทำให้ผู้ใช้ความรู้เข้าถึงความรู้ที่ต้องการได้ง่ายและสะดวก เช่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT), บอร์ดประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

6) การแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ เป็นการนำความรู้ มาจัดรูปแบบ กรณีเป็นความรู้ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) อาจจัดทำเป็นเอกสาร ฐานข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกรณีเป็นความรู้ฝังลึก (Tacit Knowledge) อาจจัดระบบทีมหรือสับเปลี่ยนบุคคลข้ามสายงาน จัดชุมชนแห่งการเรียนรู้ จัดระบบพี่เลี้ยง จัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ เป็นต้น

7) การเรียนรู้ เป็นการทำให้การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของงาน เช่น ระบบการเรียนรู้จากการสร้างองค์ความรู้ การนำความรู้ไปใช้เพื่อเกิดการเรียนรู้ประสบการณ์ใหม่

แนวคิด ระบบองค์กรแห่งการเรียนรู้⁷ Systems Learning Organization Model ประกอบด้วย 1. การเรียนรู้ (Learning Subsystem) ระบบหลักขององค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งต้องสร้างทักษะด้านการคิดอย่างเป็นระบบระดับ บุคคล กลุ่ม และองค์กร 2. การจัดการองค์กร (Organization Subsystem) เป็นสภาพแวดล้อมและบริบทที่เอื้อต่อการเกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ 3. คนหรือบุคลากร (People Subsystem) ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง ผู้นำพนักงาน ลูกค้าหรือผู้รับบริการ พันธมิตรหรือผู้ร่วมให้บริการ ผู้ให้บริการรายย่อยหรือ

⁶ สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, *คู่มือการจัดทำแผนการจัดการความรู้* พ.ศ. 2548 *การจัดการความรู้: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ*, (โครงการพัฒนาส่วนราชการ ให้เป็นองค์กรแห่งความรู้และการจัดการความรู้ในส่วนราชการ, 2548), 4-8.

⁷ Michael J. Marquardt, *Building the Learning Organization Mastering the 5 Elements for Corporate Learning* (Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, 2002). 24, 111-118.

ผู้ให้บริการและชุมชน 4. ระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Subsystem) คือ กระบวนการ การได้มา การสร้าง การจัดเก็บ การวิเคราะห์ การทำเหมืองข้อมูล การถ่ายโอน การเผยแพร่ และการประยุกต์นำไปใช้และการตรวจสอบความรู้ 5. ระบบเทคโนโลยี (Technology Subsystem) เป็นองค์ประกอบที่มีในทุกะบบมีส่วนสนับสนุน ช่วยให้เข้าถึง และแลกเปลี่ยนข้อมูลการเรียนรู้ โดยทุกองค์ประกอบเกื้อหนุนและเชื่อมโยงกันเป็นพลวัตร



ภาพที่ 1 Systems Learning Organization Model

ที่มา: Building the Learning Organization Michael J. Marquardt. MASTERING THE 5 ELEMENTS FOR CORPORATE LEARNING (2002, p. 24)

1.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร.⁸ ได้สรุปแนวคิด และหลักปฏิบัติเรื่องการจัดการความรู้ในชุดคู่มือการพัฒนาองค์กร (Organization Improvement Toolkits) ตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ดังนี้

1) การสร้างวัฒนธรรมใหม่ (Corporate Culture) การเปลี่ยนจากวัฒนธรรมแห่งอำนาจมาเป็นวัฒนธรรมความรู้ ปรับเปลี่ยนการบริหารงานแบบควบคุมสั่งการ จากผู้บังคับบัญชา Top - Down หรือ Command and Control มาเป็นการบริหารงานแบบการเอื้ออำนาจ (Empower) ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับแลกเปลี่ยนไหลเวียนความรู้ซึ่งกันและกัน

⁸ บดินทร์ วิจารณ์, ชุดเครื่องมือการพัฒนาองค์กร (Organization Improvement Toolkits) ตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐหมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้: สำนักบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิชั่น พริน แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2551), 35-48.

- 2) การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม การกำหนดทิศทางในการขับเคลื่อนองค์กรร่วมกันของคนในองค์กร หรือ วิสัยทัศน์องค์กร (Vision) สร้างความเป็นเจ้าของวิสัยทัศน์ร่วม
 - 3) การสร้างและใช้ความรู้ในการทำงาน สร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการเข้าถึงสารสนเทศ ส่งเสริมปฏิสัมพันธ์บุคลากร เพื่อเกิดทักษะการเรียนรู้เป็นทีมและส่งเสริมการเรียนรู้ต่างสายงาน
 - 4) การเรียนรู้ พัฒนางานโดยพุ่งเป้าหมายและนำตัวอย่างจากที่ผู้อื่นเคยทำมาปฏิบัติ เรียกว่า วิธีการยอดเยี่ยม (Best Practices) เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้จากประสบการณ์และวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Benchmarking) เป็นต้น
 - 5) การสร้างการเปลี่ยนแปลงด้วยยุทธศาสตร์เชิงบวก ใช้วิธีคิดเชิงบวก ยึดตามวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดขึ้นร่วมกันขององค์กร ค้นหาหากกลยุทธ์เชิงบวกและนำมาใช้
 - 6) การจัดพื้นที่หรือเวทีจริง ให้สมาชิกองค์กรมาพบปะกันได้โดยตรง สะดวกและเข้าถึงได้ตลอดเวลา อาจเป็นพื้นที่ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือ Information and Communication Technology (ICT) เช่น เว็บบอร์ด เป็นต้น
 - 7) การพัฒนาคนที่เน้นผ่านการทำงาน โดยพัฒนาคนไปพร้อม ๆ กับการพัฒนางาน ผ่านกระบวนการจัดการความรู้ เกิดการเรียนรู้ เกิดทักษะและเจตคติด้านการเรียนรู้
 - 8) ระบบให้คุณ ให้รางวัลสร้างคุณค่าให้กับบุคคล สร้างความภาคภูมิใจให้ความสำคัญกับการยอมรับ ให้สมาชิกได้รับความสุข
 - 9) การหาเพื่อนร่วมทาง ด้วยการสร้างเครือข่ายองค์กร หาพันธมิตรองค์กรอื่น ๆ สร้างแรงกระตุ้นทางธรรมชาติ เพื่อร่วมกันพัฒนาองค์กรไปพร้อม ๆ กัน
 - 10) การจัดทำขุมความรู้ (Knowledge Assets) รวบรวมความรู้ที่ถอดบทเรียน After Action Review (AAR) นำความรู้จากการปฏิบัติและความรู้เพื่อการปฏิบัติมารวบรวมไว้เป็นขุมความรู้ จากความรู้ฝังลึก (Tacit Knowledge) กลายเป็นความรู้ขององค์กร
- ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ วรชญา ศิริวัฒน์ (2559)⁹ ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการความรู้และผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการความรู้ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการความรู้มากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารความรู้ ด้านโครงสร้างพื้นฐานการจัดการความรู้และด้านภาวะผู้นำตามลำดับ เช่นเดียวกับภาคภูมิ มิ่งมิตร (2560)¹⁰ ศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จของการจัดการความรู้ของรัฐสภา สรุปปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการความรู้ที่สำคัญที่สุด พบว่า ภาวะผู้นำ/ผู้บริหารจัดการความรู้

⁹ วรชญา ศิริวัฒน์, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการความรู้ในระบบราชการไทย: กรณีศึกษา กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2559, 154.

¹⁰ ภาคภูมิ มิ่งมิตร, “ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการความรู้ของรัฐสภา,” วารสารธุรกิจปริทัศน์ 9, ฉ.1 (2560): 3-11, <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/bahcuoj/article/view/120684/92108>, สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2565.

รองลงมา คือ กลยุทธ์องค์การ วัฒนธรรมองค์การ การสร้างเครือข่าย โครงสร้างองค์การและแรงจูงใจ โดยมีเทคโนโลยีสารสนเทศ การฝึกอบรม การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดมาตรวัด และกระบวนการ ทั้งนี้กลุ่มปัจจัยแห่งความสำเร็จสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ภาวะผู้นำ เป็นปัจจัยลักษณะบุคคล ผู้มีอำนาจอิทธิพลพิเศษทางพฤติกรรมสามารถจูงใจ โน้มน้าว กลุ่มหรือบุคคลให้คล้อยตาม ด้วยความเต็มใจหรือไม่เต็มใจ เป็นผู้กำหนดเป้าหมาย ทิศทางและกระบวนการจัดการความรู้ให้เกิดขึ้นในองค์กร

2) วัฒนธรรมองค์กร เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของบุคลากร เป็นแบบแผนแบบอย่าง ความเชื่อ ค่านิยม ถ่ายทอดไปยังสมาชิกขององค์กร ในลักษณะสืบทอดการประพฤติปฏิบัติร่วมกัน สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยสมาชิกภายในหรือสภาพสังคมภายนอก

3) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือ ICT (information and communication technology) เป็นเทคโนโลยีที่ใช้สำหรับการจัดการข้อมูลทุกชนิด ด้วยการจัดเก็บ รวบรวม ประมวลผล รับส่ง เผยแพร่ สื่อสาร แลกเปลี่ยน และนำไปใช้ประโยชน์ โดยเครื่องมือ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และระบบสื่อสาร หรือระบบอื่น ๆ

4) โครงสร้างการจัดการความรู้ หรือโครงสร้างองค์กรที่กำหนดขึ้นภายในสำหรับดำเนินการจัดการความรู้ โดยกำหนดบทบาทการบริหารจัดการหรือระบบโครงสร้างพื้นฐานบุคลากร ลักษณะทีมงานเพื่อการจัดการความรู้

5) สมรรถนะบุคลากร คือ ทักษะความสามารถเชิงพฤติกรรมของบุคคล ในการปฏิบัติงาน โดยประยุกต์ใช้ความรู้ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ เพื่อเป็นประโยชน์

1.3.3 บริบทสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่ ณ ศาลากลางจังหวัดแม่ฮ่องสอน (หลังเดิม) ชั้น 1 ถนนขุนลุมประพาส ตำบลจองคำ อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน¹¹ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา หน้าที่ 40 เล่มที่ 123 ตอนที่ 65 ก ราชกิจจานุเบกษา 21 มิถุนายน พ.ศ. 2549

1.4 ขอบเขตการวิจัย

เนื้อหาในการวิจัยครั้งนี้กำหนดกรอบแนวคิดเพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการจัดการความรู้ ความสำคัญ อุปสรรค แนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ระยะเวลาในการศึกษาตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2565 – 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 โดยดำเนินการการศึกษาเฉพาะส่วนสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กระทรวง

¹¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2549, “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2549,” <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/191086.pdf>, สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2565.

วัฒนธรรม กำหนดกลุ่มประชากรในการศึกษา คือ บุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 29 คน ซึ่งปฏิบัติงานช่วงเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. 2565

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้วิธีศึกษาจากเอกสาร (documentary search) ข้อมูลของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 4 คน ได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการกลุ่มงาน จำนวน 1 คน หัวหน้ากลุ่มงาน จำนวน 2 คน ด้วยแบบคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ และการประชุมกลุ่มย่อย (focus group discussion) โดยแบ่งกลุ่มด้วยวิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่กลุ่มพิธีการศพที่ได้รับพระราชทาน จำนวน 9 คน กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่กลุ่มส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จำนวน 3 คน กลุ่มที่ 3 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไป จำนวน 6 คน และกลุ่มที่ 4 เจ้าหน้าที่กลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมร่วมกับกลุ่มพิธีการศพที่ได้รับพระราชทาน จำนวน 7 คน ด้วยแบบคำถามในการประชุมกลุ่มย่อย (การสนทนากลุ่ม) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการนำวัตถุประสงค์การวิจัยเป็นหลัก วิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ข้อมูลการประชุมกลุ่มย่อย โดยการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการเก็บข้อมูล ด้วยวิธีการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมแตกต่างกัน นำข้อมูลเอกสารมาใช้เป็นฐานการพิจารณาและนำข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อยพิจารณาความสอดคล้อง วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการแบบสร้างข้อสรุป วิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและวิเคราะห์สรุปอุปนัย หลังจากรวบรวมและตรวจสอบข้อมูล สรุปผล อภิปราย และเสนอแนะ พร้อมจัดทำรายงานเผยแพร่ต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนและทำให้เกิดความสำเร็จในการจัดการความรู้

1.6.2 ทราบถึงความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการจัดการความรู้ในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.6.3 ทราบถึงแนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.6.4 สามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางการจัดการความรู้ให้ประสบผลสำเร็จหรือสามารถนำไปพัฒนาบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.6.5 สามารถนำข้อมูลเป็นตัวอย่างในการพัฒนาองค์กรภาครัฐลักษณะเดียวกันในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนและพื้นที่ซึ่งมีลักษณะปัญหาคล้ายคลึงกันได้

2. ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและอุปสรรคในการจัดการความรู้ เพื่อเสนอแนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีผลการวิจัย แบ่งเป็น 5 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ตอนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ตอนที่ 3 ความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและอุปสรรคในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ตอนที่ 4 แนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ตอนที่ 5 ปัจจัยอื่น ๆ ที่สนับสนุนให้การจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนประสบผลสำเร็จ

ตอนที่ 1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

พบว่า สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนให้ความสำคัญการจัดการความรู้ในเชิงนโยบาย(หลักการ) ส่วนใหญ่ไม่เป็นรูปธรรมชัดเจน พบความสำเร็จบางส่วนรูปแบบเอกสารการจัดองค์ความรู้ เช่น แผนโครงการ/กิจกรรมดำเนินการแล้วเสร็จ ไม่มีการทบทวนข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน และพบการจัดการองค์ความรู้ในตัวบุคลากรเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และองค์ความรู้เฉพาะเรื่องตามโครงการ หรือกิจกรรมเฉพาะกรณี โดยมอบหมายบุคลากรเฉพาะรายลักษณะจัดทำองค์ความรู้ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม รูปแบบหนังสือ พบว่ามีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ดังนี้

1. ด้านภาวะผู้นำหรือผู้บริหารใช้ภาวะผู้นำสั่งการ มอบหมายบุคลากรปฏิบัติงานรูปแบบแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือรายบุคคลรับผิดชอบโครงการ/กิจกรรมเฉพาะเรื่องเป็นครั้งๆ ไป เพื่อจัดการความรู้

2. ด้านวัฒนธรรมองค์กร เกี่ยวกับการจัดการความรู้ไม่ปรากฏชัดเจน พบการจัดระบบงานและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากร เพื่อการสร้างวัฒนธรรมองค์กรสำหรับการจัดการความรู้เป็นเพียงการผลักดันเชิงนโยบาย

3. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พบการทำงานโดยใช้อุปกรณ์และระบบอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ลักษณะประสิทธิภาพจำกัดและจำนวนไม่เพียงพอ

4. ด้านโครงสร้างการจัดการความรู้โดยเฉพาะไม่ปรากฏ พบเพียงรูปแบบการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานดำเนินงานเป็นครั้ง ๆ ตามที่ได้รับการมอบหมายเท่านั้น

5. ด้านสมรรถนะบุคลากร พบมีจำกัดเฉพาะบุคลากรที่เป็นผู้ได้รับมอบหมายงาน เกี่ยวเนื่องกับการจัดการความรู้ สามารถดำเนินการจัดการความรู้ประสบผลสำเร็จ

ตอนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงาน วัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงาน วัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน 5 ปัจจัย ได้แก่ 1. ภาวะผู้นำ (Leadership) 2. วัฒนธรรมองค์กร (Corporate Culture) 3. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology) 4. โครงสร้างการจัดการความรู้ (Knowledge Management Structure) และ 5. สมรรถนะบุคลากร (Personal Competence) โดยส่งผลต่อการจัดการความรู้ในเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญที่สามารถทำให้การจัดการความรู้ประสบผลสำเร็จ ดังต่อไปนี้

1. ภาวะผู้นำ ปัจจัยหลักที่ส่งผลจากลักษณะภาวะผู้นำโดยตำแหน่งและภาวะผู้นำตามธรรมชาติเป็นผู้กำหนดให้มีการจัดการความรู้ ซึ่งต้องมีภาวะผู้นำที่ดีจึงส่งผลต่อความสำเร็จได้ดี

2. วัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยที่ส่งผลเชิงสนับสนุนและส่งเสริมให้พฤติกรรม การปฏิบัติงานร่วมกันของบุคลากรเอื้อต่อการจัดการความรู้ ซึ่งต้องมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดีสำหรับการจัดการความรู้

3. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปัจจัยส่งผลกระทบโดยตรงและส่งผลกระทบล่อนช้าสูงต่อความสำเร็จการจัดการความรู้ เป็นเครื่องมือทำให้เกิดความสำเร็จขึ้น

4. โครงสร้างการจัดการความรู้ มีเพียงการจัดโครงสร้างตามระบบราชการ รูปแบบคณะกรรมการ คณะทำงาน สำหรับการจัดการความรู้เฉพาะคราว หากให้ความสำคัญและชัดเจนสามารถเชื่อมโยงปัจจัยอื่นและส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้

5. สมรรถนะบุคลากร ปัจจัยหลักส่งผลต่อความสำเร็จโดยตรงอย่างมาก เนื่องจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานและจัดการความรู้ จำเป็นต้องใช้สมรรถนะบุคลากรที่ดีต่อการจัดการความรู้ และเป็นปัจจัยที่สามารถเชื่อมโยงด้านปัจจัยอื่นทุกปัจจัย

ปัจจัย 5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงาน วัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ส่งผลให้เกิดความสำเร็จ ด้วยผู้นำองค์กรที่มีภาวะผู้นำที่ดี มีวิสัยทัศน์ ให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ เป็นแบบอย่าง มุ่งผลสัมฤทธิ์การจัดการความรู้ มีวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งและเอื้อต่อการจัดการความรู้ มีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัย สะดวกต่อการจัดการความรู้ มีโครงสร้างการจัดการความรู้เป็นรูปธรรม ชัดเจน สมรรถนะบุคลากรได้รับการกระตุ้น ส่งเสริม ฝึกฝน เพิ่มพูนทักษะ เพิ่มความรู้ความเชี่ยวชาญ เพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานและการจัดการความรู้ให้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ตอนที่ 3 ความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและอุปสรรคในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ 5 ปัจจัย ได้แก่ 1. ภาวะผู้นำ (Leadership) 2. วัฒนธรรมองค์กร (Corporate Culture) 3. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology) 4. โครงสร้างการจัดการความรู้ (Knowledge Management Structure) และ 5. สมรรถนะบุคลากร (Personal Competence) มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการจัดการความรู้ของบุคลากร โดยแต่ละปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จ และพบอุปสรรคที่ส่งผลให้การจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทำให้ประสบความสำเร็จเพียงบางส่วน

1. ความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1.1 ปัจจัยภาวะผู้นำ มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ปรากฏในลักษณะภาวะผู้นำของผู้บริหารหรือบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบบังคับบัญชา และลักษณะภาวะผู้นำที่เกิดขึ้นภายในตัวตามธรรมชาติแสดงออกขณะปฏิบัติงานหรือสถานการณ์จำต้องใช้ภาวะผู้นำ

1.2 ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กร มีความสำคัญไม่มากเมื่อเทียบกับปัจจัยอื่น ลักษณะความสำคัญเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร แม้มีความสำคัญน้อยกว่าปัจจัยอื่นและไม่ชัดเจนแต่ไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญสำหรับการจัดการความรู้อย่างมีนัยสำคัญ

1.3 ปัจจัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากเพื่อผลสำเร็จ ด้วยความทันสมัย ความสะดวกรวดเร็ว และลดพื้นที่ของการจัดเก็บรักษาองค์ความรู้ได้ยั่งยืน บุคลากรได้ให้ความสำคัญอย่างมาก

1.4 ปัจจัยโครงสร้างการจัดการความรู้ มีความสำคัญอย่างยิ่ง สามารถทำให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างเป็นระบบ สิ่งสำคัญคือ การกำหนดโครงสร้างการจัดการความรู้ให้ชัดเจนและมีมาตรฐาน เพื่อการสื่อสารระหว่างบุคลากรและอธิบายบทบาทได้อย่างชัดเจน

1.5 ปัจจัยสมรรถนะบุคลากร มีความสำคัญที่สุดในฐานะผู้ขับเคลื่อนกระบวนการมีหน้าที่ปฏิบัติงาน สามารถพัฒนาความรู้ แยกแยะภาระงาน แสวงหาความรู้ ฝึกฝนเพิ่มพูนสมรรถนะปฏิบัติงาน มีความเชื่อมโยงส่งผลต่อภาวะผู้นำ สร้างวัฒนธรรมองค์กร ร่วมแรงร่วมใจ และส่งเสริมทักษะรองรับการใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร ทำให้โครงสร้างการจัดการความรู้และโครงสร้างองค์กรมีความเข้มแข็งสมบูรณ์

2. อุปสรรคการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน
พบว่า ปะปนและเกิดขึ้นจากปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แก่ ผู้นำไม่มีภาวะผู้นำที่ดีต่อการจัดการความรู้ วัฒนธรรมองค์กรไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดการความรู้ ธรรมเนียมและพฤติกรรมของบุคลากรไม่ส่งเสริมการจัดการความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไม่เพียงพอและล้าสมัย โครงสร้างการจัดการความรู้ไม่มีรูปแบบชัดเจน สมรรถนะบุคลากรไม่มีทักษะความรู้เรื่องการ

จัดการความรู้ รวมถึงอุปสรรคอื่นที่พบ ได้แก่ บุคลากรมีภาระหน้าที่ค่อนข้างมากจากการโยกย้ายบุคลากร และขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนการจัดการความรู้

ตอนที่ 4 แนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

พบว่า แนวทางการสร้างความสำเร็จเกิดจากการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัย ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โครงสร้างการจัดการความรู้ และสมรรถนะบุคลากร โดยแต่ละปัจจัยส่งผลซึ่งกันและกัน และเกิดจากปัจจัยที่สนับสนุนการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน แบ่งได้ 2 แนวทาง ได้แก่

1. แนวทางจากปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ดีต่อการจัดการความรู้ ได้แก่

- 1.1 การสร้างผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่ดีเหมาะสำหรับการจัดการความรู้
- 1.2 การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีและเอื้อต่อการจัดการความรู้
- 1.3 การมีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เพียงพอและมีศักยภาพ
- 1.4 การจัดทำโครงสร้างการจัดการความรู้ขององค์กรให้ชัดเจน
- 1.5 การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการจัดการความรู้

2. แนวทางจากปัจจัยที่สนับสนุนการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แก่

- 2.1 การเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรและจัดสรรเวลาสำหรับการจัดการความรู้
- 2.2 การสนับสนุนงบประมาณและกำหนดค่าตอบแทนเพื่อการจัดการความรู้
- 2.3 การสร้างระบบหรือแบบแผนกิจกรรมการจัดการความรู้
- 2.4 การสร้างระบบศูนย์ข้อมูลกลางภายใน
- 2.5 การลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของบุคลากร

ตอนที่ 5 ปัจจัยอื่นๆ ที่สนับสนุนให้การจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนประสบผลสำเร็จ แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านนโยบายองค์กร

- 1.1 นโยบายของรัฐบาล ผู้บริหาร ผู้นำภายในองค์กร
- 1.2 การปรับเปลี่ยนระบบภายในองค์กรให้เอื้อต่อการจัดการความรู้แบบเอกชน เช่น การจัดทีมจัดการความรู้ การจัดสภาพแวดล้อมการจัดการความรู้โดยเฉพาะ เป็นต้น
- 1.3 การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของบุคลากรด้านการจัดการความรู้
- 1.4 การวางแผนการจัดการความรู้

2. ด้านบุคลากรองค์กร

- 2.1 การส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการจัดการความรู้ให้แก่บุคลากร
- 2.2 จัดสรรบุคลากรเข้าสู่โครงสร้างตำแหน่งองค์กรเต็มอัตรากำลังสนับสนุน

ปฏิบัติงานการจัดการความรู้

2.3 จัดสรรอัตรากำลังบรรจุแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งสายงานเฉพาะตรงตามหน้าที่และมีจำนวนตำแหน่งเพิ่มขึ้น

2.4 ดูแลเอาใจใส่ให้ความสำคัญด้านความเป็นอยู่ ด้านร่างกาย ด้านจิตใจของบุคลากรให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน

2.5 ส่งเสริมความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการปฏิบัติงานที่อยู่ในตัวสำหรับการจัดการความรู้

2.6 การรักษามูลค่าบุคลากรให้ดำรงอยู่กับองค์กร ด้วยการให้ความสำคัญกับคุณค่าของบุคลากร ให้โอกาสในการแสดงศักยภาพ ให้สวัสดิการค่าตอบแทนอื่น ๆ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี

3. ด้านสภาพสิ่งแวดล้อมองค์กร

3.1 การสร้างสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกตอบสนองความต้องการและเอื้อต่อการจัดการความรู้ เช่น อาคาร ภูมิทัศน์ สร้างแหล่งเรียนรู้ แหล่งรวบรวมข้อมูล การคมนาคม

3.2 การสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมด้านการจัดการความรู้ ให้เกิดวัฒนธรรมการจัดการความรู้เป็นจิตสำนึกของบุคลากรแสดงออกพฤติกรรมอย่างเป็นธรรมชาติ

3.3 การสร้างเครือข่ายที่ดีด้านงานวัฒนธรรม สนับสนุนให้บุคลากรสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ทำให้องค์ความรู้เกิดการพัฒนาและต่อยอด

4. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศองค์กร

4.1 การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ระบบออนไลน์ในการจัดเก็บเผยแพร่ แลกเปลี่ยนข้อมูลของบุคลากรสำหรับการจัดการความรู้

5. ด้านงบประมาณองค์กร

5.1 จัดสรรงบประมาณให้กับบุคลากรดำเนินงานการจัดการความรู้ เช่น ค่าตอบแทนสร้างแรงจูงใจ การจัดซื้อ ซ่อมแซมวัสดุอุปกรณ์สำหรับการจัดการความรู้

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีข้อค้นพบและสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

3.1.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า 5 ปัจจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โครงสร้างการจัดการความรู้ และสมรรถนะบุคลากร ส่งผลต่อการจัดการความรู้อย่างมีนัยสำคัญเชิงบวก ทำให้ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมในรูปแบบเอกสาร และรูปแบบสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

3.1.2 ปัจจัย 5 ปัจจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โครงสร้างการจัดการความรู้ และสมรรถนะบุคลากร มีความสำคัญทำให้ประสบผลสำเร็จสำหรับการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน และ

พบว่า มีอุปสรรคปรากฏอยู่กับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน เช่น ผู้นำที่ไม่มีทักษะที่เอื้อต่อการจัดการความรู้ วัฒนธรรมองค์กรไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดการความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไม่เพียงพอและล้าสมัย โครงสร้างการจัดการความรู้ภายในไม่ปรากฏชัดเจน สมรรถนะบุคลากรไม่มีทักษะและความรู้ความเข้าใจในการจัดการความรู้ บุคลากรมีภาระหน้าที่ค่อนข้างมาก รวมถึงการขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนการจัดการความรู้ เป็นต้น และทั้ง 5 ปัจจัย จำต้องมีลักษณะปัจจัยที่ดีและเอื้อต่อการจัดการความรู้ เพื่อให้อุปสรรคหายไป

3.1.3 แนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน แบ่งลักษณะออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 แนวทางการสร้างความสำเร็จจากปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ เช่น การสร้างผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่ดีเหมาะสำหรับการจัดการความรู้ การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีและเอื้อต่อการจัดการความรู้ การมีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพียงพอและมีศักยภาพ การจัดทำโครงสร้างการจัดการความรู้ให้ชัดเจน การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการจัดการความรู้ เป็นต้น และกลุ่มที่ 2 แนวทางการสร้างความสำเร็จจากปัจจัยที่สนับสนุน เช่น การเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรและการจัดสรรเวลาสำหรับการจัดการความรู้ การสนับสนุนงบประมาณและกำหนดค่าตอบแทนในการจัดการความรู้ การสร้างระบบการจัดการความรู้ การสร้างระบบศูนย์ข้อมูลกลาง การลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นต้น

3.2 อภิปรายผล

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีข้อค้นพบและสามารถนำมาอภิปรายผลการศึกษา 5 ปัจจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โครงสร้างการจัดการความรู้ และสมรรถนะบุคลากร โดยต้องเป็นไปตามกระบวนการจัดการความรู้สอดคล้องกับกระบวนการสร้างองค์ความรู้ตามแนวคิด¹²KM - Process 7 และ¹³แนวคิดและหลักปฏิบัติเรื่องการจัดการความรู้ในชุดคู่มือการพัฒนาองค์กร ซึ่งต้องมีลักษณะเป็นปัจจัยที่ดีต่อการจัดการความรู้ เพื่อให้เกิดความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากร ดังนี้

3.2.1 ปัจจัยภาวะผู้นำ ผู้นำองค์กรและผู้นำตามธรรมชาติต้องให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ มีวิสัยทัศน์ ความรู้ สัจจะ เอื้อเฟื้อ จูงใจเพื่อนร่วมงานได้ สร้างแรงกระตุ้นและมอบหมายการตัดสินใจเอื้ออำนาจและกระจายอำนาจให้กับผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ดำเนินงาน เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการจัดการความรู้ โดยใช้วิสัยทัศน์ กำหนดเป้าหมายชัดเจน มีความสามารถรอบรู้ แสดงออกถึงความเป็นผู้นำ มีความรับผิดชอบ ตัดสินใจได้ดี ส่งเสริมการเรียนรู้เพิ่มทักษะให้แก่ผู้ตามกระตุ้นให้เกิดภูมิปัญญา และมีความซื่อสัตย์ต่อตนเองและผู้ตาม

¹² เรื่องเดียวกัน, 6.

¹³ เรื่องเดียวกัน, 8.

สร้างวิสัยทัศน์ พันธกิจร่วม ทำให้เกิดแรงจูงใจของบุคลากรในการจัดการความรู้ สอดคล้องกับหลักวินัย 5 ประการ สำหรับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ หรือ Learning Organization (LO) ในการการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน เป็นการตั้งเป้าหมายในอนาคตร่วมกัน ผู้นำอาจเป็นแรงบันดาลใจวางภาพอนาคตร่วมกันด้วยค่านิยมและพันธกิจองค์กร และแนวคิดปลาทุโมเดล (Tuna Model) ซึ่งส่วนหัวปลาเป็นส่วนที่มองไปข้างหน้ากำหนดทิศทางการจัดการความรู้ขององค์กรที่เป็นคุณสมบัติของภาวะผู้นำที่จำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่ดีในการจัดการความรู้ และสอดคล้องกับภาคภูมิ มิ่งมิตร (2560) พบว่า ¹⁴ปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการความรู้ของรัฐสภามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 95 และจะสามารถส่งผลให้เกิดความสำเร็จได้ต้องมีลักษณะภาวะผู้นำที่ดีในการจัดการความรู้ การมีภาวะผู้นำมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในองค์กร ซึ่งท้ายที่สุดการปฏิบัติงานหรือการจัดการความรู้ ผู้นำระดับองค์กรจะเป็นผู้ตัดสินใจและให้ความสำคัญต่อการจัดการความรู้ ภาวะผู้นำส่งผลในเชิงบวก สามารถทำให้การจัดการความรู้ประสบผลสำเร็จออกมาเป็นรูปธรรม กลับกันหากผู้นำขาดภาวะผู้นำใช้อำนาจบังคับบัญชาเกินไปและไม่ให้ความสำคัญ การจัดการความรู้ไม่อาจบรรลุเป้าหมายและประสบผลสำเร็จได้ ทั้งนี้จากการศึกษาปัจจัยภาวะผู้นำพบอุปสรรคปรากฏผู้นำในองค์กรขาดภาวะผู้นำที่ดีต่อการจัดการความรู้ของบุคลากรและไม่มีทักษะภาวะผู้นำในการสร้างแรงจูงใจ บังคับใช้อำนาจมากเกินไป ส่งผลให้การจัดการความรู้ของบุคลากรประสบผลสำเร็จน้อย สอดคล้องกับแนวคิด ภาวะผู้นำ ¹⁵LEADERSHIP GRID ของ ROBERT BLAKE และ JANE MOUTON ที่เสนอสิ่งสำคัญที่สุดซึ่งผู้นำควรให้ความสนใจ 2 สิ่ง ได้แก่ คนและเป้าหมายของงาน โดยได้แบ่งผู้นำที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคในการจัดการความรู้ของบุคลากร 2 แบบ ได้แก่ 1. ผู้นำแบบบริหารจัดการไม่เป็น 2. ผู้นำแบบใช้สิทธิอำนาจและการใช้อำนาจ

3.2.2 ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยสนับสนุนการจัดการความรู้ของบุคลากรเอื้อให้เกิดบรรยากาศส่งเสริมพฤติกรรมจัดการความรู้ สนับสนุนมุ่งสู่การเรียนรู้ มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ วัฒนธรรมที่ดีต่อการจัดการความรู้ ต้องมีลักษณะที่ส่งเสริมให้สมาชิกร่วมกันปฏิบัติงาน มีจิตสำนึกและตระหนักได้ว่าผลงานคือ สิ่งแสดงถึงความสามารถของบุคคลและความสามารถขององค์กร สามารถนึกกำลังเป็นทีม ยึดมั่นร่วมมือกันปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มีการสร้างแรงจูงใจ สามารถดึงบุคคลที่มีความสามารถไว้กับองค์กรได้ มีการเรียนรู้และปรับตัว มีการพัฒนาตลอดเวลา นำไปสู่การสร้างนวัตกรรม ผลักดันให้องค์กรมีความก้าวหน้าและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับการจัดประเภทของวัฒนธรรมองค์กรของ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, 9.

¹⁵ Deava [นามแฝง], “Marketing Share รวบรวมเรื่องการตลาด ทรัพยากรมนุษย์ ภาวะผู้นำ ทฤษฎีองค์กรกรณีศึกษา, ทฤษฎีภาวะผู้นำ” Deava, นำข้อมูลขึ้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2559, <https://chiefmarket.blogspot.com/search/labelทฤษฎีภาวะผู้นำ>, สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2567.

¹⁶Richard L. Daft (2000: 101) 4 แบบ ดังนี้ 1. วัฒนธรรมแบบปรับตัว 2. วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ 3. วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม 4. วัฒนธรรมแบบมุ่งความสอดคล้อง วัฒนธรรมองค์กรเป็นเครื่องมือการปลูกฝังพฤติกรรม แนวปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันมีสภาพเชิงบังคับ พฤติกรรมบุคลากรในองค์กรลักษณะร่วมกันเป็นหมู่คณะ และจากการศึกษาปัจจัยวัฒนธรรมองค์กรพบอุปสรรค คือ ขาดการให้ความสำคัญและการสื่อสารระหว่างบุคลากร เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคลากร และการขาดการสร้างแรงจูงใจด้วยผลตอบแทน อุปสรรคที่ปรากฏมีลักษณะตรงกันข้ามกับวัฒนธรรมองค์กรที่ดีที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการจัดการความรู้ตามแนวคิดและหลักปฏิบัติเรื่องการจัดการความรู้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เรื่องการสร้างวัฒนธรรมใหม่ เปลี่ยนจากวัฒนธรรมแห่งอำนาจมาเป็นวัฒนธรรมความรู้ ปรับเปลี่ยนจากการบริหารงานแบบควบคุมหรือสั่งการ มาเป็นการบริหารงานแบบการเอื้ออำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีการแลกเปลี่ยนไหลเวียนของความรู้ในองค์กรซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับ ¹⁷ณัฐพันธ์ เชรนนันท์ และฉัตยาพร เสมอใจ (2547) ซึ่งกล่าวนิยามของวัฒนธรรมองค์กร จากหนังสือการจัดการ Management ว่าเป็นระบบของค่านิยมและความเชื่อร่วมกัน ซึ่งมีอิทธิพลต่อบุคลากรในองค์กร โครงสร้างองค์กรและระบบการควบคุม วัฒนธรรมองค์กรจะก่อให้เกิดบรรทัดฐานของพฤติกรรมของสมาชิกที่จะเป็นไปในทิศทางสร้างสรรค์หรือในทางทำลายล้างต่อองค์กร

3.2.3 ปัจจัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปัจจัยหลักในการจัดการความรู้ส่งผลต่อความสำเร็จเป็นอย่างมาก เทคโนโลยีต้องมีความทันสมัย บุคลากรต้องมีความรู้และสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สอดคล้องกับเยาวรัชย์ พรประสิทธิ์, เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, และสุพร เสียนสลาย (2556) ¹⁸ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา สำนักงานเขตกลุ่มกรุงเทพใต้ พบว่า 1 ในปัจจัย 7 ประการ ที่มีความสัมพันธ์กัน สามารถทำให้สำนักงานเขตกลุ่มกรุงเทพใต้ประสบผลสำเร็จในการจัดการความรู้ คือ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่สนับสนุนการจัดการความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เหมาะสมและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ต้องมีลักษณะทันสมัย ลดการใช้ทรัพยากรขององค์กร มีระบบบริการประชาชนสามารถเข้าถึงง่าย ใช้บริการได้สะดวก รวดเร็ว ไม่มีข้อจำกัด มีการเชื่อมโยง

¹⁶ สุพิน เกษาคุปต์, หน่วยที่ 7 วัฒนธรรมองค์กร วิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณ, ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารองค์การ หน่วยที่ 1-7, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2562), 7-6, 7-18.

¹⁷ ณัฐพันธ์ เชรนนันท์ และฉัตยาพร เสมอใจ, *การจัดการ Management*, (กรุงเทพฯ: บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2547), 120-121.

¹⁸ เยาวรัชย์ พรประสิทธิ์, เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ และสุพร เสียนสลาย, “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา สำนักงานเขตกลุ่มกรุงเทพใต้,” *วารสารการจัดการสมัยใหม่* 12, ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2557): 50-59, <https://ir.stou.ac.th/bitstream/123456789/6951/1/140319.pdf>, สืบค้นเมื่อ 16 กรกฎาคม 2565.

ข้อมูลองค์ความรู้ทั้งในและภายนอกองค์กร สามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสร้างบริการแก่บุคลากร และประชาชนอย่างยั่งยืน มีการปรับปรุงทั้งระบบและข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ สอดคล้องกับ แนวคิด ¹⁹ดิจิทัลไทยแลนด์ (digital Thailand) หรือ ไทยแลนด์ 4.0 เชื่อมโยงด้วยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) และเป็นปัจจัยสำคัญในการเผยแพร่องค์ความรู้ ข้อมูลต่าง ๆ สำหรับสื่อสารระหว่างบุคลากรภายในองค์กรและประชาสัมพันธ์ให้บุคคลภายนอกองค์กร ถือเป็นเครื่องมือหลักในการจัดการความรู้ ส่งผลเสียต่อความสำเร็จในระยะสั้นและระยะยาวเมื่อขาดไป โดยมีนัยสำคัญเชื่อมโยงกับปัจจัยสมรรถนะของบุคลากร ด้านทักษะความรู้สำหรับการ ใช้จัดการความรู้ สอดคล้องกับแนวทาง ²⁰KM - Process 7 ในขั้นตอนที่ 5 และขั้นตอนที่ 6 ทั้งนี้ พบอุปสรรคที่ปรากฏอยู่กับปัจจัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารคือการมีจำนวน ของอุปกรณ์จำกัด ไม่ทันสมัย และระบบไฟฟ้าไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้งาน ซึ่งการจัดการความรู้ ของบุคลากรต้องมีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ช่วยให้ดำเนินงานได้โดยสะดวก สอดคล้องกับแนวคิด ระบบองค์กรแห่งการเรียนรู้ The Systems Learning Organization Model ของ Michael J. Marquardt. (2002) ²¹ที่กล่าวถึงระบบ Technology Subsystem หรือระบบ เทคโนโลยีขององค์กรแห่งการเรียนรู้ 2 ประการ คือ 1. เทคโนโลยีเพื่อการจัดการความรู้ หรือ Technology for managing knowledge และ 2. เทคโนโลยีเพื่อการส่งเสริมการเรียนรู้ หรือ Technology for enhancing learning

3.2.4 ปัจจัยโครงสร้างการจัดการความรู้ การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อกำหนดโครงสร้างภายในให้เป็นโครงสร้างการจัดการความรู้ที่เกิดจากเจตนาย่อยอย่างเป็นรูปธรรมและถาวร ให้มีบทบาทดำเนินการจัดการความรู้โดยตรงเอื้อและส่งผลประสบความสำเร็จในการจัดการความรู้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ สอดคล้องกับวรวิฑูรย์ ศิริวัฒน์ (2559) ²²พบว่า การได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารทุกระดับ การมีโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมเอื้อต่อการจัดการความรู้ การจัดตั้งศูนย์การจัดการความรู้ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ สอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (2548) ²³ กล่าวถึง โครงสร้างการจัดการความรู้ ไว้ว่า เป็นปัจจัยแวดล้อมภายในองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการความรู้ขององค์กร ทำให้การจัดการความรู้ขององค์กรมีประสิทธิภาพและดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การปฏิบัติบรรลุและประสบผลสำเร็จเป็นองค์การการเรียนรู้ องค์กรต้องมีการกำหนดโครงสร้างทีมงานจัดการความรู้

¹⁹ เทพศักดิ์ บุญยรัตน์, หน่วยที่ 14 เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง, ประมวลสาระชุดวิชาการพัฒนาระบบราชการและการบริหารการเปลี่ยนแปลง หน่วยที่ 9-15, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2562), 14-23, 14-28.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, 6.

²¹ เรื่องเดียวกัน, 7.

²² เรื่องเดียวกัน, 62.

²³ เรื่องเดียวกัน, 5.

เพื่อดำเนินการตามแผนการจัดการความรู้บรรลุผลตามเป้าหมายการจัดการความรู้ สิ่งสำคัญ คือ การกำหนดโครงสร้างการจัดการความรู้ขององค์กรให้ชัดเจนและมีมาตรฐาน เพื่อให้การสื่อสารระหว่างบุคลากรแลกเปลี่ยนความรู้และถ่ายทอดสู่ภายนอกอย่างเป็นระบบและถูกต้อง ซึ่งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังขาดโครงสร้างดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการจัดการความรู้ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้นำองค์กร ที่เล็งเห็นประโยชน์ของการจัดระบบบริหารโครงสร้างองค์กร โดยโครงสร้างการจัดการความรู้มีความเชื่อมโยงปัจจัยภาวะผู้นำและปัจจัยวัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม สามารถช่วยให้การบริหารและการจัดการความรู้ของบุคลากรเป็นไปได้อย่างราบรื่น คล่องตัวและเป็นระบบส่งผลเอื้อให้เกิดความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากร สอดคล้องกับมาร์ควอตส์ (Marquardt, 2011) อ้างถึงใน สายสุตา เตียเจริญ, ณัฏชา มณีวงศ์, อาทิตา นกอยู่ (2561)²⁴ กล่าวว่า การสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ต้องอาศัยความร่วมมือในการวางแผนของคนจากทุก ๆ หน้าที่ขององค์การ ซึ่งขั้นตอนในการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ขั้นตอนที่ 10 คือ การลดระบบแบบราชการลงและทำให้โครงสร้างขององค์การมีความคล่องตัวมากขึ้น จากการศึกษาปัจจัยโครงสร้างการจัดการความรู้พบอุปสรรคที่ปรากฏ คือ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่มีโครงสร้างการจัดการความรู้ภายในองค์กร ไม่มีแผนผังหรือแบบแผนการจัดการความรู้ของบุคลากรโดยตรง ทำให้บุคลากรไม่ตระหนักถึงความสำคัญการจัดการความรู้หรือการจัดทำโครงสร้างการจัดการความรู้ให้เป็นรูปธรรมชัดเจนมีมาตรฐาน

3.2.5 ปัจจัยสมรรถนะบุคลากร ถือเป็นปัจจัยหลักส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ สมรรถนะบุคลากรสิ่งจำเป็นในกระบวนการจัดการความรู้ฐานะผู้ขับเคลื่อนการมีความรู้ ทักษะ ความเข้าใจ และมีความรู้ความสามารถ ชำนาญเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ เพื่อการจัดการความรู้ที่ประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับนิชนพน เชื้อปรางค์ และธีรพจน์ เวศพันธ์ (2560)²⁵ พบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศของกองทัพอากาศอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 คือ ปัจจัยด้านสมรรถนะมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการจัดการความรู้ภายในองค์กร สมรรถนะที่ดีและเอื้อต่อการจัดการความรู้ ได้แก่ บุคลากรมีองค์ความรู้ด้านการจัดการความรู้ มีทักษะความชำนาญในการทำงานหรือทักษะการจัดการความรู้ บุคลากรมีบทบาทเหมาะสมสำหรับการจัดการความรู้ มีทัศนคติ ค่านิยมที่ดีกับการจัดการความรู้ มีอุปนิสัยในการ

²⁴ สายสุตา เตียเจริญ, ณัฏชา มณีวงศ์, และอาทิตา นกอยู่, *การพัฒนารูปแบบการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของสำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศิลปากร ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม*, (รายงานการวิจัย), (ม.ป.ท.): มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2561, 20.

²⁵ นิชนพน เชื้อปรางค์ และธีรพจน์ เวศพันธ์, “ปัจจัยที่เกี่ยวกับความสำเร็จในการจัดการความรู้ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศของกองทัพอากาศ,” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสต์เทิร์นเอเชีย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* 11, ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2560): 109-110, <https://he01.tci-thaijo.org/index.php/EAUJHSci/article/view/74363>, สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2565.

ไฝหาความรู้ เป็นผู้เอื้อเพื่อเผื่อแผ่ มีมนุษยสัมพันธ์และมีแรงจูงใจ มีจิตสำนึกและวิสัยทัศน์สู่เป้าหมายในการจัดการความรู้ มีความต้องการให้การจัดการความรู้ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้จากการศึกษาปัจจัยสมรรถนะบุคลากร พบอุปสรรคที่ปรากฏคือ การขาดทักษะความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการความรู้ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เอื้อต่อการจัดการความรู้ การขาดแคลนบุคลากรดำเนินงานการจัดการความรู้ การขาดโอกาสในการแสดงสมรรถนะ ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาสมรรถนะ ไม่กล้าหรือไม่ต้องการแสดงสมรรถนะ

นอกเหนืออุปสรรคที่พบปรากฏกับปัจจัย 5 ปัจจัย ยังค้นพบอุปสรรคอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ 1. ด้านบุคลากรซึ่งมีจำนวนน้อยและขาดแคลน และ 2. ด้านงบประมาณที่ไม่มีงบประมาณสนับสนุนสำหรับการสร้างแรงจูงใจในการจัดการความรู้ของบุคลากร เป็นสาเหตุทำให้การจัดการความรู้เกิดขึ้นไม่เต็มที่ อย่างไรก็ตามปัจจัยทั้ง 5 ปัจจัย ก็ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นอย่างมาก โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเกื้อหนุนกัน เมื่อขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไป การจัดการความรู้แม้มีความสำเร็จเกิดขึ้น แต่อยู่ในวงจำกัดสำหรับองค์ความรู้บางส่วนเท่านั้น การจะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จำต้องอาศัยปัจจัยทั้ง 5 ปัจจัยข้างต้นในการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบชัดเจนอย่างสม่ำเสมอ แม้ถูกจำกัดด้วยอุปสรรคที่ปรากฏขึ้นอยู่ก็ตาม

3.2.6 แนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ขึ้นอยู่กับการเชื่อมโยงระหว่าง 5 ปัจจัยและการตีศักยภาพของปัจจัยให้เกิดขึ้นพร้อมทั้งกำจัดอุปสรรค โดยมีข้อเสนอแนว 2 แนวทาง ดังต่อไปนี้

1) แนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรจากปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จที่ต่อการจัดการความรู้ ประกอบด้วย

- 1.1) การสร้างผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่ดีและเหมาะสมสำหรับการจัดการความรู้
- 1.2) การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีและเอื้อต่อการจัดการความรู้
- 1.3) การมีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เพียงพอและมีศักยภาพ
- 1.4) การจัดทำโครงสร้างการจัดการความรู้ขององค์กรให้ชัดเจน
- 1.5) การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรด้านการจัดการความรู้

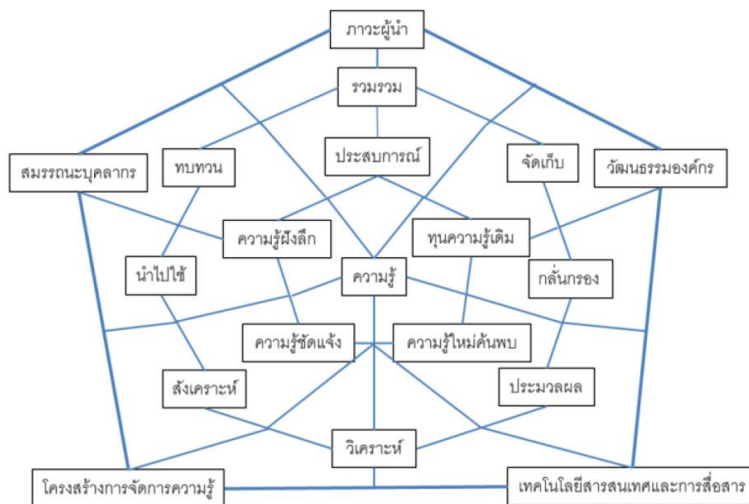
2) แนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรจากปัจจัยที่สนับสนุนการจัดการความรู้ ประกอบด้วย

- 2.1) การเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรและการจัดสรรเวลาสำหรับการจัดการความรู้
- 2.2) การสนับสนุนงบประมาณและกำหนดค่าตอบแทนในการจัดการความรู้
- 2.3) การสร้างระบบหรือแบบแผนกิจกรรมการจัดการความรู้

2.4) การสร้างระบบศูนย์ข้อมูลกลางภายใน

2.5) การลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของบุคลากร

จากการศึกษาเห็นได้ว่า แนวทางการสร้างความสำเร็จเกิดจากปัจจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของบุคลากร 5 ปัจจัย และมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ปรากฏในลักษณะเป็นปัจจัยสนับสนุน แต่ปัจจัยสนับสนุนนี้ไม่สามารถส่งผลให้เกิดความสำเร็จได้ด้วยตัวเองเพียงลำพัง ต้องมีปัจจัย 5 ปัจจัยเชื่อมโยงกันและปรากฏขึ้นอยู่ก่อน ผลจากการศึกษาครั้งนี้เป็นแนวทางการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนโดยอ้างอิงการเชื่อมโยงของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ สร้างเป็นรูปแบบลักษณะโครงข่ายการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ในรูปแบบ gossamer (ใยแมงมุม) อย่างไรก็ตามการเชื่อมโยงกันระหว่างปัจจัยเป็นโครงข่าย gossamer (ใยแมงมุม) สามารถนำมาเป็นแนวทางให้ความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนเกิดขึ้นได้ แม้การขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง จะทำให้โครงข่าย gossamer (ใยแมงมุม) ขาดลง ปัจจัยอื่นที่เหลืออยู่ในโครงข่ายจะช่วยพยุงให้การจัดการความรู้ยังคงขับเคลื่อนไปได้อย่างมีนัยสำคัญ และการมีปัจจัยที่สนับสนุนการจัดการความรู้จะเป็นแนวทางในการสร้างความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ดียิ่งขึ้น



ภาพ 2 โครงข่าย gossamer (ใยแมงมุม)

ที่มา: จากการศึกษปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน

3.3 ข้อเสนอแนะ

3.3.1 ข้อเสนอแนะจากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน 5 ปัจจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โครงสร้างการจัดการความรู้ มีดังต่อไปนี้

- 1) ควรสร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นกับผู้นำองค์กรและบุคลากรให้มีลักษณะภาวะผู้นำที่ดีในการจัดการความรู้
- 2) ควรสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้ขึ้นด้วยการมีส่วนร่วมของบุคลากร ปลูกฝังการเรียนรู้ให้กับบุคลากร ให้เกิดเป็นพฤติกรรมการเรียนรู้ประจำขององค์กร
- 3) ควรสนับสนุนเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด้วยจัดหาทรัพยากรด้านเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวก มีความทันสมัยและมีปริมาณเพียงพอต่อบุคลากร
- 4) ควรมีการกำหนดโครงสร้างการจัดการความรู้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม
- 5) ควรมีการจัดฝึกอบรมเพิ่มทักษะ สร้างสมรรถนะบุคลากรด้านการจัดการความรู้หรือสรรหาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญด้านการจัดการความรู้เข้าสู่องค์กร
- 6) ควรมีการเพิ่มอัตราค่าจ้างให้มีจำนวนเพียงพอต่อปริมาณงานและจัดเวลาในการจัดการความรู้แก่บุคลากร
- 7) ควรมีการจัดสรรงบประมาณในการจัดการความรู้ของบุคลากร
- 8) ควรสร้างระบบหรือแบบแผนกิจกรรมการจัดการความรู้อย่างเป็นรูปธรรมภายในองค์กร
- 9) ควรสร้างระบบศูนย์ข้อมูลกลางภายในองค์กร
- 10) ควรลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของบุคลากร

3.3.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ศึกษาขั้นตอนการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ
- 2) ศึกษาคุณภาพองค์ความรู้ที่เกิดจากความสำเร็จในการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน
- 3) ศึกษารูปแบบการจัดการความรู้ของบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่มีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- ณิชนพณ เชื้อปรางค์ และธีรพจน์ เวศพันธ์. “ปัจจัยที่เกี่ยวกับความสำเร็จในการจัดการความรู้ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศของกองทัพอากาศ.” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* 11, ฉ.1 (2560): 109-110. <https://he01.tci-thaijo.org/index.php/EAUHJSci/article/view/74363>. สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2565.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และฉัตรยาพร เสมอใจ. *การจัดการ Management*. กรุงเทพฯ: บริษัท ซีเอ็ด ยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2547.
- ธีรศักดิ์ นรดี. “รูปแบบการบริหารจัดการความรู้เพื่อพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 6.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ*, 2562.
- บดินทร์ วิจารณ์. *ชุดเครื่องมือการพัฒนางานองค์กร (Organization Improvement Toolkits) ตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐหมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ : สำนักบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิชั่น พริน แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2551.*
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2549. “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2549.” <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/191086.pdf>. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2565.
- ประพนธ์ ผาสุกยัด. *การจัดการความรู้ฉบับมือใหม่หัดขับ*. กรุงเทพฯ: ไยโหม, 2547.
- พระพนมภรณ์ ฐานิสโร, นายชาติรี เพ็งท่า, พระมหาวัฒนา สุรจิตโต. “การจัดการความรู้ : กระบวนการพัฒนาคน และการพัฒนางาน.” *วารสาร Journal of Roi Kaensam Academi5*, ฉ. 2 (2563): 197, 202. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/JRKSA/article/view/246954/167159>. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2565.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. *หน่วยที่ 14 เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง, ประมวลสาระชุดวิชาการพัฒนาระบบราชการและการบริหารการเปลี่ยนแปลง หน่วยที่ 9-15. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 2562.
- ภาคภูมิ มิ่งมิตร. “ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการความรู้ของรัฐบาล.” *วารสารธุรกิจปริทัศน์* 9, ฉ.1 (2560): 3-11. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/bahcuoj/article/view/120684/92108>. สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2565.

- เยาวรัชย์ พรประสิทธิ์, เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ และสุพร เลี่ยนสลาย. “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา สำนักงานเขตกลุ่มกรุงเทพใต้.” *วารสารการจัดการสมัยใหม่* 12, ฉ.1 (2557): 50-59.
<https://ir.stou.ac.th/bitstream/123456789/6951/1/140319.pdf>. สืบค้นเมื่อ 16 กรกฎาคม 2565.
- วรัชญา ศิริวัฒน์. *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการความรู้ในระบบราชการไทย: กรณีศึกษา กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2559, 154.
- สหัช จิตมงคลทอง. “การจัดการองค์ความรู้พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติพระนครเสมือนจริง.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการจัดการมรดกวัฒนธรรมและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ วิทยาลัยนวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2562.
- สายสุดา เตียเจริญ, ณัฏฐา มณีวงศ์, และอาทิศา นกอยู่. *การพัฒนาารูปแบบการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของสำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศิลปากร ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม*. (รายงานการวิจัย). (ม.ป.ท.): มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2561, 20.
- สุพิน เกษาคุปต์. *หน่วยที่ 7 วัฒนธรรมองค์การ วิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณ, ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารองค์การ หน่วยที่ 1-7*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2562.
- สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. *คู่มือการจัดทำแผนการจัดการความรู้ พ.ศ. 2548 การจัดการความรู้: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ*. โครงการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งความรู้และการจัดการความรู้ในส่วนราชการ, 2548.
- Deava [นามแฝง]. “Marketing Share รวบรวมเรื่องการตลาด ทรัพยากรมนุษย์ ภาวะผู้นำ ทฤษฎีองค์กร กรณีศึกษา, ทฤษฎีภาวะผู้นำ.” Deava, นำข้อมูลขึ้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2559, <https://chiefmarket.blogspot.com/search/labelทฤษฎีภาวะผู้นำ>, สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2567.
- Michael J. Marquardt. *Building the Learning Organization Mastering the 5 Elements for Corporate Learning*. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, 2002.
- Peter M. Senge. *The Fifth Discipline The Art and Practice of The Learning Organization*, ISBN 0-385-26095-4 Copyright © 1990 by Peter M. Senge. Broadway, New York: Doubleday a division of Bantam Doubleday Dell Publishing Group, 1990.

