



วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

Quality of Life and Law Journal

ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2568

Vol. 21 No. 1 January - June 2025

ISSN 3056-9826 (Online)

บทความวิชาการ

- ❖ หลักการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง
ชิษณุชา หมั่นถนอม

รายงานวิจัย

- ❖ แนวทางพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาในทุกด้าน
กฤษฎา แสงเจริญทรัพย์
- ❖ ทุนศักยภาพในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดจันทบุรี
ธีรังกูร วรบำรุงกุล วิวัฒน์ เพชรศรี ณีภา สมบูรณ์
นรินทร์ สังข์รักษา เรืองวิษณุ นิลโคตร และอัจฉรา สาหุทัต





สโมสรรีพวชิวรฐนุสรณ

สโมสรรีพวชิวรฐนุสรณก่อดั้งเพือ

- ๑) เพือน้อมรำลึกรัถึพระมหากษัตริณษณัธคณพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระผู้พระราชทานกำเนิดกิจการเสือป่าและลูกเสือไทย รวมถึงแสดงความจงรักภักดีแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว องค์พระประมุขของคณะลูกเสือแห่งชาติ
- ๒) เพือเป็นการเทิดพระเกียรติสมเด็จพระเจ้าภคินีเรอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี ทรงมีพระชนมายุครบ ๘๔ พรรษา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒
- ๓) เพือให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนกระบวนการลูกเสือและกิจการของคณะลูกเสือแห่งชาติ
- ๔) เพือศึกษาและรวบรวม บทความ งานพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระผู้พระราชทานกำเนิดเสือป่าและลูกเสือไทย
- ๕) เพือเป็นการให้ความรู้และเผยแพร่กิจการเสือป่าและลูกเสือไทย ให้เป็นที่รู้จักกว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- ๖) เพือส่งเสริมและพัฒนางานวิชาการให้มีความทันสมัย ประยุกต์ใช้กับลูกเสือได้ในยุคโลกาภิวัตน์



“กล้วยไม้สิงโตเจ้าฟ้าเพชรรัตน”

เป็นกล้วยไม้คู่ผสม ที่นายภวพล ศุภนันถนนานนท์ ผู้เลี้ยงและนักเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำสมัครเล่น ได้ดำเนินการผสมพันธุ์กล้วยไม้ระหว่างสิงโตแคลปโตเนนซ์ (Bulbophyllum claptoneze) และสิงโตปาละวัน (Bulbophyllum palawanense) เมื่อประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๒ จนได้กล้วยไม้ลูกผสมพันธุ์ใหม่ของโลก เมื่อความทราบฝ่าพระบาท สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี ทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานพระอนุญาตให้เชิญพระนามมาตั้งเป็นนามกล้วยไม้คู่ผสมใหม่นี้ว่า กล้วยไม้สิงโตเจ้าฟ้าเพชรรัตน โดยทรงพระกรุณาโปรดให้ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าโสมสวลี กรมหมื่นสุทธนารีนาถ เสด็จออกแทนพระองค์ ณ วังรื่นฤดี สุขุมวิท ๓๘ ประทานพระวโรกาสให้ นายชัชพล ไชยพร ข้าราชการบริวาร นำนายภวพล ศุภนันถนนานนท์ ฝ่าถววยกล้วยไม้คู่ผสมนี้ แต่สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี และพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าโสมสวลี กรมหมื่นสุทธนารีนาถ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งในวันเดียวกันนี้ สมาคมพืชสวนอังกฤษ ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนกล้วยไม้คู่ผสมดังกล่าวในนาม “Bulbophyllum Princess Bejaratana”

พระนามและพระบารมีของสมเด็จพระเจ้าภคินีเธอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี ย่อมยังให้ประชาชนได้หันมาสนใจกล้วยไม้สกุลนี้กันมากขึ้น เมื่อมีคนสนใจและนิยมกล้วยไม้สกุลนี้กันอย่างแพร่หลายแล้ว ก็จะเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรรายอื่นๆ หันมาช่วยกันพัฒนากล้วยไม้สกุลนี้ให้เป็นกล้วยไม้สกุลหลักอีกสกุลหนึ่ง ในการทำรายได้เข้าประเทศต่อไปในอนาคต รวมถึงเป็นขวัญกำลังใจสำหรับผู้พัฒนาพันธุ์กล้วยไม้สกุลนี้ และเป็นจุดเริ่มต้นให้ประชาชนหันมาสนใจกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการเจริญรอยพระยุคลบาท สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอฯ ผู้ส่นพระทัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกสถานหนึ่งด้วย



วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

ISSN 3056-9826 (Online)

“เป็นวารสารที่มุ่งเน้นเฉพาะวิชาการทางด้านสังคมสุขภาพและคุณภาพชีวิต รวมถึงวิชาการทางด้านกฎหมายการแพทย์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และวิทยาศาสตร์ ตลอดจนสหวิทยาการและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสรรค์สร้างสังคมสุขภาพ”

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ความรู้ ผลงานวิจัย ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในทางวิชาการ ด้านกฎหมายการแพทย์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และวิทยาศาสตร์ ตลอดจนสหวิทยาการและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสรรค์สร้างสังคมสุขภาพ
2. เพื่อเป็นสื่อกลางแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นทางด้านสังคมสุขภาพและคุณภาพชีวิต รวมถึงวิชาการทางด้านกฎหมายการแพทย์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และวิทยาศาสตร์ ตลอดจนสหวิทยาการและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสรรค์สร้างสังคมสุขภาพ ของคณาจารย์ นักวิชาการทั้งภายในและภายนอกสถาบัน
3. เพื่อส่งเสริมให้ผู้ทรงคุณวุฒิ คณาจารย์ นักวิชาการ และนักศึกษาทั้งภายใน และภายนอกสถาบันได้เผยแพร่ผลงานทางวิชาการ
4. เพื่อให้บริการทางวิชาการแก่สังคมในรูปแบบของวารสารวิชาการ
5. เพื่อให้เป็นเอกสารประกอบการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

คณะที่ปรึกษา

สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (อัมพร อมฺพโร)
ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร
ศาสตราจารย์นายแพทย์สมพล พงศ์ไทย
ศาสตราจารย์นายแพทย์สุรศักดิ์ ฐานีพานิชสกุล
ศาสตราจารย์ ดร. ม.ร.ว. ชินธุสร สวัสดิวัตน์
ศาสตราจารย์ ดร.รัศมีดารา ทุ่งสวัสดิ์
ดร.หิมาลัย ผิวพรรณ

บรรณาธิการ ดร.วราวิชญ์ ลำไย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา วิสูตรเรืองเดช มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

กองบรรณาธิการ ศาสตราจารย์ ดร.พนอเนื่อง สุทัศน์ ณ อยุธยา
รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ.ดร.พงศ์กุลธร โรจน์วีรุพห์
รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์
รองศาสตราจารย์ ดร.วรรณรา ชื่นวัฒนา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รณภูมิ สามัคคีคารมย์
ดร.สุภัทรา กรอุไร
อาจารย์มณิสรา จุลสมัย
นายสุรพล ศุขอัจจะสกุล
นายสรภพ แต่สุวรรณ
นายจักรพงษ์ ทัพพปริญา
นางสาวอิสริยาศิริ พยัคติกุล
นายคำรณ โชนะโชติ
นางสาวฤชราณี ไทยวัฒน์
นางกรณัญฐ์ รั๊กไคร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาลยุติธรรม
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ศาลยุติธรรม
สพฐ. ประถมศึกษาชลบุรี
การประปาส่วนภูมิภาค
กระทรวงพาณิชย์
มหาวิทยาลัยมหิดล
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
บริษัท เอ็นดีเอส โฮลดิ้ง จำกัด

ฝ่ายจัดการ นายประนพ ศิริเทพ

เจ้าของ สโมสรเสือป่าวิชิตานุสรณ์

สำนักงาน 38 ถ.วัดโพธิ์ไพโรจน์ ตำบลโพธาราม
อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี 70120

กำหนดออก ปีละ 2 ฉบับ (มกราคม - มิถุนายน) , (กรกฎาคม - ธันวาคม)

วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย
อยู่ในฐานข้อมูลของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (TCI)
ซึ่งผ่านการรับรองคุณภาพของ TCI



ทุกบทความได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) อย่างน้อย 2 ท่าน
ก่อนลงตีพิมพ์ในวารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย

☆ บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ในวารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ สโมสรเสื่อป่าวชิราวุธานุสรณ์และ
กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

☆ กองบรรณาธิการไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอกบทความเพื่อการศึกษา
แต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาให้ครบถ้วนสมบูรณ์

☆ ท่านที่ประสงค์จะส่งบทความวิชาการ ผลงานวิจัย ข้อคิดเห็น
ทางวิชาการลงตีพิมพ์ วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย กรุณา
ส่งมาที่ สโมสรเสื่อป่าวชิราวุธานุสรณ์

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer Review)

ศาสตราจารย์ ดร.จ่านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ศาสตราจารย์ บุญธรรม กิจปริดาภิรุตย์
มหาวิทยาลัยบูรพา

ศาสตราจารย์ ดร.นรินทร์ สังข์รักษา
มหาวิทยาลัยศิลปากร

รองศาสตราจารย์ ดร.เนาวรัตน์ ปลายน้อย
ข้าราชการบำนาญ มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.อรสา กงตาล
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ สิงห์สุริยา
มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ.ดร.กิตติธนต์ เลอวงศ์รัตน์
กองบัญชาการศึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.อุนิษา เลิศโตมรสกุล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช บวรสมพงศ์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

รองศาสตราจารย์ ดร.มงคล เทียนประเทืองชัย
มหาวิทยาลัยรังสิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรจักร วรรณกุล
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพ.ประยงค์ เต็มขวลา
วิทยابันฑิตเอเชีย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุริวัจน ปุณยวุฒิปริดา
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วินิพพล มหาอาษา
มหาวิทยาลัยมหิดล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุรีสกร โตรัตน์
มหาวิทยาลัยมหิดล

ดร.กฤษฎา แสงเจริญทรัพย์
มหาวิทยาลัยรังสิต

ดร.ชวลิต หมั่นนุช
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ดร.ปนัดดา รักษาแก้ว
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

อาจารย์สุจิตรา ฟุ้งเฟื่อง
มหาวิทยาลัยชินวัตร

ศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรสมุน พงษ์ภิณู
มหาวิทยาลัยมหิดล

ศาสตราจารย์ พล.ต.ต.หญิง ดร.พัชรา สิ้นลอยมา
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัลย์ ปลายน้อย
ข้าราชการบำนาญ มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวานิชย์
ข้าราชการบำนาญ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ชูษณะ รุ่งปัจฉิม
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.เพชร สันทัต
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

พลเรือโท นพ.วิชัย มนัสศิริวิทยา (ร.น.)
กรมการแพทย์ทหารเรือ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พ.ต.ต. ดร.ธวิษ สุตสาคร
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ตุนท์ ชมชื่น
วิทยาลัยเชียงราย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐนนท์ศักดิ์ บวรนนท์กุล
มหาวิทยาลัยมหิดล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัชฎาพร เกตานนท์
มหาวิทยาลัยศิลปากร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชราภรณ์ ไชยสังข์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มาสริน ศุกลปักษ์
วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี จังหวัดนนทบุรี

ดร.วาณิชชา จันทสระ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ดร.เอกพงษ์ สารน้อย
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ดร.วสิน พิพัฒน์ฉัตร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



บทบรรณาธิการ

สวัสดิ์คีระ วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย ฉบับนี้เป็นปีที่ 21 เล่มที่ 1 ในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี "กฎหมาย" ไม่ได้เป็นเพียงกลไกในการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นเวทีวิชาการสำหรับการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และงานวิจัยที่บูรณาการมิติทางกฎหมายเข้ากับมิติสุขภาพและสังคม

บทความที่รวบรวมในวารสารฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การแพทย์ การศึกษา สิ่งแวดล้อม และความเป็นธรรมในสังคม ตลอดจนบทเรียนจากการปฏิบัติจริงในภาคสนาม โดยหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย และผู้สนใจทั่วไปในการร่วมสร้างสังคมที่เป็นธรรมมีคุณภาพชีวิตที่ดี และยั่งยืน ในฉบับนี้มีบทความที่น่าสนใจ จำนวน 3 เรื่อง เป็นรายงานวิจัย 2 เรื่อง ซึ่งนักวิชาการ บุคลากรทางการศึกษา และนักวิจัยต่าง ๆ ล้วนให้ความสนใจต่อการศึกษาวิจัยในประเด็น ด้านกฎหมาย และสหวิทยาการอื่น ๆ เช่นเรื่อง “แนวทางพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาในทุกด้าน” “หลักการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง” “ทุนศักยภาพในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดจันทบุรี” เพื่อให้ผู้อ่านได้เลือกศึกษาตาม ความสนใจ และขอขอบพระคุณคณะที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) ที่กรุณาประเมิน คัดกรองบทความวิจัยและให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ ในการปรับปรุงบทความวิจัยให้มีความ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เนื้อหาสาระของบทความที่วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมายได้นำเสนอไปนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านเพื่อเปิดมุมมองแนวคิดในการศึกษา พัฒนางานวิจัยของท่านต่อไปในอนาคต

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

- ❖ หลักการไหลตลพินิจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง
ศิษณุชา หมั่นถนอม.....e278162

รายงานวิจัย

- ❖ แนวทางพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาในทุกด้าน
กฤษฎา แสงเจริญทรัพย์.....e280484
- ❖ ทุนศัทยภาพในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดจันทบุรี
ธีรังกูร วรบำรุงกุล วิวัฒน์ เพชรศรี พิฎา สมบูรณ์
นรินทร์ สังข์รักษา เริงวิชญ์ นิลโคตร และอัจฉรา สาเหตุค.....e276609

หลักการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง Principles of Using Legal Discretion in Issuing Administrative Orders

ชัชณูชา หมั่นถนอม*
Chidsanucha Manthanom*

(Received: 15 January 2025, Revised: 3 May 2025, Accepted: 22 June 2025)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อการบริหารองค์กร โดยคำสั่งทางปกครองมีส่วนประกอบสำคัญ ได้แก่ ลักษณะ รูปแบบ และความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็นองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม องค์ประกอบที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การมีอำนาจตามกฎหมาย และรูปแบบหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ ส่วนองค์ประกอบที่เป็นนามธรรม ได้แก่ ดุลพินิจ เมื่อหน่วยงานทางปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองในรูปแบบใดก็ตาม ผู้มีอำนาจจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งนั้น โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เป็นแนวทาง เช่น การพิจารณาตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักความได้สัดส่วน หลักความเหมาะสม และหลักความจำเป็น หากการใช้ดุลพินิจเกิดข้อผิดพลาด เช่น การไม่ใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน หรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมทางปกครอง ทั้งในส่วนของผู้รับคำสั่งและผู้ออกคำสั่งนั้น

คำสำคัญ : คำสั่งทางปกครอง / ดุลพินิจตามอำเภอใจ / ดุลพินิจ

Abstract

This academic article aims to present administrative actions characterized by the exercise of discretion in issuing administrative orders for organizational management. Administrative orders comprise essential elements, including characteristics, form, and legal validity, which are further divided into tangible and intangible components. The tangible components include having legal authority and adhering to prescribed forms and procedures, while the intangible component pertains to discretion. When administrative agencies issue administrative orders in any form, the authorized individuals must exercise discretion in doing so. This process must follow specific guidelines, such as adhering to the principles of legality, the principle of no power without law, proportionality, appropriateness,

*ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์), ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ, สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษายะลา

*Ph.D. (Public Administration), Study Supervisor, Senior Professional Level, The Secondary Educational Service Area Office Yala

Corresponding Author: Chidsanucha Manthanom, E-mail: joemajor5931@gmail.com

and necessity. Errors in the exercise of discretion such as failure to exercise discretion, exceeding the discretion granted by law, distorting the use of discretion, or disregarding constitutional rights and freedoms along with the violation of general legal principles, which constitutes arbitrary use of discretion, inevitably affect administrative justice. Such errors impact both the recipients of the orders and the authorities issuing them.

Keywords: Administrative order / Arbitrary Discretion / Discretion

บทนำ

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จะเห็นได้ว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นในครั้งแรกเป็นลักษณะของรูปธรรม กล่าวคือมีลักษณะที่มีรูปแบบขั้นตอนระเบียบกำหนดไว้เกือบทุกลักษณะแต่มีอีกส่วนหนึ่งที่เป็นลักษณะนามธรรม คือ ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจถือได้ว่าเป็นการใช้ความรู้สึกนึกคิดของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการกระทำทางปกครอง ในการทำความเข้าใจความหมาย “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง” นั้น จำต้องพิจารณาตำแหน่งแห่งที่ของดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ปรากฏในโครงสร้างของบรรทัดฐานทางกฎหมายคือ ดุลพินิจที่ปรากฏตัวในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย และปัญหาของดุลพินิจในส่วนที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554)

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายศึกษาและวิเคราะห์การออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเพื่อจะศึกษาปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และนำไปเป็นกรณีศึกษาให้เกิดความเข้าใจ รวมทั้งเป็นแนวทางสำหรับการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องของฝ่ายปกครองต่อไปในอนาคต

ดุลพินิจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง

1. ความหมายของดุลพินิจในฝ่ายปกครอง

ในการดำเนินการกิจการของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ กำหนดให้แต่ละฝ่ายต่างดำเนินการไปตามหน้าที่โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจที่จะบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงได้ในทุกเรื่อง ทุกกรณี ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยข้อจำกัดนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องตรากฎหมายด้วยถ้อยคำที่กว้าง เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินการกิจการของรัฐได้อย่างราบรื่น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องตรากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองไว้ด้วยเหตุ 3 ประการ 1) เหตุผลเกี่ยวกับภารกิจของรัฐสมัยใหม่จะต้องจัดทำภารกิจพื้นฐานเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ เช่น ด้านความมั่นคง การป้องกันประเทศ และภารกิจอื่น ๆ ที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น 2) เหตุเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ใช้บังคับการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคต นับแต่วันที่ใช้กฎหมาย เพราะไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าการกระทำหรือเหตุการณ์ในอนาคตจะเป็นเช่นไร และ 3) เหตุเรื่องความยุติธรรมเฉพาะกรณี อาจเกิดจากอำนาจผูกพันทำให้การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองเกิดความไม่เป็นธรรม บนพื้นฐานความเสมอภาคของบุคคล (ศุภชัย บุญอำพันธ์, 2567) คำจำกัดความของดุลพินิจและการใช้อำนาจในบริบทของกฎหมายปกครองนั้นเป็นอำนาจชนิดหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจการกระทำทางปกครองให้เหมาะสมสอดคล้องกับกรณีหรือข้อเท็จจริง

ดุลพินิจฝ่ายปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจที่ฝ่ายปกครองได้รับจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องตามขอบเขตของกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน (บุญญรัตน์ โสคันดาลชัย, 2560)

2. อำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) ดุลพินิจตัดสินใจ คือ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ปรากฏในโครงสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย และ 2) ดุลพินิจวินิจฉัย คือ ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงกับปัญหาการยอมรับดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ปรากฏในโครงสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายส่วนที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ ด้วยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมายเป็นพื้นฐานสำคัญเมื่อใดที่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิได้กำหนดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนแล้ว ในการบังคับใช้กฎหมายย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการใช้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเกิดขึ้นจากการที่ตัวบทกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เพื่อมิให้การใช้บทบัญญัติของกฎหมายแข็งกระด้างและเพื่อมุ่งหมายให้เกิดความยุติธรรมขึ้นแก่เฉพาะเรื่องเฉพาะรายนั้น ๆ อำนาจดุลพินิจสามารถแบ่งออกได้หลายประเภทตามการกระทำต่าง ๆ ของรัฐแต่ยังคงมีลักษณะร่วมกัน ได้แก่ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดถ้อยคำที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัว หรือให้ทางเลือกในการใช้อำนาจหรือมาตรการได้หลายทางในขอบเขตที่กำหนด ซึ่งการยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้มีการบริหารกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีให้เกิดการหยุดชะงักในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2568) ซึ่งการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นไปเพื่อการบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องตรวจสอบ 1) ข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ และ 2) การใช้อำนาจดุลพินิจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนผลให้ถูกต้องและเหมาะสม ด้วยความเป็นกลาง และโดยปราศจากอคติ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐตามความเหมาะสมแก่กรณี (กาญจนา สุขามุณี, 2566)

2.1 กรณีใช้ดุลพินิจตัดสินใจ

ดุลพินิจตัดสินใจเป็นดุลพินิจที่จะเลือกตัดสินใจวินิจฉัยในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมายเป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดผลของการใช้อำนาจไว้เช่นไร เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นครบองค์ประกอบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะเลือกผลในทางกฎหมายหรือมาตรการในการดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ ดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนของผลทางกฎหมายนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องไว้ให้ โดยจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการและดุลพินิจเลือก (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2568) หากพิจารณาโครงสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการจะพบว่าองค์กรนิติบัญญัติกำหนดองค์ประกอบส่วนเหตุอันเป็นเงื่อนไขของผลทางกฎหมายไว้ และเมื่อองค์ประกอบที่เกิดขึ้นครบถ้วนองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถเลือกผลในทางกฎหมายที่กำหนดไว้ได้ผลในทางกฎหมายที่กำหนดไว้มี 2 กรณีใหญ่ ๆ คือ กรณีที่ (1) เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วน

แล้วองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) เช่น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แล้วแต่กรณี ผู้มีอำนาจสามารถตัดสินใจที่จะลงโทษทางวินัยในกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ หรือ ตัดเงินเดือน หรือ ลดเงินเดือน อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสามารถตัดสินใจที่จะลงโทษทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก หรือ ไล่ออก อย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนกรณีที่ (2) เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้วและองค์กรเจ้าหน้าที่ตัดสินใจที่จะดำเนินการ องค์กรเจ้าหน้าที่สามารถเลือกดำเนินการตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งในบรรดามาตรการที่กฎหมายกำหนดได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) เช่น เมื่อผู้รับอนุญาตตั้งฟาร์มสุกรดำเนินการเป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากส่งกลิ่นเหม็นเป็นมลพิษทางอากาศ มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดังนี้ 1) เข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งโรงงานหรือแหล่งเกิดมลพิษ เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษ 2) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือ ซ่อมแซม 3) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ 4) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตหยุดหรือปิดการดำเนินการ หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือ 5) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา 68 หรือ 70 ในกรณีผู้ควบคุมไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

2.2 กรณีใช้ดุลพินิจวินิจฉัย

ดุลพินิจวินิจฉัยเป็นอำนาจดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนขององค์ประกอบส่วนเหตุซึ่งในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเลือกตัดสินใจตามความพอใจได้ แต่จะต้องตรวจสอบโดยวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่นั้นเพียงพอที่จะเชื่อว่ามีข้อเท็จจริงนั้นเกิดขึ้นหรือไม่ แม้ว่าการวินิจฉัยข้อเท็จจริงนี้อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2568) เช่น เมื่อข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน พ.ศ. 2547 ต่อมาได้กู้เงินเพื่อปลูกสร้างบ้าน จึงได้ขอใช้สิทธิตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามความในมาตรานี้จะเกิดกรณีขึ้น 2 กรณี คือ กรณีแรกข้าราชการที่เช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้านที่สร้างเสร็จแล้ว และใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ตามตัวบทกฎหมาย แต่ในกรณีที่สอง ข้าราชการที่กู้เงินเพื่อปลูกสร้างบ้านซึ่งสภาพของบ้านไม่สามารถเข้าอยู่ได้ทันทีนับแต่วันที่ก่อหนี้ตามหลักความเสมอภาคแล้วทั้ง 2 กรณีควรเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ได้ตั้งแต่วันที่เกิดหนี้ หากตีความในประโยคที่ว่า “และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น” ก็จะทำให้ข้าราชการกรณีที่สองไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ในระหว่างก่อสร้างจนกว่าบ้านจะสร้างแล้วเสร็จและได้อาศัยอยู่จริง จึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น ในการตีความตัวบทกฎหมายมาตรานี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อ 208/2554 ศาลเห็นว่า บ้านที่ยังสร้างไม่เสร็จจึงไม่มีสภาพเป็นบ้านที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ผู้ก่อสร้างที่มีหนี้เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นหนี้เพื่อการก่อสร้างให้เป็นบ้านที่สมบูรณ์ก่อนเข้าอยู่อาศัย ข้าราชการดังกล่าวก็มีสิทธิสามารถนำค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยมาขอเบิกค่าเช่าบ้านได้ (ศาลปกครอง, 2554)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลได้ตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญ อยู่ 2 ประการ คือ 1) เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ และ 2) เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง ในกรณีตามมาตรา 17 ทั้งสองกรณีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ทั้ง 2 ข้อ ดังนั้นองค์การฝ่ายปกครองอาจต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการพิจารณาว่าจะอนุมัติให้ผู้ยื่นคำขอใช้สิทธิในกรณีที่สองว่ามีลักษณะเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยอาศัยหลักการตีความทางกฎหมายปกครองประกอบด้วย

3 การใช้ดุลพินิจทางปกครอง

ดุลพินิจทางปกครองควรใช้เมื่อใด ดังที่กล่าวมาข้างต้นดุลพินิจที่ระบุไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งความหมายของคำสั่งทางปกครองเป็นไปตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งบ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง การออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำทางปกครอง ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์ (2566) ได้กล่าวว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ได้แก่ การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง และการกระทำอื่นใด 2) การกระทำทางปกครอง 2 ฝ่าย คือ สัญญาของฝ่ายปกครอง ได้แก่ สัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง ดุลพินิจจะมีผลเกี่ยวเนื่องในการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว โดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครอง

3.1 คำสั่งทางปกครอง

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า 1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งบ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ 2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ชาญชัย แสงวงศ์ (2563) ได้อธิบายถึงคำสั่งทางปกครองซึ่งมีสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

ประการที่ 1) องค์ประกอบในแง่ผู้ออกคำสั่งซึ่งต้องเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของเจ้าหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ประการที่ 2) องค์ประกอบในแง่ของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ

ประการที่ 3) องค์ประกอบในแง่วัตถุประสงค์ ซึ่งจะต้องมุ่งผลในทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

ประการที่ 4) องค์ประกอบในแง่ของผลต่อผู้รับคำสั่ง เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณีที่กำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ

ประการที่ 5) องค์ประกอบในแง่การเกิดผลในระบบกฎหมาย เป็นการกระทำที่มีผลโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครองมีความสำคัญในการชี้ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเมื่อใด โดยปกติจะเกิดผลเมื่อแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบเป็นต้นไป

3.2 คำสั่งทางปกครองทั่วไป

คำสั่งทางปกครองอาจมีผลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุไว้ในคำสั่งในกรณีนั้น ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและเจาะจงเฉพาะราย แต่คำสั่งทางปกครองบางกรณีก็เรียกว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไป วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2554) อธิบายว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไปอาจเกิดได้ 2 ลักษณะคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมแต่กฎเกณฑ์นั้นมีผลบังคับเฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น ฝ่ายปกครองมีคำสั่งห้ามมิให้นาย ก. ประกอบกิจการซ่อมจักรยานยนต์ตั้งแต่เวลา 18.00 น. ถึง 06.00 น. ของอีกวันหนึ่ง ซึ่งเป็นการกำหนดกรณีที่เป็นนามธรรมคือช่วงเวลาแต่ไม่ได้กำหนดเจาะจงว่าวันใดและกำหนดเฉพาะรายนาย ก. เป็นต้น อีกลักษณะหนึ่งคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่กฎเกณฑ์นั้นมีผลใช้บังคับไม่จำกัดจำนวน เช่น สัญญาณไฟจราจร ที่มีผลบังคับในกรณีที่มีบุคคลใดที่ขับรถเข้าไปในเขต ต้องปฏิบัติตามสัญญาไฟจราจรนั้น ซึ่งเป็นการกำหนดกรณีที่เป็นรูปธรรม คือสัญญาณไฟจราจรแต่ไม่เจาะจงเฉพาะราย

3.3 การเริ่มทำคำสั่งทางปกครอง

ในการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะเกิดขึ้นได้ 3 กรณี 1) โดยการร้องขอ เช่น การขออนุญาต ขอดจดทะเบียน ขอสัญชาติ 2) โดยการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การสั่งให้หรือถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และ 3) โดยคำแนะนำหรืออนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ เช่น การแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง

3.4 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง

1) ก่อตั้งสิทธิ ให้สิทธิ หรือให้ประโยชน์ เช่น การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร การให้ทุนการศึกษา

2) ปฏิเสธสิทธิ หรือไม่ให้ประโยชน์ เช่น การไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับจดทะเบียน หรือไม่รับอุทธรณ์

3) เพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ

4) รับรู้สิทธิของประชาชน เช่น การรับจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

5) สร้างภาระกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ เช่น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

6) วินิจฉัยอุทธรณ์

3.5 ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบอำนาจให้มีหน้าที่ในเรื่องนั้น

2) เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คือ ไม่ใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติ เช่น การอนุมัติพระราชกำหนด ไม่ใช่อำนาจทางรัฐบาล เช่น การทูต ไม่ใช่อำนาจในทางตุลาการ เช่น ในการตัดสินคดี ไม่ใช่อำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การไม่รับแจ้งความของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือการดำเนินการทางแพ่ง เช่น การบังคับคดีทางแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี

3) เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องมุ่งประสงค์เพื่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

3.6 รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถออกคำสั่งได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสมและจำเป็น มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมาย ในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ชาลูนชัย แสงวงศ์ (2563) กล่าวว่าความชัดเจนของกฎหมายเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง คำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในบังคับของหลักการดังกล่าวด้วย คำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบใดต้องมีความหมายที่ “ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้” ทั้งนี้ไม่ว่าต่อผู้รับคำสั่งหรือบุคคลที่สามก็ตาม

รูปแบบที่ 1 คำสั่งด้วยวาจา ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เลือกที่จะทำคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาแล้วนั้น ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอภายใน 7 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือยืนยันคำสั่งทางปกครองของตนให้ผู้รับคำสั่ง กรณีนี้มิใช่การมีคำสั่งใหม่เป็นหนังสือและต้องนับผลทางกฎหมายใหม่แต่อย่างใด หากแต่เป็นการออก “หนังสือยืนยัน” ว่าคำสั่งด้วยวาจาที่ตนทำไปก่อนหน้านี้มีเนื้อหาเช่นใดและมีเหตุผลอย่างไร แต่ผลของคำสั่งทางปกครองเกิดแล้วตั้งแต่ขณะที่ได้มีคำสั่งด้วยวาจา

รูปแบบที่ 2 คำสั่งเป็นหนังสือ เป็นไปตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น ประกอบมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครอง เป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

รูปแบบที่ 3 คำสั่งโดยวิธีการอื่น คำสั่งทางปกครองอาจสื่อความหมายโดยวิธีอื่นนอกจากหนังสือหรือวาจา เช่น ไฟสัญญาณจราจร เป็นต้น

4 ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง

การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับคือ การใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ขอบเขตที่เวลากำหนดอย่างเป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขณะเดียวกันจะต้องสงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วยนอกจากนี้การใช้ดุลพินิจจะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมี 3 ขั้นตอน ดังนี้ (กาญจนา สุขาบวรณ, 2566)

ขั้นตอนที่ 1 การวินิจฉัยข้อเท็จจริง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการขอรับการใช้บริการจากภาครัฐ และต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าได้เกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ หลักการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่กฎหมายเฉพาะกำหนดแล้ว

ขั้นตอนที่ 2 การปรับบทกฎหมาย กล่าวคือ บางกรณีกฎหมายจะบัญญัติข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบโดยใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนแน่นอน แต่บางกรณีกฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ๆ และไม่มีคำจำกัดความไว้หรือไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอน เจ้าหน้าที่จะต้องปรับบทกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ขั้นตอนที่ 3 การตัดสินใจ กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้เพียงประการเดียวหรือหลายประการ หากกฎหมายให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจกำหนดทางเลือกในการตัดสินใจได้หลายทาง ซึ่งเป็นดุลพินิจตัดสินใจและดุลพินิจวินิจฉัยนั่นเอง ผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะต้องเลือกใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมกับกรณี

4.1 กรณีตัวอย่างการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง

การวินิจฉัยข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้เนื่องจากที่พักอาศัยของทางราชการไม่ว่าง ผู้ฟ้องคดีจึงขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เลื่อนระดับเป็นระดับ 7 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจัดให้เข้าอยู่บ้านพักตามข้อ 1 (1) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยและระเบียบการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี

การปรับบทกฎหมาย ด้วยเหตุดังกล่าวข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ที่จะสามารถใช้สิทธิตามข้อ 14 ได้นั้น จึงต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ 6 เสียก่อน แต่ทั้งนี้ ด้วยสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ 6 เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับ อันเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิหรือเป็นเหตุให้สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านต้องระงับไป หากต่อมาภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุเช่นว่านั้น ได้ระงับไปแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้น ย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านต่อไป

การตัดสินใจ 1) ผู้มีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีให้เข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ ตามข้อ 1 (1) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย เพราะเมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้วและองค์กรเจ้าหน้าที่ตัดสินใจที่จะดำเนินการ องค์กรเจ้าหน้าที่สามารถเลือกดำเนินการตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งในบรรดามาตรการที่กฎหมายกำหนด และ 2) สั่งงดใช้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน (เช่าซื้อ) ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ใช้ดุลพินิจวินิจฉัย เพราะเมื่อกฎหมายกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเลือกตัดสินใจได้ตามความพอใจแต่เป็นการตัดสินใจตามข้อเท็จจริง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้าน จึงต้องออกคำสั่งดังกล่าว (ศาลปกครอง, 2567)

5. หลักการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

หลักการใช้ดุลพินิจอาจเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองแบบกลาย ๆ มีหลักการสำคัญ ๆ ในการพิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้ (บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตาลชัย, 2560)

1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนที่จะต้องกระทำการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ตน หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจโดยชัดแจ้งแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ ประกอบด้วยหลักการย่อยสองหลัก คือ

1.1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง และใช้อำนาจโดยไม่ให้ขัดกับกฎหมายในลำดับชั้นต่าง ๆ

1.2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

2) หลักความได้สัดส่วน การใช้อำนาจดุลพินิจต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เพื่อควบคุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยพิจารณาความเหมาะสมกับกรณีแห่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีไป หลักความได้สัดส่วนนี้มีหลักการอันเป็นสาระสำคัญ คือ

2.1) หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถจะดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างเหมาะสม หากการออกคำสั่งทางปกครองจะนำไปสู่การกระทำที่ไม่สามารถจะบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามความเป็นจริงได้เลยย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่เหมาะสมขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

2.2) หลักความจำเป็น กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองโดยพิจารณาว่าหากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และหากเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์กับประชาชน ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

2.3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองโดยเลือกมาตรการที่จะเป็นประโยชน์กับส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกชน หากมาตรการใดเมื่อลงมือปฏิบัติแล้วจะมีประโยชน์กับสาธารณชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดกับราษฎร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่เลือกใช้มาตรการนั้น

6 การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดหรือตามอำเภอใจ

การใช้ดุลพินิจจะอยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้น การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงต้องชอบด้วยกฎหมายเสมอ มิฉะนั้นจะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอำนาจตามอำเภอใจ (อนูวัฒน์ บุญพันธ์, 2554) ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) การไม่ใช้ดุลพินิจ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแต่ไม่ทำ เช่น ไม่ได้สั่งสลายการชุมนุมประท้วงปิดถนน ทำให้บุคคลทั่วไปไม่อาจสัญจรไปมาได้

2) การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ อาจเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาทางปกครองโดยที่กำหนดไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ผู้ที่มีคุณสมบัติในองค์กรอาจมีไม่ครบ ตามจำนวน จึงแต่งตั้ง แค่ 3 คน เป็นต้น คำว่าเกินกว่ากฎหมายกำหนดไม่ได้หมายความว่าถึงจำนวนที่เกินเท่านั้นอาจหมายความรวมถึงการใช้อำนาจที่ไม่ตรงตามที่กฎหมายกำหนดทุกกรณี

3) การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดในกรณีนี้เกิดขึ้นมากที่สุด โดยความผิดพลาดของการใช้ดุลพินิจอาจจะเกิดขึ้นจากกรณีนี้ดังต่อไปนี้ กรณีองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่สนใจวัตถุประสงค์ของการที่กฎหมายมอบดุลพินิจให้ตน หรือ กรณีองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่ได้นำพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักก่อนตัดสินใจ หรือ กรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ

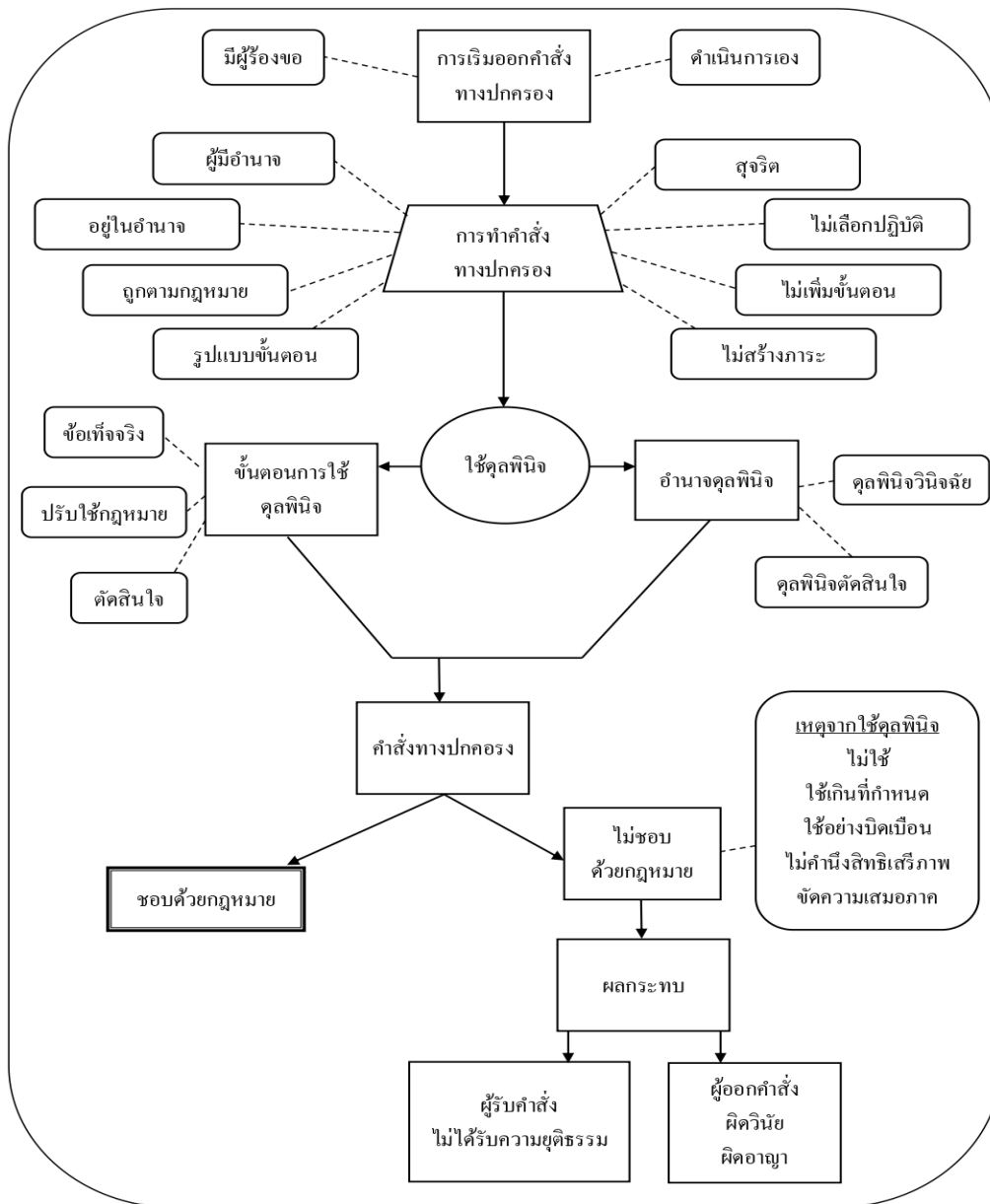
4) การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

5) การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป

สรุปได้ว่า การใช้ดุลพินิจทางปกครองนั้นเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกคำสั่งทางปกครอง หากเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งทางปกครองนั้นก็จะเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยเช่นกัน และแม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีชอบด้วยกฎหมายแต่คำสั่งทางปกครองนั้นก็ยังมีสภาพที่ใช้บังคับต่อผู้รับคำสั่งอยู่ตลอดจนกว่าจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งนั้น ดังนั้นการควบคุมที่ทำให้ไม่เกิดความผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องดำเนินการตามขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง คือ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมาย และการตัดสินใจเลือกใช้ดุลพินิจ โดยคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักความได้สัดส่วน หลักแห่งความเหมาะสม และหลักความจำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจได้ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และการใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมทางปกครอง

7. กระบวนการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง

จากหลักการที่กล่าวมาถึงแม้การใช้อำนาจดุลพินิจจะเป็นนามธรรมและขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างที่ไม่สามารถกำหนดสูตรที่ตายตัวได้เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของคนนั้นเป็นนามธรรมไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกันนั้น แต่โดยเจ้าหน้าที่คนละคน หรือต่างพื้นที่ หรือต่างบริบทกัน หรือด้วยเหตุปัจจัยอื่น ๆ จะออกคำสั่งในเรื่องนั้นได้เหมือนกันหรือตรงกัน แต่ขั้นตอนกระบวนการหรือข้อควรคำนึงอาจสามารถนำเสนอเป็นภาพกระบวนการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองนำไปประยุกต์ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อการบริหารราชการที่ดีต่อไป ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กระบวนการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง
ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน

8 การวิเคราะห์การใช้ดุลพินิจทางปกครอง

กรณีตัวอย่างที่ 1 ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องเป็นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีคำสั่งที่ 1 เป็นหนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งที่ 2 สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการระหว่างการสอบสวน ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งทั้ง 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังนี้ (ศาลปกครอง, 2547)

ประเด็นที่ 1 เนื่องจากเป็นคำสั่งที่กระทำโดยปราศจากอำนาจเพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสั่งให้ผู้ฟ้องพักราชการได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) มาบังคับใช้ตามที่ผู้ถูกฟ้องดำเนินการนั้น เห็นว่า มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และ ข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 กำหนดให้ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย ให้เป็นไปตามระเบียบนี้ การใดที่ไม่ได้ระบุไว้ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาบังคับใช้โดยอนุโลม และข้อ 8 วรรคหนึ่งของ กฎ ก.พ. กำหนดให้ อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี้และรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นโดยผลของกฎหมายแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของผู้ฟ้องคดี ย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี

สรุปได้ว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งที่ 1 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และออกคำสั่งที่ 2 สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการระหว่างการสอบสวนได้ ซึ่งเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบอำนาจให้มีหน้าที่ในเรื่องนั้น ฉะนั้นแล้วผลของคำสั่งทางปกครองทั้ง 2 ฉบับ ยังคงมีผลบังคับแม้ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

ประเด็นที่ 2 การแต่งตั้ง พลเอก ธ. ปลัดกระทรวงกลาโหม ที่มีใช้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและไม่ใช้ข้าราชการฝ่ายพลเรือน เป็นประธานสอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การนำ กฎ ก.พ. มาบังคับใช้โดยอนุโลมในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้นต้องนำมาบังคับใช้ทั้งหมดหรือไม่ เห็นว่า การนำกฎหมายอื่นที่มาใช้อนุโลมนั้น ในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุผล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลม ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายที่ใช้โดยอนุโลมต้องนำรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามข้อกำหนดของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ที่นำมาใช้โดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องแต่งตั้งประธานจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน การแต่งตั้ง พลเอก ธ. ปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นข้าราชการทหาร ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 บัญญัติว่า ข้าราชการทหาร หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร ซึ่งมีใช้ข้าราชการพลเรือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปได้ว่า การใช้ดุลพินิจทางปกครองของผู้มีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย เป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ในส่วนของขั้นตอนที่ 1 การการวินิจฉัยข้อเท็จจริง ที่ว่า พล.เอก. ธ มิได้เป็นข้าราชการพลเรือนเกิดความบิดเบือนในเหตุ และเมื่อเข้าสู่ขั้นตอนที่ 2 การปรับบทกฎหมาย หากมิใช่ข้าราชการพลเรือนไม่สามารถแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัยได้ เป็นผลมาจากการบิดเบือนข้อเท็จจริงในขั้นตอนที่ 1 ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับใช้กฎหมายผิดและผู้ถูกฟ้องคดีได้เลือกตัดสินใจในขั้นตอนที่ 3 การตัดสินใจ แต่งตั้ง พล.เอก. ธ เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนวินัยโดยไม่ถูกต้อง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดในลักษณะการใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน

อย่างไรก็ตาม มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาด

คุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจาก บทบัญญัตินี้ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นยังมีผลต่อไป ถึงแม้ว่าจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น และได้มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์ที่จะเพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองไว้ในมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเด็นที่ 3 เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องจึงไม่เป็นเหตุที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องพักราชการได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีเนื่องจาก เหตุที่ผู้ฟ้องคดีมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน และผู้ฟ้องคดีมี พฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณาและมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้ว แม้ว่าต่อมาภายหลังจะปรากฏว่าเป็นคำสั่งที่ 1 มีชอบด้วยกฎหมายก็ตาม หาได้มีผลทำให้คำสั่งที่ 2 ที่สั่งโดยขอให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการดังกล่าวเสียไปด้วยไม่

สรุปได้ว่า การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งพักราชการนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจตามขั้นตอนและ ถูกต้อง กล่าวคือ ในขั้นตอนที่ 1 การวินิจฉัยข้อเท็จจริง เมื่อปรากฏว่ามีองค์ประกอบครบ คือ ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าคง อยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา เมื่อเข้าสู่ขั้นที่ 2 การปรับบทกฎหมาย เป็นไป ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อ กฎหมายได้อย่างสอดคล้อง จึงเลือกตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนที่ 3 โดยการออกคำสั่งพักราชการผู้ ฟ้องคดี เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ เป็นไปตาม มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กล่าวไว้ข้างต้น

กรณีตัวอย่างที่ 2 ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพนักงานห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัย ๘. ปฏิบัติหน้าที่ที่ศูนย์เพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดงาน ประชาสัมพันธ์ และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีถูกร้องเรียนว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ดูแลเอาใจใส่ผลประโยชน์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ อุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัย ๘. คณะกรรมการมีมติไม่รับอุทธรณ์เนื่องจากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ต่อมามีการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งมหาวิทยาลัย ๘. เรื่องเลื่อนค่าจ้างลูกจ้างประจำ โดยไม่เลื่อนขั้น ค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดี และมีเหตุผลว่ามีผลการปฏิบัติงานไม่ถึงเกณฑ์ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ประจำมหาวิทยาลัย ๘. แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ (ศาลปกครอง, 2567)

ประเด็น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นค่าจ้างชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นค่าจ้างเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือไม่ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการ ปฏิบัติงานของลูกจ้างประจำ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2553 ข้อ 8 กำหนดให้ ให้นำระบบเปิดซึ่งใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามมติคณะรัฐมนตรี มาใช้กับลูกจ้างประจำ ข้อ 9 กำหนดให้ มีคณะกรรมการระดับกรม เพื่อพิจารณากลับกรองผลการประเมินให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรมในการ ใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ก่อนเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นค่าจ้าง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการประเมิน

ดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้นำหลักเกณฑ์ข้างต้นมาใช้เพื่อพิจารณาเลื่อนชั้นค่าจ้างแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีทราบว่า ปฏิบัติไม่เหมาะสมหลายประการและได้กล่าวตักเตือนด้วยวาจาในเบื้องต้นซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่ามีภาระงานหนักให้ทราบจริง แต่ผู้ฟ้องคดียังปฏิบัติซ้ำอีกเป็นระยะ ๆ ดังนั้นการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ถือปฏิบัติแล้ว จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่จะได้รับการพิจารณาเพื่อเลื่อนค่าจ้างนั้น ต้องเป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอุตสาหะจนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ซึ่งประเมินจากการลา พุทธิกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นลูกจ้างประจำของส่วนราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของผู้นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ได้ใช้ความอุตสาหะในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ตลอดจนไม่รักษาวินัยและปฏิบัติตนให้เหมาะสม และไม่มีปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีหรือมีพฤติกรรมที่มีลักษณะอคติต่อผู้ฟ้องคดี การออกคำสั่งไม่เลื่อนชั้นค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งไม่เลื่อนชั้นค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ได้ใช้ดุลพินิจตามขั้นตอนในขั้นตอนที่ 1 การวินิจฉัยข้อเท็จจริง เมื่อปรากฏว่ามีองค์ประกอบครบ คือ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ได้ใช้ความอุตสาหะในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ตลอดจนไม่รักษาวินัยและปฏิบัติตนให้เหมาะสม และได้มีการแจ้งข้อบกพร่องและกล่าวตักเตือน เมื่อเข้าสู่ขั้นที่ 2 การปรับบทกฎหมาย เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างประจำ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2553 จึงเลือกตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนที่ 3 โดยการออกคำสั่งไม่เลื่อนชั้นค่าจ้างผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นดุลพินิจวินิจฉัย และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ

กรณีตัวอย่างที่ 3 จำเลยเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจอนุญาตให้โจทก์ลาหรือไม่ได้ เมื่อปรากฏว่าจำเลยมีปัญหาไม่พอใจกับโจทก์มาก่อน และเมื่อโจทก์ยื่นใบลาจก้วงหน้าตามระเบียบแต่จำเลยไม่อนุญาตและภายหลังโจทก์ได้ยื่นใบลาป่วยแทนใบลาจก จำเลยจึงเกษียณคำสั่งคาดโทษโจทก์ว่าเป็นการลาเท็จ เพื่อหาเหตุตั้งคณะกรรมการสอบสวนการลาของโจทก์อันเป็นเหตุลงโทษทางวินัย แม้ภายหลัง คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา) เขตพื้นที่การศึกษาเขต 8 พิจารณายกเลิกคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่โจทก์ก็ยังมีได้รับการเลื่อนเงินเดือนตามปกติ การกระทำของจำเลยจึงเป็นการก่อความเสียหายแก่โจทก์ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผล เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ถือได้ว่าจำเลยปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์(กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา, 2564, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4436/2562) มีประเด็นวิเคราะห์ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้โจทก์ลาจก ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าโจทก์ได้ยื่นใบลาจก้วงหน้าตามระเบียบ จำเลยต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ขั้นตอนที่ 1 เมื่อกฎหมายกำหนดเงื่อนไขของเหตุและข้อเท็จจริงมีองค์ประกอบครบถ้วน ขั้นตอนที่ 2 ผู้บังคับบัญชามีได้มีการปรับข้อกฎหมายให้เป็นไปตามที่ควรจะเป็น จึงตัดสินใจในขั้นตอนที่ 3 ไม่อนุญาตให้โจทก์ลาจก จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบขัดต่อหลักการใช้ดุลพินิจ หลักกฎหมายทั่วไปในส่วนของความสมเหตุสมผล

ประเด็นที่ 2 โจทก์ยื่นใบลาป่วยแทนใบลาอีกที่ไม่ได้รับอนุญาตและจำเลยเกษียณว่าเป็นการลาเท็จ และออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยโจทก์ขอด้วยกฎหมายหรือไม่ ขั้นตอนที่ 1 การวินิจฉัยข้อเท็จจริง โจทก์ได้ยื่นใบลาป่วยแทนใบลาอีกจริง ขั้นตอนที่ 2 การปรับใช้กฎหมาย ข้อ 18 วรรคสี่ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 กำหนดว่า การลาป่วยไม่ถึง 30 วัน ไม่ว่าจะเป็นการลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งติดต่อกัน ถ้าผู้มีอำนาจอนุญาตเห็นสมควร จะสั่งให้มีใบรับรองของแพทย์ตามวรรคสามประกอบใบลา หรือสั่งให้ผู้ลาไปรับการตรวจจากแพทย์ของทางราชการเพื่อประกอบการอนุญาตก็ได้ จึงตัดสินใจในขั้นตอนที่ 3 ออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่มีองค์ประกอบครบ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการยื่นใบลาป่วยแทนใบลาอีกเป็นผลมาจากที่จำเลยไม่อนุญาตให้ลาอีกโดยเหตุที่มีปัญหาไม่พอใจกับโจทก์มาก่อนจึงถือเป็นการกั้นกั้วผู้อื่นให้ได้รับโทษทางวินัย คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปในส่วนของความสมเหตุสมผล

ประเด็นที่ 3 จำเลยไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้โจทก์ตามปกติซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ในขั้นตอนที่ 1 เนื่องจากโจทก์ได้รับการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แม่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวแล้ว ขั้นตอนที่ 2 การปรับใช้กฎหมาย ข้อ 10 ของกฎ ก.ค.ศ. การเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่ง จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนในแต่ละครั้งต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (2) ในครั้งปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าภาคทัณฑ์ หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ จึงเป็นการปรับใช้กฎหมายที่ผิดพลาดการใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้การตัดสินใจในขั้นตอนที่ 3 ไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้โจทก์การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปได้ว่า เมื่อเหตุแห่งการออกคำสั่งมาด้วยความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดทำให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย จึงเป็นผลให้ผู้ออกคำสั่งมีความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ด้วย

คดีนี้ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จำคุก 1 ปี โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 พิพากษากลับให้ยกฟ้อง ศาลฎีกา พิพากษากลับ ให้บังคับคดีไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น

8.1 ผลการวิเคราะห์เหตุแห่งการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากกรณีตัวอย่าง

กรณีตัวอย่างที่ 1

1) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผิดพลาดในขั้นตอนที่ 1 การวินิจฉัยข้อเท็จจริง

2) คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการระหว่างการสอบสวน เป็นไปตามขั้นตอนไม่เกิดความผิดพลาด

กรณีตัวอย่างที่ 2

คำสั่งไม่เลื่อนขั้นค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นไปตามขั้นตอนไม่เกิดข้อผิดพลาด

กรณีตัวอย่างที่ 3

1) คำสั่งไม่อนุญาตให้โจทก์ลาอีก ผิดพลาดในขั้นตอนที่ 3 การตัดสินใจ

2) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยโจทก์จากการที่โจทก์ยื่นใบลาป่วยแทนใบลากิจที่ไม่ได้รับอนุญาต ในข้อหาลาเท็จ เป็นไปตามขั้นตอนไม่เกิดข้อผิดพลาด แต่มีเหตุปัจจัยอื่นที่ถือเป็นการก่อกวนผู้อื่นให้ได้รับโทษทางวินัย

3) คำสั่งไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้โจทก์ตามปกติ ผิดพลาดในขั้นตอนที่ 2 การปรับใช้กฎหมายสรุปได้ว่า การเกิดข้อผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของการใช้ดุลพินิจโดยมีปัจจัยจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามความเป็นจริง ปัจจัยในการปรับใช้ข้อกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง และ ปัจจัยการตัดสินใจโดยยึดข้อเท็จจริงจากการวินิจฉัยและการปรับใช้ข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นข้อพึงระวังสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุปการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองสำหรับผู้มีอำนาจทางปกครอง

การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการที่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ หรือสถานะทางกฎหมายของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องเป็นผู้มีอำนาจทำคำสั่งผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับอำนาจจากกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจตามกฎหมาย องค์การอิสระหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับอำนาจในการตัดสินใจทางปกครอง ซึ่งมีรูปแบบของคำสั่งทางปกครองคำสั่งทางปกครองสามารถมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น คำสั่งที่เป็นหนังสือ คำสั่งด้วยวาจา คำสั่งในลักษณะอื่นที่สามารถเข้าใจได้ โดยการริเริ่มทำคำสั่ง หรือการออกคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐเอง จากคำร้องขอจากประชาชนที่ต้องการให้รัฐออกคำสั่งหรือจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่บังคับให้รัฐต้องดำเนินการ ตามประเภทของคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์ หรือการกำหนดภาระหรือข้อจำกัด หรือสั่งห้าม ซึ่งมีองค์ประกอบหน้าที่สำคัญคือการใช้ดุลพินิจ ไม่ว่าจะเป็นดุลพินิจวินิจฉัย หรือดุลพินิจตัดสินใจ ตามขั้นตอนที่อาจยึดถือเป็นแนวทางของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง คือ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับใช้กฎหมาย และ การตัดสินใจ

2. ข้อเสนอแนะ

การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย ความเป็นธรรม และความสมเหตุสมผล จากการพิจารณาข้อเท็จจริง ประเมินผลกระทบ และเลือกใช้แนวทางที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้คำสั่งทางปกครองสามารถถูกตรวจสอบหรือโต้แย้งได้หากไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายหรือมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นหลักการได้ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล คือ การตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง
2. การพิจารณาตามกฎหมาย คือ การปรับใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น
3. การประเมินทางเลือก คือ วิเคราะห์แนวทางที่เป็นไปได้ในการพิจารณาตัดสินใจ
4. การตัดสินใจ คือ เลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุดและออกคำสั่ง

การควบคุมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองบางประเภทสามารถนำเทคโนโลยีมาปรับใช้เพื่อให้เกิดมาตรฐานของการพิจารณา การใช้เทคโนโลยีในการควบคุมและปรับปรุงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นแนวทางที่สามารถช่วยลดอคติ และเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ โดยมีแนวทางดังนี้

1. การใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ วิเคราะห์แนวโน้มและพฤติกรรมของการตัดสินใจในอดีต ในการตัดสินใจเพื่อให้การใช้ดุลพินิจมีมาตรฐานมากขึ้น
2. ระบบช่วยตัดสินใจอัตโนมัติ โดยการพัฒนาระบบแนะนำแนวทางการตัดสินใจให้เจ้าหน้าที่ โดยอิงจากกฎหมาย ข้อบังคับ และข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง เพื่อลดความแตกต่างในการใช้ดุลพินิจของแต่ละบุคคล
3. การใช้ระบบอัตโนมัติในการตัดสินใจแบบอิงดุลพินิจ เพื่อลดขั้นตอนการพิจารณาซึ่งสามารถกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจน ลดความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจในกรณีที่มีกฎหมายตายตัว สามารถบันทึกเหตุผลการตัดสินใจทุกขั้นตอน เพื่อให้มีหลักฐานตรวจสอบย้อนหลัง
4. การใช้ Blockchain เพื่อเพิ่มความโปร่งใส การบันทึกข้อมูลที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ใช้เทคโนโลยี Blockchain ในการบันทึกกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ ทำให้ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้ ลดการทุจริตและอคติ สามารถใช้กับระบบที่ต้องมีการอนุมัติหรืออนุญาตจากภาครัฐ ทำให้ทุกขั้นตอนมีความโปร่งใสมากขึ้น

บรรณานุกรม

- กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา. (2564). คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4436/2562, คำพิพากษาย่อยยาว. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2568 จาก <https://deka.in.th/view-638503.html>.
- กาญจนา สุขานุรณ์. (2566). แนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย ศึกษากรณี มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. *วารสารการเมืองการบริหารและกฎหมาย*. 15(2), 1-19.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2566). *คัมภีร์คดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- บุญญรัตน์ โขชน์นาคาลชัย. (2560). การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง: กรณีศึกษาการปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*. 10(1), 10-14.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- ศาลปกครอง. (2547). คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ 55/2545 คดีหมายเลขแดงที่ อ 28/2547. 1-32.
- ศาลปกครอง. (2554). คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ 642/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อ 208/2554. 22-23.
- ศาลปกครอง. (2567). คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ 1093/2559 คดีหมายเลขแดงที่ อ 24/2567. 19-20.
- ศาลปกครอง. (2567). คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อบ. 161/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อบ. 11/2567. 1-22.
- ศุภชัย บุญอำพันธ์. (2567). การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรวิชาชีพแพทยสภา. *วารสารเชียงใหม่วารสาร*. 16(1), 98-111.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2568). ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2568 จาก <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1593488899-2md2a-80h4b.pdf>
- อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2554). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แนวทางพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม ในการทำสัญญาในทุกด้าน

Guidelines for the Development of Consumer Protection to Ensure Fairness in Contract Formation in All Aspects

กฤษฎา แสงเจริญทรัพย์*
Krisda Saengcharoensap*

(Received: 28 April 2025, Revised: 23 June 2025, Accepted: 29 June 2025)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อกฎหมายหรือมาตรการของต่างประเทศในการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อสัญญาที่เป็นธรรม โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายหรือมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางด้านสัญญาของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงข้อกฎหมาย หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาทุกด้านอย่างทั่วถึง โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการเก็บข้อมูลเชิงเอกสารกฎหมายของสหภาพยุโรป เครือรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร มาใช้เป็นกฎหมายต้นแบบในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ประกอบกับการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเฉพาะเจาะจงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 9 ท่าน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบกับแนวทางในต่างประเทศ ประกอบกับการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพื่อนำมาสนับสนุนข้อเสนอแนะในการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า ทำให้ทราบถึงลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคด้านสัญญาของประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบธุรกิจ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้บริโภค ปัญหาที่เกิดจากข้อสัญญา และปัญหาการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหภาพยุโรป เครือรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร ทำให้ทราบว่า การจะช่วยให้ผู้บริโภคในประเทศไทยได้รับความเป็นธรรมในทุกด้านนั้น จำต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมให้ครอบคลุมถึงความหลากหลายของผู้บริโภค

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย พบว่า ควรมีการจัดทำข้อเสนอแนะในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค และควรมีแนวทางในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาหรือธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

คำสำคัญ : ข้อเสนอแนะในการจัดทำสัญญา / หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม / สัญญาอิเล็กทรอนิกส์ / ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

*อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

*Lecturer, Faculty of Law, Rangsit University

Abstract

This research aims to study and analyze foreign legal provisions and measures concerning consumer protection to ensure fairness in contractual relationships, with a comparative perspective on the laws and measures in Thailand related to consumer protection in contractual matters. The objective is to propose recommendations for improving relevant laws and measures to ensure comprehensive and equitable protection for consumers in all aspects of contracting. This study employs a qualitative research methodology, utilizing documentary research from the laws of the European Union, the Commonwealth of Australia, and the United Kingdom as model legal frameworks for comparative analysis. Additionally, data were collected through in-depth, purposive interviews with nine key informants. The data were analyzed by comparing international approaches and synthesizing information obtained from the interviews to support the research's recommendations.

The findings reveal significant issues in Thailand's consumer protection concerning contractual fairness. These include problems arising from business operators, consumers themselves, contractual clauses, and the provision of protection in electronic contracting. When compared with the legal frameworks of the European Union, the Commonwealth of Australia, and the United Kingdom, it becomes evident that achieving fairness for consumers in Thailand requires revising the criteria for determining unfair contract terms to reflect the diversity of consumer profiles and contexts.

The study recommends developing specific guidelines for drafting consumer contracts to enhance fairness. It also proposes establishing concrete measures to protect consumers engaging in electronic contracts or transactions.

Keywords: Contract drafting guidelines / Criteria for determining unfair contract terms / Electronic-contracts / Unfair contract terms

บทนำ

หลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา (Freedom of Contract) เป็นหลักการสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการแสดงเจตนาในการเข้าทำสัญญาที่เกิดขึ้นในระหว่างคู่สัญญา ภายใต้แนวคิดที่ว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการเข้าทำสัญญา โดยสิทธิหรือเสรีภาพเช่นนี้ ได้แก่ การเจรจาต่อรอง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงในสัญญา รวมถึงการมีสิทธิในการปฏิเสธที่จะเข้าทำสัญญาหากว่าไม่สามารถบรรลุข้อตกลงซึ่งเป็นพอใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ (Craswell, 1995) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่คู่ทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเข้าทำสัญญา แต่การที่จะให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการเข้าทำสัญญาได้นั้นจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานสำคัญที่ว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องมีความเท่าเทียมกันในทุกด้านประกอบด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของอำนาจในการต่อรอง (bargaining power) เนื่องจากผลของการนำเอาข้อสัญญามาตรฐาน (standard form contract) ที่มีการกำหนดเนื้อหาในสัญญาไว้ล่วงหน้าแล้วโดยผู้ประกอบการแต่เพียงฝ่ายเดียว และมักจะมีการนำมาใช้กับข้อสัญญาพื้นฐานในชีวิตประจำวัน เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างแรงงาน สัญญาจ้างทำของ ฯลฯ เป็นต้น ส่งผลให้ผู้บริโภคขาดโอกาสอย่างเต็มที่ในการเจรจาต่อรองเพื่อขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาหรือข้อตกลงในสัญญา (Gluck, 1979) ซึ่งหากผู้บริโภคไม่ยินยอมหรือไม่ตกลงในข้อสัญญาแม้เพียงข้อหนึ่งข้อใดก็จะส่งผลให้ผู้ประกอบการปฏิเสธที่จะเข้าทำสัญญา (take it, or leave it) (Waraich et al., 2022) ทำให้ผู้บริโภคเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบจากการเข้าทำสัญญา โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นข้อสัญญาที่มีความไม่เป็นธรรม

สำหรับในประเทศไทย พบว่า ได้มีการนำเอามาตรการทางกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการเข้าทำสัญญาที่ได้เป็นธรรม โดยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61 โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไว้ในส่วนที่ 2 ทวิ การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองแก่คู่สัญญาฝ่ายที่อำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจที่น้อยกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจากการถูกเอารัดเอาเปรียบในการเข้าทำสัญญา แต่จากรายงานสถิติรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ตุลาคม 2564 - กันยายน 2565) [รายงานสถิติรับเรื่องร้องทุกข์ประจำปีที่ได้รับการรวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีการรวบรวมและเผยแพร่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 ถึงปีงบประมาณ 2565 เท่านั้น (ข้อมูล ณ วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2568)] ซึ่งได้รับการรวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่า มีการร้องเรียนเฉพาะด้านสัญญาในส่วนกลางเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,964 ราย จากจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 16,458 ราย คิดเป็นร้อยละ 18.01 ของจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ขณะที่การรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคในส่วนภูมิภาคเฉพาะด้านสัญญา มีการร้องเรียนจำนวนทั้งสิ้น 1,149 ราย จากจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 2,396 ราย คิดเป็นร้อยละ 47.95 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนตัวเลขสถิติการรับเรื่องร้องเรียนด้านสัญญาที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อทำการเปรียบเทียบกับสถิติการรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคด้านสัญญาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 ถึงปีงบประมาณ 2564 (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2566)

จากข้อมูลดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาผ่านทางกลไกด้านกฎหมาย ทั้งที่เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางด้านสัญญาโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 หรือ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 เป็นต้น และกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางด้านสัญญาในทางอ้อม เช่น พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎหมายในระดับที่เป็นอนุบัญญัติ เช่น ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาในการกำหนดให้ธุรกิจประเภทใดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นปัญหาของประชาชนในเรื่องของการได้รับความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญากลับยังไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง ทั้งนี้จะมีสาเหตุมาจากปัญหาในเรื่องของการวินิจฉัยความไม่เป็นธรรมของข้อสัญญาที่ยังคงขาดความชัดเจนทั้งในแง่ของกระบวนการทำสัญญา และในเนื้อหาของสัญญา (ระณัชย์ อาทรธนะสุข, 2559) รวมถึงปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจของศาล หรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคได้เท่าที่ควร ตลอดจนปัญหาความซับซ้อนของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (แพทริญา อรัญมิ่ง, 2554) ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญาในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่กำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ช่วงหลังจากที่มีการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ที่ผ่านมา (สุมาพร มานะสันต์, 2566; ETDA, 2563; Thairath Money, 2563) ซึ่งอาจจะส่งผลให้ผู้บริโภคตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ และได้รับความไม่เป็นธรรมได้ง่ายขึ้นกว่าที่ผ่านมา แม้ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมาจะมีงานศึกษาในเรื่องของการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางด้านสัญญาอยู่บ้างแต่ก็มักจะเป็นการศึกษาในรายละเอียดปลีกย่อยแยกเป็นรายสัญญา (จิรสุดา ไชยทุม, 2561; ธัญพร โนนอ่อน, 2563; วีรวัฒน์ จันทโชติ, 2562) แต่ยังไม่พบว่ามียานศึกษาใดที่ทำการศึกษถึงมาตรฐานกลางในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาทุกด้านอย่างทั่วถึง ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสัญญาอย่างรอบด้านเพื่อนำไปสู่ข้อสัญญาที่เป็นธรรมและไม่เอาเปรียบผู้บริโภคจนเกินสมควร ตลอดจนเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสัญญาในรูปแบบใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรในการทำการศึกษถึงประเด็นดังกล่าวทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การผลักดันในระดับนโยบายในการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเหมาะสมมากขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อกฎหมายหรือมาตรการของต่างประเทศในการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อสัญญาที่เป็นธรรม โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายหรือมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางด้านสัญญาของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงข้อกฎหมาย หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาทุกด้านอย่างทั่วถึง

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีระยะเวลาในการทำการศึกษาดังตั้งแต่วันที่เดือนพฤศจิกายน 2566 ถึงเดือนเมษายน 2567 รวมระยะเวลาในการทำการศึกษาทั้งสิ้น 6 เดือน

ผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานศาลยุติธรรมที่มีประสบการณ์ด้านคดีผู้บริโภค จำนวน 2 ท่าน ทนายความที่มีความรู้ ความชำนาญ หรือมีประสบการณ์ทำคดีด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 3 ท่าน ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 2 ท่าน ผู้แทนจากสภาองค์กรของผู้บริโภค จำนวน 1 ท่าน และนักวิชาการด้านกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 1 ท่าน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 9 ท่าน

การพิจารณาจริยธรรมการวิจัย

โครงการวิจัย ได้รับอนุมัติโดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยรังสิต ตามเอกสารรับรองโครงการวิจัย เลขที่ COA. No. RSUERB2023-207 วันที่รับรอง 18 ธันวาคม 2566 โดยเอกสารการรับรองหมดอายุวันที่ 18 ธันวาคม 2568

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary research) เป็นการเก็บข้อมูลจากการรวบรวม และศึกษาจากหนังสือ คำอธิบายกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารทางวิชาการ ตลอดจนข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีความน่าเชื่อถือทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการทำการศึกษา โดยในการศึกษารั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกกฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการเปรียบเทียบ และวิเคราะห์จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป เครือรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีความก้าวหน้า และมีความเข้มแข็ง อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่ได้รับการยอมรับในลักษณะที่เป็นกฎหมายต้นแบบ (model law) ให้กับประเทศอื่น ๆ

2. การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 9 ท่าน ซึ่งเกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลโดยพิจารณาจากการเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางด้านข้อสัญญาเป็นที่เห็นประจักษ์ โดยใช้แบบคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structure) ซึ่งผู้วิจัยได้ออกแบบ และปรับปรุงข้อคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกในการศึกษารั้งนี้จากทบทวนวรรณกรรมตลอดจนงานศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางด้านสัญญาทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ โดยผู้วิจัยจัดให้มีการตรวจสอบคุณภาพของแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความครอบคลุมในเนื้อหา รวมถึงเพื่อให้ได้แนวข้อคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ถูกต้อง เหมาะสม และสามารถตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้แนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบตามลักษณะของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการการวิจัยเอกสารได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Legal Analysis) และสังเคราะห์หลักการทางกฎหมายตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะแนวทางของสหภาพยุโรป เครือรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้ดำเนินการถอดเทปคำสัมภาษณ์จากนั้นได้ทำการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลตามประเด็นการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพเพื่อทราบถึง

รูปแบบ แนวโน้ม ตลอดจนข้อเสนอแนะในการพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาในทุกด้าน

ผลการวิจัย

จากการศึกษาถึงแนวทางพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาในทุกด้านครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคด้านสัญญาของประเทศไทย ดังผลการศึกษาที่จะกล่าวต่อไปนี้

1. *ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบธุรกิจ* โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าผู้บริโภค จึงเป็นผลทำให้ผู้ประกอบการบางรายอาศัยโอกาสและความได้เปรียบดังกล่าวในการกำหนดเนื้อหา เงื่อนไข การสงวนสิทธิในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญา ข้อจำกัด รวมถึงข้อยกเว้นความรับผิดชอบต่าง ๆ ในสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะสัญญาที่มีความจำเป็นต่อผู้บริโภค เช่น สัญญากู้ยืมเงิน หรือสัญญาเช่า ส่งผลให้ผู้บริโภคจำเป็นต้องยอมรับในข้อสัญญาโดยไม่ใช้สิทธิในการขอแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงข้อกำหนด หรือเงื่อนไขในสัญญาแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้ประกอบการบางรายอาจมีการจ้างผู้ที่มีความรู้ หรือมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายเพื่อช่วยในการให้คำแนะนำในการจัดทำสัญญาเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้าร่วมในการเจรจา หรือขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหา หรือข้อกำหนดในสัญญาก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาเป็นเหตุให้ผู้บริโภคต้องตกเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบ นอกจากนี้ผู้ประกอบการบางรายที่ศาลได้เคยมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้แพคดีอันเนื่องมาจากไม่ได้มีการนำเอาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมาใช้ ก็อาจจะมีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาหรือข้อกำหนดในสัญญาขึ้นใหม่ในภายหลังโดยอาศัยผลจากคำพิพากษาของศาลในคดีก่อน เพื่อหลบเลี่ยงและเพื่อให้ผู้ประกอบการยังคงได้ประโยชน์ในสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวอยู่เช่นเดิม

2. *ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้บริโภค* โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้บริโภคบางส่วนก็ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือไม่ได้ให้ความสนใจในเนื้อหา เงื่อนไข ข้อจำกัด รวมถึงข้อยกเว้นความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้ประกอบการที่มีการระบุไว้ในสัญญาเท่าที่ควร หากแต่มุ่งให้ความสำคัญกับประโยชน์หรือสิ่งที่ตนประสงค์จะได้รับจากการทำสัญญาแต่เพียงอย่างเดียว รวมถึงผู้บริโภคบางรายไม่รู้ว่าตนเองมีสิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายในเรื่องใด หรืออย่างไรบ้าง หรืออาจจะรู้ถึงสิทธิของตนเองแต่ละเลยไม่เห็นความสำคัญหรือไม่รักษาสิทธิ นอกจากนี้พฤติกรรมของผู้บริโภคบางรายที่มีความไม่สุจริต เช่น ผิดนัดชำระหนี้ หรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องกำหนดเนื้อหา หรือข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัญญาที่อาจจะเป็นการที่หนักขึ้น เช่น การคิดดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราที่สูงเป็นพิเศษ เป็นผลให้ผู้บริโภคที่สุจริตต้องร่วมรับภาระที่หนักขึ้นในการปฏิบัติตามสัญญาที่มีเงื่อนไขความรับผิดชอบเช่นนี้ด้วย

3. *ปัญหาที่เกิดจากข้อสัญญา* โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากข้อสัญญาต่าง ๆ ในปัจจุบันเกือบทั้งหมดมักจะอยู่ในรูปแบบของข้อสัญญามาตรฐาน (standard form) ที่มีการกำหนดเนื้อหา เงื่อนไข ข้อจำกัด หรือข้อยกเว้นต่าง ๆ ไว้โดยเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งหากผู้บริโภคได้ลงนามในข้อสัญญาดังกล่าวก็จะเป็นผลให้ข้อสัญญานั้นมีผลผูกพันตามกฎหมายในระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายภายใต้หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (the Autonomy of Will) ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วผู้บริโภคไม่ได้มีโอกาสในการเจรจาต่อรองเพื่อ

ปกป้องผลประโยชน์ของตนตามสัญญาแต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นการยากต่อผู้บริโภคในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อแก้ไขข้อความในสัญญาหากว่ามีการฟ้องร้องบังคับคดีกันเกิดขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อสัญญาประการต่อมา คือ การที่แบบสัญญามาตรฐานบางสัญญาที่มีจำนวนของข้อสัญญาที่มากจนเกินไป ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่มีโอกาสในการศึกษาหรือทำความเข้าใจเนื้อหาต่าง ๆ ในข้อสัญญาได้อย่างถ่องแท้ก่อนที่จะมีการลงนามในข้อสัญญา ทั้งที่สิทธิของผู้บริโภคในการตรวจสอบข้อสัญญา ก่อนเข้าทำสัญญาเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าและบริการ และเป็นสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อสัญญาประการสุดท้ายที่พบจากการศึกษาในครั้งนี้ คือ การที่ข้อสัญญา มาตรฐานเกือบทั้งหมดมักจะมีการใช้ถ้อยคำที่เป็นทางการ การใช้ถ้อยคำทางกฎหมาย การใช้ถ้อยคำหรือศัพท์ที่มีความหมายเป็นที่รู้จักเฉพาะกลุ่ม รวมถึงการใช้ภาษาต่างประเทศในสัญญาไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน จึงอาจเป็นการยากต่อผู้บริโภคทั่วไปในการอ่าน ศึกษา หรือสามารถทำความเข้าใจได้ด้วยตนเองอย่างถูกต้องชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องวิธีการหรือเงื่อนไขในการคำนวณอัตราดอกเบี้ย การกำหนดค่าทวงถาม หรือ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งการกำหนดเนื้อหาในสัญญาเช่นนี้อาจถือได้ว่าเป็นไปไม่ตาม “หลักความชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย” (Plain and Intelligibility) ในการทำสัญญา (Conklin et al., 2019).

4. ปัญหาการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากความนิยมของผู้บริโภคทั้งในประเทศไทยและทั่วโลกในการทำสัญญาที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เพิ่มมากขึ้น ภายหลังจากการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำสัญญาซื้อขายสินค้าหรือบริการผ่านทางแพลตฟอร์มตลาดสินค้าออนไลน์ (Online Marketplace) หรือสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ รวมถึงการทำธุรกรรมผ่านทางแอปพลิเคชันของสถาบันการเงิน เช่น การโอนเงิน การชำระค่าสินค้าหรือบริการ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาทำให้พบลักษณะของปัญหาการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาอิเล็กทรอนิกส์หลายประการ ได้แก่ การกำหนดกึ่งบังคับให้ผู้บริโภคจำเป็นต้องกด (push) คลิก (click) หรือแตะ (touch) สัญลักษณ์ที่เป็นการแสดงถึงการ “ยอมรับ” ข้อกำหนดในสัญญา เช่น OK Accept ยอมรับ หรือ ตกลง เป็นต้น ซึ่งหากผู้บริโภครายใดที่ไม่ได้มีการแสดงการยอมรับดังกล่าวก็อาจจะไม่สามารถใช้งาน หรือเข้าสู่ระบบของ แอปพลิเคชันหรือแพลตฟอร์มนั้น ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีแอปพลิเคชันของสถาบันการเงินที่ผู้บริโภค จำต้องแสดงถึงการยอมรับในกรณีที่สถาบันการเงินมีการอัปเดต (update) หรือมีการปรับปรุงข้อสัญญา หรือ ข้อตกลงในการให้บริการเสียก่อน มิเช่นนั้นก็จะไม่สามารถใช้บริการได้ซึ่งผู้บริโภคหลายรายจำเป็นต้องแสดงถึงการยอมรับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาเช่นว่านั้น โดยที่ไม่มีโอกาสในการได้อ่านหรือทำความเข้าใจข้อสัญญา ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาอย่างร้ายแรงอีกด้วย นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาในเรื่องของการระบุตัวตนทางดิจิทัล (Digital Identify: Digital ID) เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงของผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการ รวมถึงปัญหาในเรื่องของความ ปลอดภัยในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ข้อความ หรือถ้อยคำในสัญญาที่อาจจะยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐานมา เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริง โดยเฉพาะในการนำสืบถึงเนื้อหาที่ปรากฏในข้อสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ฉบับเดิม ก่อนที่จะมีการแก้ไข ปรับปรุง หรืออัปเดต ที่อาจทำให้ผู้บริโภคมีความเสียเปรียบหากว่ามีความจำเป็นที่จะต้องนำ สืบถึงข้อความ ถ้อยคำ หรือข้อกำหนดในสัญญาฉบับก่อนเพื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดในสัญญาฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาถึงแนวทางในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทางด้านสัญญาของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย ผู้วิจัยพบว่า มีแนวทางที่น่าสนใจดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. *หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม* พบว่า ในสหภาพยุโรป มีการนำ ข้อบังคับสหภาพยุโรปด้านข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts) อันเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ศาลพิจารณาความไม่เป็นธรรมในข้อสัญญาจากลักษณะของ สินค้าหรือบริการ พฤติกรรมแวดล้อมในขณะที่มีการทำสัญญาโดยเฉพาะการที่ผู้บริโภคจำต้องทำสัญญาภายใต้ อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม เช่น การข่มขู่ การบีบบังคับให้ผู้บริโภคจำต้องเข้าทำสัญญาไม่ว่าทางตรงหรือ ทางอ้อม ความไม่ชัดเจนหรือความคลุมเครือจากการใช้ถ้อยคำในข้อสัญญา โอกาสที่เพียงพอของผู้บริโภคในการ เจริญต่อรอง การจำกัดสิทธิบางประการของผู้บริโภคโดยไม่มีเหตุอันควร การกำหนดข้อสัญญาที่เป็นการเอื้อ ประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการเกินสมควรโดยพิจารณาจากหลักความสุจริต (good faith) การตัดสินใจเข้าทำ สัญญาบนพื้นฐานความจำเป็นหรือความอ่อนแอแห่งจิตของผู้บริโภค เช่น ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ผู้บริโภคที่ เป็นเด็กหรือเยาวชน เป็นต้น ขณะที่ในเครือรัฐออสเตรเลีย ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะของ ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมไว้ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแห่งออสเตรเลีย (Australian Consumer Law) โดย พิจารณาจากความมีเสรีภาพอย่างเต็มที่และแท้จริงของคู่สัญญาในการเข้าทำสัญญา โอกาสอย่างเต็มที่ของคู่สัญญา ในการเจริญต่อรองเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อสัญญา ความสามารถของคู่สัญญาในการแสดงเจตนาเพื่อยอมรับ หรือปฏิเสธข้อกำหนดในสัญญาข้อหนึ่งข้อใดได้อย่างเต็มที่ และการคำนึงถึงลักษณะเฉพาะใด ๆ อันอาจเป็น ข้อจำกัดหรือลดทอนความสามารถของผู้บริโภคในการตัดสินใจเข้าทำสัญญา

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมของสหราชอาณาจักรได้มีการกำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ค.ศ. 1977 (Unfair Contract Terms Act 1977) ที่มีการกำหนด เกณฑ์การตรวจสอบความมีเหตุอันสมควร (the reasonableness test) ในการพิจารณาถึงความไม่เป็นธรรมใน ข้อสัญญาที่อาจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นความรับผิดชอบของคู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการ เช่น อำนาจในการ ต่อรองของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โอกาสของคู่สัญญาในการทราบเนื้อหาหรือข้อกำหนดที่เป็นข้อสาระสำคัญใน สัญญา ความสามารถในการประเมินและจัดการความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามสัญญา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมี พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ค.ศ. 2015 (Consumer Rights Act 2015) ที่ได้มีการ กำหนดเกณฑ์ในการตรวจสอบความเป็นธรรมในข้อสัญญา (the fairness test) อันเป็นเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการ พิจารณาข้อสัญญาเพื่อผู้บริโภค (consumer contract) โดยศาลจะพิจารณาจากหลักความสุจริต การใช้ถ้อยคำใน สัญญาที่มีความไม่ซับซ้อน มีความชัดเจนเพียงพอที่ผู้บริโภคโดยทั่วไปสามารถอ่านและทำความเข้าใจได้ด้วยตนเอง โอกาสอย่างเต็มที่ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายในการเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา ความได้สัดส่วนกันของสิทธิและหน้าที่ ระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคในการปฏิบัติตามข้อสัญญาโดยต้องไม่เป็นการเอื้อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ ประชวรกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว ความเปราะบางต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อจิตใจของผู้บริโภคในการทำ สัญญา

2. *ข้อแนะนำ (Guideline) ในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค* ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ข้อบังคับสหภาพยุโรปด้านข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ได้มีการกำหนดข้อแนะนำในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคไว้ในภาคผนวกแนบท้าย (the Annex) ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 3 (3) โดย

ข้อแนะนำดังกล่าวเป็นการระบุถึงลักษณะหรือความไม่สมบูรณ์ของสัญญาที่อาจได้รับการพิจารณาว่ามีความไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคจำนวน 17 ลักษณะ เช่น ข้อกำหนดในสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดสัญญาโดยมีการเปิดช่องให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในการต่ออายุสัญญาให้แก่ผู้บริโภคโดยอัตโนมัติโดยที่ผู้บริโภคไม่ได้มีความประสงค์ที่จะต่ออายุสัญญา หรือไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาให้แก่ผู้บริโภคในการแสดงความประสงค์ที่จะต่ออายุสัญญาตามสมควร เนื่องจากการทำสัญญาในปัจจุบันโดยเฉพาะสัญญาซื้อขายสินค้าหรือบริการดิจิทัลที่พบว่าผู้ประกอบการบางรายมักจะใช้ระบบการต่ออายุสัญญาให้บริการแก่ผู้บริโภคโดยอัตโนมัติ อันเป็นผลให้ผู้บริโภคต้องถูกหักเงินในบัญชีธนาคารหรือบัตรเครดิตเพื่อนำไปชำระค่าต่อสัญญาในทันทีที่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา โดยไม่ได้จัดให้มีการแจ้งเตือนให้ผู้บริโภคได้มีโอกาสทราบล่วงหน้าถึงกำหนดระยะเวลาการซื้อสินค้าหรือบริการที่ใกล้สิ้นสุดลงนั้นเพื่อเตรียมการต่ออายุสัญญา หรือเพื่อขอยกเลิกการใช้บริการ หรือ ข้อกำหนดในสัญญาที่ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะมีอำนาจในการริบเงินที่ผู้บริโภคได้ชำระไว้ล่วงหน้าในกรณีที่สัญญานั้นไม่ได้ถูกทำขึ้นอันเป็นผลมาจากการที่ผู้บริโภคตัดสินใจไม่เข้าทำสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญานั้น แต่หากในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นฝ่ายยกเลิกสัญญา ผู้บริโภคจะไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือไม่มีสิทธิที่จะได้รับสิ่งอื่นที่มีมูลค่าเท่ากันทดแทนจากผู้ประกอบการแต่อย่างใด อันเป็นลักษณะของข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกัน (imbalance of power) ในระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค และเป็นผลให้ผู้ประกอบการเป็นผู้ได้รับประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่การที่ผู้บริโภคตัดสินใจไม่เข้าทำสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญานั้นอาจจะเกิดจากปัจจัยภายนอกที่ผู้บริโภคไม่สามารถควบคุมได้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยแนวปฏิบัติทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคที่ไม่เป็นธรรมในตลาดภายใน (Directive 2005/29/EEC) ที่มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ เช่น การกระทำใด ๆ ของผู้ประกอบการอันเป็นการจำกัดหรือลดทอนความสามารถผู้บริโภคในการได้รับข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการเพื่อใช้ในการประกอบการตัดสินใจเข้าทำสัญญา หรือเป็นแนวปฏิบัติทางการค้าที่ผู้ประกอบการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใด ๆ เช่น การแสดงข้อมูลอันเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ผิดพลาด ไม่ตรงต่อความเป็นจริง เป็นการหลอกลวง รวมถึงการปกปิดข้อความจริงหรือจู่ใจที่จะใช้ข้อความที่มีความคลุมเครือไม่ชัดเจน อันนำไปสู่ความเข้าใจที่บิดเบือนของผู้บริโภคในการเข้าทำสัญญาทั้งที่ผู้บริโภคไม่ได้มีเจตนาหรือมีความประสงค์ในการเข้าทำสัญญานั้นมาตั้งแต่ต้น

สำหรับในเครือรัฐออสเตรเลีย แม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดแนวทางหรือข้อแนะนำในการจัดทำข้อสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคในลักษณะเดียวกันกับในภาคผนวกแนบท้ายข้อบังคับสหภาพยุโรปด้านข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แต่ก็ได้มีการรวบรวมแนวทางหรือข้อแนะนำในการจัดทำข้อสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคไว้ในลักษณะที่เป็นคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางเบื้องต้นในการตรวจสอบเนื้อหา หรือข้อกำหนดในสัญญา โดยแบ่งข้อสัญญาออกได้เป็น 14 ลักษณะ (Australian Consumer Law, 2016) โดยมีข้อแนะนำในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่น่าสนใจ ได้แก่ ข้อกำหนดในสัญญาที่ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการแต่เพียงฝ่ายเดียวในการพิจารณาการต่ออายุสัญญา รวมถึงการต่ออายุสัญญาโดยอัตโนมัติโดยที่ไม่ได้รับความยินยอมหรือโดยมิได้มีการแจ้งเตือนให้ผู้บริโภคได้มีโอกาสทราบถึงการต่ออายุสัญญาเช่นว่านั้น โดยข้อแนะนำดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับลักษณะและ

ความไม่สมบูรณ์ของข้อสัญญาที่ได้มีการระบุไว้ในภาคผนวกแนบท้ายข้อบังคับสหภาพยุโรปด้านข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

ขณะที่ในสหราชอาณาจักรก็ได้มีการกำหนดข้อแนะนำในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคไว้ในลักษณะของบัญชีข้อแนะนำและข้อไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ (the indicative and non-exhaustive list) หรือบัญชีสีเทา (the grey list) ไว้ในตารางที่ 2 ท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ค.ศ. 2015 จำนวนทั้งสิ้น 20 ลักษณะ โดยข้อสัญญาใดที่มีเนื้อหาหรือมีข้อกำหนดในสัญญาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสีเทานี้จะยังไม่ถือว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมโดยอัตโนมัติ เพียงแต่ศาลสามารถที่จะนำเอาลักษณะของข้อกำหนดในสัญญาที่มีการกำหนดไว้ไปใช้ในการพิจารณาหรือตรวจสอบความเป็นธรรมในสัญญาได้ ซึ่งข้อแนะนำที่ปรากฏในบัญชีสีเทาบางข้อก็มีความคล้ายคลึงกับที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแนบท้ายข้อบังคับสหภาพยุโรปด้านข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เช่น ข้อกำหนดในสัญญาที่มีผลเป็นการจำกัดหรือยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมายของผู้ขายหรือผู้จัดให้มีการบริการ ในกรณีที่ผู้บริโภคถึงแก่ความตายหรือได้รับบาดเจ็บอันเป็นผลมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ขายหรือผู้จัดให้มีการบริการ ข้อกำหนดในสัญญาที่มีผลเป็นการจำกัดหรือยกเว้นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้บริโภคที่มีต่อผู้ขายหรือผู้จัดให้มีการบริการ รวมถึงคู่สัญญาฝ่ายอื่น ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายผู้ขายหรือผู้จัดให้มีการบริการเป็นฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนถูกต้องตามสัญญา หรือข้อกำหนดในสัญญาที่ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะมีอำนาจในการริบเงินที่ผู้บริโภคได้ชำระไว้ล่วงหน้าในกรณีที่สัญญานั้นไม่ได้ถูกทำขึ้นอันเป็นผลมาจากการที่ผู้บริโภคตัดสินใจไม่เข้าทำสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญานั้น แต่หากในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจเป็นฝ่ายยกเลิกสัญญาผู้บริโภคจะไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือไม่มีสิทธิที่จะได้รับสิ่งอื่นที่มีมูลค่าเท่ากันทดแทนจากผู้ประกอบการธุรกิจ เป็นต้น

3. การคุ้มครองผู้บริโภคจากการทำสัญญาหรือธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ในสหราชอาณาจักรได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ค.ศ. 2015 ที่นอกจากจะเป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าหรือบริการทั่วไปแล้ว ยังมีจุดเด่นที่สำคัญในด้าน การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการซื้อขายสินค้าหรือบริการที่เป็นดิจิทัลคอนเทนต์ (digital content) ผ่านทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ โดยดิจิทัลคอนเทนต์ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ เช่น ภาพยนตร์ เกมส์ เพลง ซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ หรือหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น เนื่องจากเป็นสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเฉพาะบางประการที่ต่างไปจากสินค้าหรือบริการทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องของการส่งมอบสินค้าหรือจัดให้มีการบริการที่อยู่ในลักษณะของการดาวน์โหลด (download) และติดตั้ง (install) สินค้าหรือบริการเหล่านั้นไว้ในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของผู้ซื้อ นอกจากนี้ในเรื่องของการชำระราคาดิจิทัลคอนเทนต์ที่ผู้บริโภคอาจเลือกชำระได้โดยใช้เงินตราสกุลดิจิทัล (virtual currencies) หรือเงินตราสกุลที่ออกโดยรัฐบาลของแต่ละประเทศ (fiat currencies) รวมถึงวิธีการชำระราคาที่สินค้าหรือบริการดิจิทัลคอนเทนต์บางลักษณะที่ผู้ขายเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าหรือบริการโดยใช้สินค้าหรือบริการที่มีข้อจำกัดบางอย่าง แต่หากผู้บริโภคต้องการที่จะใช้สินค้าหรือบริการดิจิทัลคอนเทนต์โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ก็สามารถชำระราคาในภายหลังได้ที่เรียกว่า in-app purchases รวมถึงการเยียวยาความเสียหายซ่อมแซมแก้ไข (repair) การได้รับสินค้าชดใช้แทน (replacement) ดิจิทัลคอนเทนต์ที่ผู้บริโภคได้มีการชำระราคาไปแล้วซึ่งมีความแตกต่างจากการเยียวยาความเสียหายที่แตกต่างไปจากการซื้อขายสินค้าหรือบริการในกรณีทั่วไป

ขณะที่ในสหภาพยุโรป ก็ได้มีการประกาศใช้ Directive (EU) 2019/770 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองสัญญาระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคในการจัดการข้อมูลดิจิทัลหรือบริการดิจิทัล อันได้แก่ ความถูกต้องและสอดคล้องของดิจิทัลคอนเทนต์หรือการให้บริการดิจิทัล (digital service) ตามที่มีการระบุไว้ในสัญญา การเยียวยาความเสียหายในกรณีที่ดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลไม่ได้เป็นตามข้อกำหนดในสัญญา รวมถึงการเปลี่ยนแปลงดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลภายหลังจากการทำสัญญา โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้ความหมายของ “ดิจิทัลคอนเทนต์” ไว้ โดยหมายถึงข้อมูลที่ถูกรสร้างหรือถูกจัดหาที่อยู่ในรูปแบบดิจิทัล และ “บริการดิจิทัล” หมายถึง บริการที่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถสร้าง ประมวลผล จัดเก็บ หรือเข้าถึงข้อมูลในรูปแบบดิจิทัล รวมถึงบริการที่เปิดโอกาสให้มีการแบ่งปัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ใด ๆ กับข้อมูลในรูปแบบดิจิทัล ที่อัปโหลด (upload) หรือสร้างโดยผู้บริโภค หรือผู้ใช้งานรายอื่นของบริการนั้น โดยหากผู้ประกอบการไม่จัดหาดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลตามที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้บริโภคมีสิทธิร้องขอให้ผู้ประกอบการจัดหาสินค้าหรือบริการดังกล่าวให้แก่ตนได้ และหากผู้ประกอบการไม่ดำเนินการจัดหา จัดหาซักชำ จนเกินสมควร หรือไม่จัดหาให้ภายในระยะเวลาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงให้ขยายไว้อย่างชัดเจน กรณีดังกล่าวให้ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะยกเลิกสัญญาได้

นอกจากนี้หากในสัญญาระบุว่าผู้บริโภคจะสามารถเข้าถึงดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลนั้น ๆ ได้เป็นช่วงระยะเวลาหนึ่ง กรณีดังกล่าวผู้ประกอบการอาจเปลี่ยนแปลงดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลนั้น ๆ ได้ก็ต่อเมื่อ มีข้อสัญญาระบุว่าสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยมีเหตุผลอันสมควรประกอบ การเปลี่ยนแปลงไม่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมแก่ผู้บริโภค และผู้บริโภคจะต้องได้รับแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลอย่างชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยผู้บริโภคจะต้องได้รับการแจ้งล่วงหน้าอย่างเหมาะสม โดยใช้สื่อที่สามารถเก็บรักษาคุณสมบัติ (feature) และเวลา ในการเปลี่ยนแปลงนั้น รวมถึงสิทธิในการยกเลิกสัญญา หรือความเป็นไปได้ในการเก็บรักษาดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลไว้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง และหากการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นส่งผลเสียต่อการเข้าถึงหรือการใช้งานดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลในข้อสาระสำคัญ กรณีดังกล่าวผู้บริโภคจะมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งข้อมูล หรือวันที่มีการเปลี่ยนแปลง เว้นแต่หากผู้ประกอบการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถรักษาดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลไว้ได้ตามเดิมโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม และดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลนั้น ๆ ยังคงสอดคล้องและเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา

สรุปและอภิปรายผล

การที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคของประเทศไทยเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาในทุกด้านนั้น จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงธรรมชาติในการทำสัญญาที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้านลักษณะหรือรูปแบบของการทำสัญญา วัตถุประสงค์ของการเข้าทำสัญญา ความหลากหลายของตัวผู้บริโภคอันเกิดจากปัญหาความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ เช่น ระดับความรู้ อำนาจในการต่อรอง หรือฐานะทางเศรษฐกิจ ที่ยังคงเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย รวมถึงการทำสัญญาในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่กำลังได้รับความนิยมมากขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้นการที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยงาน หรือทุกองค์กรที่มีส่วน

เกี่ยวข้องกับทำให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ในการที่จะร่วมทำงานอย่างสอดประสานกันด้วยความตั้งใจจริงในการที่จะช่วยให้ผู้บริโภคของประเทศไทยได้รับความคุ้มครองจากการทำสัญญาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งยังต้องไม่ทำให้เกิดข้อจำกัด หรืออุปสรรคต่อการทำธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจจนอาจกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้อีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาในประเทศไทย ทั้งปัญหาในทางข้อกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาความไม่ครอบคลุมของหลักเกณฑ์ที่ศาลจะนำมาใช้ในการพิจารณาถึงลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาการขาดข้อแนะนำในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคในประเทศไทย และปัญหาการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาหรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ จากผลการศึกษา ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1. *ปัญหาด้านหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมของประเทศไทย* จากการศึกษา พบว่า ในประเทศไทยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นประโยชน์แก่ศาลในการวินิจฉัยว่าข้อสัญญามีความเป็นธรรมหรือไม่ โดยเกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่ พฤติการณ์ทั้งปวงของคู่สัญญา ความสุจริต อำนาจต่อรอง ฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจ ความสันทัดจัดเจน ความคาดหวัง แนวทางที่เคยปฏิบัติ ทางเลือกอย่างอื่น และทางได้เสียทุกอย่างของคู่สัญญาตามสภาพที่เป็นจริง ปกติประเพณีของสัญญาชนิดนั้น เวลา และสถานที่ในการทำสัญญาหรือในการปฏิบัติตามสัญญา และการรับภาระที่หนักกว่ามากของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้ในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันในประเด็นที่สำคัญคือ ในกลุ่มประเทศที่มีความเข้มแข็งในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค เช่น สหภาพยุโรป เครือรัฐออสเตรเลีย หรือสหราชอาณาจักร ต่างก็ให้ความสำคัญ และคำนึงถึงความหลากหลายของผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้บริโภคในกลุ่มที่มีความเสี่ยงจากการถูกล่อลวงหรือชักจูงให้เข้าทำสัญญา เช่น เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง โดยการตัดสินใจเข้าทำสัญญาของผู้บริโภคในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่แล้วเกิดจาก “ความคาดหวัง” ในผลที่ตนคิดว่าจะได้รับ เช่น หายจากอาการป่วย หรือการได้มาซึ่งโชคลาภจากการเสี่ยงโชค มากกว่าที่จะเกิดขึ้นจาก “เจตนาที่แท้จริง” ของผู้บริโภคในการเข้าทำสัญญา ซึ่งจากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยยังไม่พบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือไม่พบว่าศาลของประเทศไทยได้มีการอาศัยหลักเกณฑ์เรื่องความหลากหลายของผู้บริโภคในกลุ่มเปราะบางเพื่อใช้ในการพิจารณาถึงความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคจากการตัดสินใจเข้าทำสัญญาแต่อย่างใด

2. *ปัญหาการขาดข้อแนะนำในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค* โดยจากการศึกษา ผู้วิจัยไม่พบว่ามีการจัดทำข้อแนะนำ (guideline) แก่ผู้ประกอบการ และผู้บริโภคในการในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมดังเช่นในสหภาพยุโรป เครือรัฐออสเตรเลีย หรือสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่ามีเพียงการกำหนดตัวอย่างข้อตกลงที่อาจถือได้ว่าทำให้เกิดความได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไว้ตามบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งโดยส่วนใหญ่ มักจะเป็นข้อสัญญาที่เป็นผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเกินกว่าภาระที่เป็นอยู่ในขณะทำสัญญา หรือเป็นข้อสัญญาที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในการบอกเลิกสัญญา ไม่ปฏิบัติตาม

สัญญา ปฏิบัติตามสัญญาในระยะเวลาที่ล่าช้า หรือได้รับยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดที่เกิดจากการผิดสัญญา รวมถึงลักษณะของข้อกำหนดในสัญญาเฉพาะเรื่อง เช่น สัญญาขายฝาก สัญญาเช่าซื้อ สัญญาบัตรเครดิต และวิธีในการคิดดอกเบี้ยทบต้น เป็นต้น และแม้ว่าในปัจจุบันนี้จะมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542 ในการให้อำนาจแก่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาสามารถออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้เป็นธุรกิจใดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา หรือควบคุมหลักฐานการรับเงิน แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะมีอำนาจในการออกประกาศธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้แต่เฉพาะในกรณีที่ข้อสัญญานั้นมีกฎหมายกำหนดว่าให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือที่ตามปกติประเพณีให้ทำเป็นหนังสือเท่านั้น ส่งผลให้ข้อสัญญาในลักษณะอื่นไม่อาจอยู่ภายใต้ อำนาจของคณะกรรมการในการออกประกาศเพื่อควบคุมสัญญาได้ ทั้งที่ข้อสัญญาเหล่านั้นอาจจะเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของผู้บริโภค

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า มาตรา 4 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ไม่เคยได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม นับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้กฎหมาย จึงอาจไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อพฤติกรรมในการทำสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค นอกจากนี้ลักษณะหรือตัวอย่างของ ข้อตกลงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นไปอย่างกว้าง ๆ และค่อนข้างขาดความชัดเจน เช่น การต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือมากกว่าภาระที่เป็นอยู่ในเวลาที่มีการทำสัญญา หรือการพิจารณาถึงเหตุผลอันควร อันจะเป็นผลทำให้ข้อสัญญาสิ้นสุดลงโดยไมถือว่าทำให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น การขาดหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดดุลพินิจเช่นนี้ ทำให้เป็นการยากต่อผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการที่จะหยั่งทราบได้โดยชัดเจนว่ารายละเอียด ลักษณะ ตลอดจนขอบเขตของความ รับผิดหรือข้อจำกัดความรับผิดที่ทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้นมีเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามธรรมชาติ ของการประกอบธุรกิจที่ในบางกรณีอาจเกิดเหตุแทรกแซงอื่นอันไม่อาจคาดเห็นได้ในขณะที่มีการทำสัญญาอันอาจ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติตามข้อสัญญาโดยไม่อาจโทษว่าเป็นความผิดของคู่สัญญาฝ่ายใดได้ แม้ว่าคู่สัญญา ทั้งสองฝ่ายจะมีเจตนาที่สุจริตและใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างดีแล้วก็ตาม

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของสหภาพยุโรป เครื่องรัฐออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักรแล้ว พบว่า ได้มีการรวบรวมข้อแนะนำในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค โดยระบุถึงลักษณะและ รายละเอียดสำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองจากการทำสัญญาไว้อย่างชัดเจน และครอบคลุมถึงความ ไม่เป็นธรรมลักษณะต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในสัญญา อีกทั้งยังเป็นแนวทางให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจในการออกแบบ หรือกำหนดเนื้อหาในสัญญาก่อนที่จะมีการนำเอาข้อสัญญาไปใช้กับผู้บริโภค รวมถึงยังเป็นประโยชน์แก่ศาลในการ นำมาใช้เป็นแนวทางในการประกอบการพิจารณาว่าข้อสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคได้อีก ทางหนึ่ง ซึ่งแนวทางดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการป้องกันการเกิดความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญาตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น ของการทำสัญญา อันจะเป็นการช่วยลดจำนวนคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในชั้นศาล ลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค ทั้งยังสามารถนำเอาลักษณะของข้อสัญญา ตามที่มีปรากฏในข้อแนะนำไปใช้ประกอบการดุลพินิจหรือเป็นข้อสันนิษฐานถึงความเป็นธรรมในข้อสัญญาได้หากว่า เกิดมีคดีข้อพิพาทกันขึ้นในระหว่างคู่สัญญาภายหลังได้อีกด้วย

3. การคุ้มครองผู้บริโภคจากการทำสัญญาหรือธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การทำสัญญาหรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นในกลุ่มผู้บริโภคชาวไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังสามารถทำสัญญาซื้อขายสินค้าหรือบริการได้ตลอดเวลาที่ต้องการ อย่างไรก็ตามแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือสามารถนำมาเปรียบเทียบปรับใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาหรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ก็ตาม แต่กฎหมายส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นกฎหมายที่อยู่ในระดับของการยอมรับให้การทำสัญญาหรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นข้อสัญญาที่มีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกันกับการทำสัญญาที่อยู่ในรูปแบบของเอกสาร แต่ถึงกระนั้นก็อาจจะยังไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่นำไปสู่ลักษณะพิเศษเฉพาะบางประการในการทำสัญญาหรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความแตกต่างไปจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้ผู้บริโภคจำเป็นต้อง กด (push) คลิก (click) หรือแตะ (touch) ที่กล่องข้อความที่แสดงถึงการ “ยอมรับ” (accept) ข้อกำหนดในสัญญาในการใช้บริการเสียก่อน มิฉะนั้นก็อาจจะไม่สามารถใช้งานแพลตฟอร์ม หรือแอปพลิเคชันนั้น ๆ โดยที่ผู้บริโภคไม่มีโอกาสในการที่จะขอเจรจาต่อรองหรือไม่มีโอกาสในการได้อ่านทำความเข้าใจข้อสัญญาก่อนที่จะแสดงออกซึ่งความตกลงของตน นอกจากนี้หากผู้ประกอบการมีการแก้ไขหรือปรับปรุงข้อสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ ก็ยังอาจทำให้ข้อสัญญาฉบับเดิมก่อนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสูญหายไปอันเกิดจากการถูกแทนที่โดยข้อสัญญาฉบับที่มีการแก้ไขปรับปรุงแล้วนั้นแทน รวมถึงกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายของประเทศไทยที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายหรืออยู่ในเขตอำนาจของศาลไทย อันเป็นการยากต่อการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่เป็นคนไทยหากเกิดปัญหาหรือข้อพิพาทขึ้นจากการทำสัญญาหรือการทำธุรกรรมกับผู้ประกอบการประเภทดังกล่าว

เมื่อทำการเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักรแล้วจะ พบว่า มีการขยายให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาหรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ไปถึงการซื้อขายสินค้าหรือบริการที่อยู่ในรูปแบบของดิจิทัลคอนเทนต์ (Digital content) ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบของสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเฉพาะบางอย่างที่แตกต่างไปจากสินค้าหรือบริการในอดีต ทั้งในด้านของการส่งมอบสินค้าหรือการจัดให้มีการให้บริการ การชำระราคา ความชำรุดบกพร่องของสินค้า การเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น หรือกฎหมายของสหภาพยุโรปที่มีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาหรือธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการทำสัญญารูปแบบดิจิทัลมากขึ้น เช่น การกำหนดเงื่อนไขให้แก่ผู้ประกอบการในการเปลี่ยนแปลงดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลใด ๆ ที่ผู้บริโภคได้มีการทำสัญญาไปเรียบร้อยแล้ว ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมแก่ผู้บริโภค หรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน และใช้ภาษาที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหน้าที่ในการแจ้งเตือนให้ผู้บริโภคได้มีโอกาสในการทราบถึงความเปลี่ยนแปลงล่วงหน้าภายในระยะเวลาอันสมควร โดยต้องเป็นการแจ้งผ่านทางสื่อในลักษณะใด ๆ ที่สามารถบันทึกข้อมูลสำคัญ เช่น รายละเอียด คุณสมบัติ (feature) หรือเวลาที่ดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลมีการเปลี่ยนแปลง ได้โดยข้อมูลสำคัญเช่นว่านี้ไม่อาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย นอกจากนี้ผู้บริโภคยังมีสิทธิในการเลือกที่จะเก็บรักษาดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลไว้ในรูปแบบเดิมได้โดยไม่ถูกเปลี่ยนแปลง รวมถึงการให้สิทธิแก่ผู้บริโภคในการบอกเลิกสัญญาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ หากว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขส่งผลเสียต่อการเข้าถึง หรือการใช้งานในข้อสาระสำคัญ ขณะที่การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค

ของประเทศไทยในเรื่องดิจิทัลคอนเทนต์กลับยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทั้งที่การบริโภคดิจิทัลคอนเทนต์หรือบริการดิจิทัลในลักษณะเช่นนี้กำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1. ควรพิจารณาริเริ่มในการจัดทำข้อเสนอในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค เพื่อให้คู่สัญญาจะได้นำแนวทางตามข้อเสนอดังกล่าวไปใช้ในการจัดทำสัญญา โดยอาจทำการรวบรวมตัวอย่างลักษณะของข้อสัญญาที่มีความไม่เป็นธรรมจากแหล่งต่าง ๆ เช่น คำพิพากษาถึงที่สุดที่มีการตัดสินหรืออธิบายถึงลักษณะของข้อสัญญาที่มีความไม่เป็นธรรมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา หรือข้อเสนอนำในการจัดทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคในต่างประเทศ รวมถึงอาจทำการรวบรวมข้อมูลจากผู้บริโภคทั่วประเทศ เป็นต้น โดยข้อสัญญาใดที่เข้าลักษณะต้องห้ามตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อแนะนำหรือคู่มือเช่นว่านี้ก็อาจจะส่งผลให้ข้อสัญญาที่ฝ่าฝืนนั้นตกเป็นโมฆะ หรืออาจถือเป็นข้อสันนิษฐานเบื้องต้นถึงความไม่เป็นธรรมในข้อสัญญา อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าไม่ควรจัดทำข้อเสนอดังกล่าวให้อยู่ในลักษณะที่เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่อาจจะให้อยู่ในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวหากว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะของข้อสัญญาที่อาจมีความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคขึ้นในภายหลัง

2. ควรมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 โดยเพิ่มในส่วนของการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในกลุ่มที่ต้องได้รับความคุ้มครองเฉพาะเป็นพิเศษอันเนื่องมาจากความบกพร่องของกระบวนการในการตัดสินใจในการเข้าทำสัญญา อันได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก หรือผู้ป่วยเรื้อรัง รวมถึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการใช้ภาษาที่ชัดเจน ไม่ซับซ้อน ไม่ต้องใช้ถ้อยคำทางวิชาการหรือศัพท์เฉพาะ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้บริโภคในทุกกลุ่ม

3. ควรทำการศึกษาเพื่อผลักดันให้เกิดแนวทางหรือมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคจากการทำสัญญาอิเล็กทรอนิกส์ โดยควรผลักดันนโยบายที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ หรือแอปพลิเคชันต่าง ๆ โดยเฉพาะสถาบันการเงินให้มีหน้าที่ในการนำเสนอข้อสัญญา รวมถึงข้อสัญญาที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในสัญญาในภายหลังแก่ผู้บริโภคทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (Email) หรือวิธีอื่นที่ผู้บริโภคสะดวก เพื่อให้ผู้บริโภคจะได้มีเวลาอ่านและทำความเข้าใจก่อนที่จะตกลงยอมรับในข้อสัญญาหรือการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในสัญญานั้น อีกทั้งผู้ประกอบธุรกิจควรมีการอธิบายถึงสาเหตุในการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญา รวมถึงอธิบายให้ผู้บริโภคได้มีโอกาสทราบถึงผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการยอมรับความเปลี่ยนแปลงข้อสัญญานั้น ตลอดจนควรเปิดโอกาสให้แก่ผู้บริโภคที่ไม่ยินดีที่จะยอมรับหรือปฏิบัติตามข้อสัญญาใหม่ให้ยังสามารถอยู่ภายใต้ข้อตกลงตามที่ปรากฏในสัญญาเดิมได้ต่อไป นอกจากนี้ผู้ประกอบธุรกิจยังไม่ควรบังคับผู้บริโภคไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อให้ผู้บริโภคต้องกด (press) คลิก (click) หรือสัมผัส (touch) ข้อความ กล้องข้อความ หรือปุ่มใด ๆ อันเป็นการแสดงถึงการยอมรับของผู้บริโภคที่มีต่อการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาต่าง ๆ ที่เกิดจากการกำหนดของผู้ประกอบธุรกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยผู้ประกอบธุรกิจควรมีการให้โอกาสแก่ผู้บริโภคในการเลื่อนการกดยอมรับความเปลี่ยนแปลงในข้อสัญญา

นั้นออกไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีโอกาสในการอ่าน ทำความเข้าใจ หรือศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงข้อสัญญานั้น นอกจากนี้การที่ผู้บริโภคไม่กดยอมรับความเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาในทันทีนั้นก็ไมควรถูกกระทบต่อการใช้งานแพลตฟอร์มออนไลน์หรือแอปพลิเคชันตามปกติของผู้บริโภค

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง แนวทางพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาในทุกด้าน โดยได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สภากองครของผู้บริโภค ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้

บรรณานุกรม

- จิรสุดา ไชยทุม. (2561). ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาที่ไม่เป็นธรรมศึกษากรณีการทำประกันชีวิต. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 38(2), 1-10.
- ฉันทพร โนนอ่อน. (2563). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาการให้บริการของธุรกิจเสริมความงาม. *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*.
- แพทริญา อรัญมิ่ง. (2554). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม. *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต*.
- ระณัชชัช อาทรรุระสุข. (2559). ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในสัญญาสำเร็จรูป ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายของประเทศอังกฤษ. *Huachiew Chalermprakiet Law Journal*, 6(2), 45-70.
- วีรวัฒน์ จันทโชติ. (2562). กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541. *วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา*, 1(4), 26-50.
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2566). รายงานสถิติรับเรื่องร้องทุกข์ประจำปีงบประมาณ 2561–2565. สืบค้นจาก https://www.ocpb.go.th/more_news.php?cid=348
- สุมาพร (ศรีสุนทร) มานะสันต์. (2566). เมื่อ Emoji ก่อให้เกิดสัญญาที่มีผลทางกฎหมาย. <https://www.bangkokbiznews.com/tech/1079158>
- Australian Consumer Law. (2016). *Unfair contract terms: A guide for businesses and legal practitioners*. Commonwealth of Australia.
- Conklin, K., Hyde, R., & Parente, F. (2019). Assessing plain and intelligible language in the Consumer Rights Act: A role for reading scores? *Legal Studies*, 39(3), 378–397. <https://doi.org/10.1017/lst.2018.25>
- Consumer Rights Act 2015.
- Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts.

- Craswell, R. (1995). *Freedom of contract* (Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 33). University of Chicago Law School. https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1215&context=law_and_economics
- Directive (EU) 2019/770 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services.
- Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market.
- ETDA. (2563). *ETDA ประกาศมาตรฐานลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ สร้างเกณฑ์การใช้ที่เหมาะสม ลดเสี่ยงธุรกรรมออนไลน์*. <https://www.etda.or.th/th/newsevents/pr-news/Electronic-Signature-Guideline-News.aspx>
- Gluck, G. (1979). Standard form contracts: The contract theory reconsidered. *The International and Comparative Law Quarterly*, 28(1), 72–90. doi:10.2307/758554
- Thairath Money. (2563). *ช.ก.ส. เปิดช่องทางใหม่ให้ "กู้เงินฉุกเฉิน" สำหรับผู้ได้รับผลกระทบ "โควิด-19"*. https://www.thairath.co.th/money/economics/thailand_econ/1850764
- Unfair Contract Terms Act 1977.
- Waraich, R. S., Fayaz, M., & Zahid, H. (2022). Consent theory and adhesion contract: A critical analysis of contemporary global business practices. *Business & Economic Review*, 14(1), 73–91. <https://doi.org/10.22547/BER/14.1.4>

ทศศักยภาพในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษา พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดจันทบุรี Potentials Force Education Management in to the Education Sandbox of Chanthaburi Province

ธีรังกูร วรบำรุงกุล* วิวัฒน์ เพชรศรี* พิฎา สมบูรณ์*
นรินทร์ สังข์รักษา** เริงวิชัย นิลโคตร*** อัจฉรา สาหุทัต****
Theerangkoon Warabamrungskul* Wiwat Petsri* Lita Somboon*
Narin Sungrugsu** Reongwit Nilkote*** Atchara Sahutat****

(Received: 2 November 2024, Revised: 17 May 2025, Accepted: 29 June 2025)

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์ทศศักยภาพการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาในพื้นที่ นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการใน 2 ขั้นตอน คือ 1) การวิเคราะห์ ทศศักยภาพระดับจังหวัด และ 2) การวิเคราะห์ทศศักยภาพระดับสถานศึกษา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย 1) คณะทำงานพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี 2) ภาคการศึกษา 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ภาครัฐ 5) ภาคเอกชน 6) ภาคประชาสังคม 7) เด็กและเยาวชน 8) ผู้บริหารสถานศึกษา และ 9) ครู รวบรวมข้อมูลผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยใช้กระบวนการประเมินเชิงพัฒนา ประกอบกับการใช้คำถาม การวิเคราะห์ทศศักยภาพระดับจังหวัดและระดับสถานศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา แล้วนำเสนอด้วยรูปแบบพรรณนา

ผลการวิจัย พบว่า ทศศักยภาพการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัด จันทบุรี ประกอบด้วย 1) นโยบาย 2) การเมือง 3) เศรษฐกิจ 4) การศึกษา ซึ่งด้านนี้พบปัญหาหลัก ๆ 3 ด้าน ประกอบด้วย (4.1) ด้านโอกาสทางการศึกษา (4.2) ด้านคุณภาพทางการศึกษา และ (4.3) ด้านประสิทธิภาพ ทางการศึกษา 5) ด้านสิ่งแวดล้อม 6) ด้านสังคมวัฒนธรรม และ 7) ด้านเทคโนโลยี

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย พบว่า 1) เชิงนโยบาย: สนับสนุนผู้บริหารการศึกษาให้เป็นแกนนำจัดตั้ง คณะทำงานส่งเสริมพื้นที่นวัตกรรม โดยมีสถาบันอุดมศึกษาเป็นที่เลี้ยง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมการ มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 2) ต่อพื้นที่นวัตกรรม: กำหนด Road Map, แผนปฏิบัติการ และสร้างกลไก ขับเคลื่อน โดยมี Core Team ระดับจังหวัด และภาคีเครือข่ายแบบจตุรภาคีระดับโรงเรียนเป็นกลไกย่อยใน การขับเคลื่อนพื้นที่ และ 3) ต่อสถานศึกษานำร่อง: สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ส่งเสริมการใช้ เทคโนโลยี และสร้างพื้นที่การเรียนรู้ที่น่าสนใจ สนับสนุนนวัตกรรมและการวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

คำสำคัญ : การจัดการศึกษา / พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา / ทศศักยภาพ

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

**ศาสตราจารย์ ดร. คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

***อาจารย์ ดร. คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

****ผู้อำนวยการโรงเรียนแก่งหางแมวพิทยาคาร

* Assistant Professor Dr. at Faculty of Education, Rambhai Barni Rajabhat University

** Professor Dr. at Faculty of Education, Silpakom University

***Lecturer Dr. at Faculty of Education, Rambhai Barni Rajabhat University

****Director of Kaenghangmaew Pittayakam School

Abstract

The objective of this research was to analyze the potential of the driving education sandbox in Chanthaburi province. The research was quality research. It was conducted in two steps: 1) Analysis of the potential in the province and 2) Analysis of the potential in the schools. The key informants include 1) Core team of the education sandbox of Chanthaburi province, 2) Local government organization, 3) Public sectors, 5) Private sectors, 6) Civil society, 7) Children and youth, 8) School administrators, and 9) Teachers. Conduct a developmental evaluation workshop to collect data using questions that analyze provincial and school-level strengths. Analyze the data by analyzing the content and then present it in a descriptive format.

The results of the research were as the potential in driving education sandbox in the province of Chanthaburi include: 1) Policies, 2) Politics, 3) Economy, and 4) Education, which has three main problems, including: (4.1) Educational opportunities, (4.2) Educational quality, and (4.3) Educational effectiveness, 5) Environment, 6) Social culture, and 7) Technology.

Research findings showed that: 1) Policy aspect: Support education administrators in becoming leaders by establishing working groups to promote innovation hubs, with higher education institutions acting as mentors. This aims to reduce inequality and encourage participation from all sectors. 2) Education sandbox aspect: Develop a Roadmap and action plan, and create a driving mechanism by establishing provincial-level Core Teams and quadripartite networks at the school level as sub-mechanisms to drive these hubs. 3) Pilot schools: Build collaborations with external agencies, promote the use of technology, and create engaging learning spaces that support innovation and research beneficial to the community.

Keywords: education administration / education sandbox / potential scholarship

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อพัฒนาคนในทุกมิติ ทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ รวมทั้งแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาในประเด็นการปฏิรูปที่ 6 การปรับโครงสร้างของหน่วยงานในระบบการศึกษาได้กำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนและยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษาให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหาร จัดการศึกษาโดยมุ่งให้สถานศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระและมีธรรมาภิบาลในการบริหาร และการจัดการศึกษาครอบคลุมด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหาร งานบุคคลากร ด้านการบริหารงานทั่วไป มีความรับผิดชอบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2565 : 1) จากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เป็นการตอบโจทย์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติโดยเฉพาะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นความสำคัญลำดับแรกที่รัฐบาลให้ความสำคัญสูงสุด เพราะถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาคนในชาติให้มีความรู้ ความสามารถ ทำงานเป็น สอดคล้องกับการมุ่งมั่นดำเนินการของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังกล่าวข้างต้น และนโยบายรัฐบาลทั้งในส่วนนโยบายหลักด้านการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย และนโยบายเร่งด่วน เรื่อง การเตรียมคนไทยสู่ศตวรรษที่ 21 และพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย รวมถึงยังสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) โดยเฉพาะหมวดหมายที่ 12 ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต แผนการศึกษาชาติ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2564 : 1) ดังนั้น การสร้างความเป็นธรรมด้านการศึกษาจึงเน้นที่การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพที่มีมาตรฐานเสมอกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารและยากจน การจัดให้มีมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การสนับสนุนกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด การใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ จึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นหลักประกันได้ว่าการศึกษาที่มีคุณภาพเพื่อพัฒนาคน สอดคล้องกับ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาศักยภาพคนทุกช่วงวัย และการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาศักยภาพคนทุกช่วงวัย โดยการจัดบริการการศึกษาและการเรียนรู้ที่ตอบสนองความต้องการของคนทุกกลุ่มเป้าหมาย และทุกช่วงวัย ด้วยระบบ กลไกและภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรีอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับบริบทของจังหวัด สถานศึกษา ผ่านระบบ กลไก ภาคีเครือข่าย การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการพัฒนาสถานศึกษาทั้งระบบในการคิดค้นและพัฒนานวัตกรรมการศึกษาและการเรียนรู้เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน อาศัยหลักการและแนวคิดตามแนวคิดการมองโลกทางวิชาการเชิงบวกด้วยกระบวนการบริหารโรงเรียน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผน ด้านการนำแผนสู่การปฏิบัติ และด้านการประเมินผล (สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรี, 2565 : 5) การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) คิดค้นและพัฒนา

นวัตกรรมการศึกษาและการเรียนรู้เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน รวมทั้งเพื่อดำเนินการให้มีการขยายผลไปใช้ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอื่น 2) ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา 3) กระจายอำนาจและให้อิสระแก่หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษานำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และ 4) สร้างและพัฒนากลไกในการจัดการศึกษาร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (ราชกิจจานุเบกษา, 2562 : 104) ซึ่งการวิจัยเรื่องนี้มีเป้าหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ข้างต้นอย่างชัดเจน

เนื่องด้วยจังหวัดจันทบุรีเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกที่มีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ในปีการศึกษา 2563 มีหน่วยงานทางการศึกษา และมีสถานศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 396 แห่ง ผู้เรียน 111,762 คน ห้องเรียน 5,021 ห้อง ครู/ผู้สอน 7,157 คน และบุคลากรทางการศึกษา 1,186 คน จากผลการศึกษา เรื่อง “การบูรณาการความร่วมมือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา กรณีศึกษาจังหวัดจันทบุรี” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564) ค้นพบสาเหตุที่ทำให้ผู้เรียนด้อยโอกาส คือ ความยากจน ซึ่งมีสาเหตุจากงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ประกอบกับวิธีการจัดสรรงบประมาณที่ให้กับเด็กทุกคนแบบเฉลี่ยเท่ากัน ส่งผลให้เด็กยากจนได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือไม่เพียงพอต่อความต้องการ โดยสาเหตุของความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ได้แก่ 1) ครอบครัวนักเรียนยากจนส่วนใหญ่เป็นครอบครัวที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาเป็นแรงงานรายได้ต่ำ 2) จำนวนเด็กพิการเรียนร่วม และเด็กด้อยโอกาสด้านสูง แต่ไม่สามารถนำเงินต่าง ๆ ที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐช่วยเหลือได้ ทำให้มีการระดมความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะนักเรียนที่ยากจน ซึ่งบางโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนยากจนเกือบทั้งหมด 3) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเป็นปัจจัยหลักเนื่องจากการเดินทางค่อนข้างลำบาก 4) ระบบอินเทอร์เน็ต ยังไม่ทั่วถึง และไม่มีความเสถียรในบางพื้นที่ห่างไกล ทำให้พลาดโอกาสในการเรียนรู้ 5) ยังขาดข้อมูล BIG DATA ที่สมบูรณ์ของข้อมูล เพื่อใช้ในการจัดการและลดความเหลื่อมล้ำ ให้สามารถตัดสินใจช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึงในการศึกษานี้ มีข้อเสนอแนะสำคัญ ได้แก่ 1) ควรจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำ สำหรับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-19 โดยส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้อย่างเต็มศักยภาพและนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประกอบอาชีพ แก้ไขปัญหาให้แก่ตนเอง ครอบครัว ชุมชน และสังคมได้อย่างเหมาะสม และ 2) ส่งเสริมการพัฒนาปรับปรุงแบบ กระบวนการและวิธีการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ ในสถานการณ์การใช้ชีวิตประจำวัน และการจัดการเรียนรู้เพื่อรองรับการใช้ชีวิตแบบปกติวิถีใหม่ (New normal) ซึ่งกิจกรรมการเรียนรู้ต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามมาตรการการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-19 อาทิ การจัดการกิจกรรมการเรียนรู้ทุกประเภท การใช้สื่อดิจิทัลและเทคโนโลยีออนไลน์ในการจัดการเรียนการสอนโดยเน้นการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับศักยภาพผู้เรียนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้อย่างเต็มศักยภาพ ระบบ กลไก และนวัตกรรมการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดจึงมีความสำคัญในการเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาและข้อติดขัดในการส่งเสริมพัฒนาของผู้เรียนดังกล่าวได้

งานวิจัยเรื่องนี้จึงเป็นอีกพื้นที่หนึ่งในการขับเคลื่อนและพัฒนาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรีไปสู่เป้าหมายเดียวกันอย่างมีเอกภาพ และเป็นข้อมูลที่นำไปใช้ต่อยอด ขยายผลบนฐานข้อมูลผ่าน

กระบวนการวิจัย ปรับเปลี่ยน Mind set กระบวนทัศน์ของผู้บริหาร ส่งเสริมคนจันทบุรีขึ้นเด็กจันทบุรีสู่เป้าหมายในการพัฒนาจันทบุรีอย่างยั่งยืนด้วยการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและการพัฒนาทักษะชีวิตในศตวรรษที่ 21 ผ่านการบริหารจัดการด้วยระบบ กลไกและภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรีอย่างมีส่วนร่วม เพื่อการบริหารการศึกษาที่มีความร่วมมือระหว่างจังหวัดกับสถานศึกษา มีภาคีเครือข่ายในการสร้างการมีส่วนร่วม จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในพื้นที่ที่มีความร่วมมือในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยความร่วมมือและร่วมใจกันขับเคลื่อนทั้งจังหวัดจันทบุรีอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ทุนศักยภาพการขับเคลื่อนการจัดการการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี

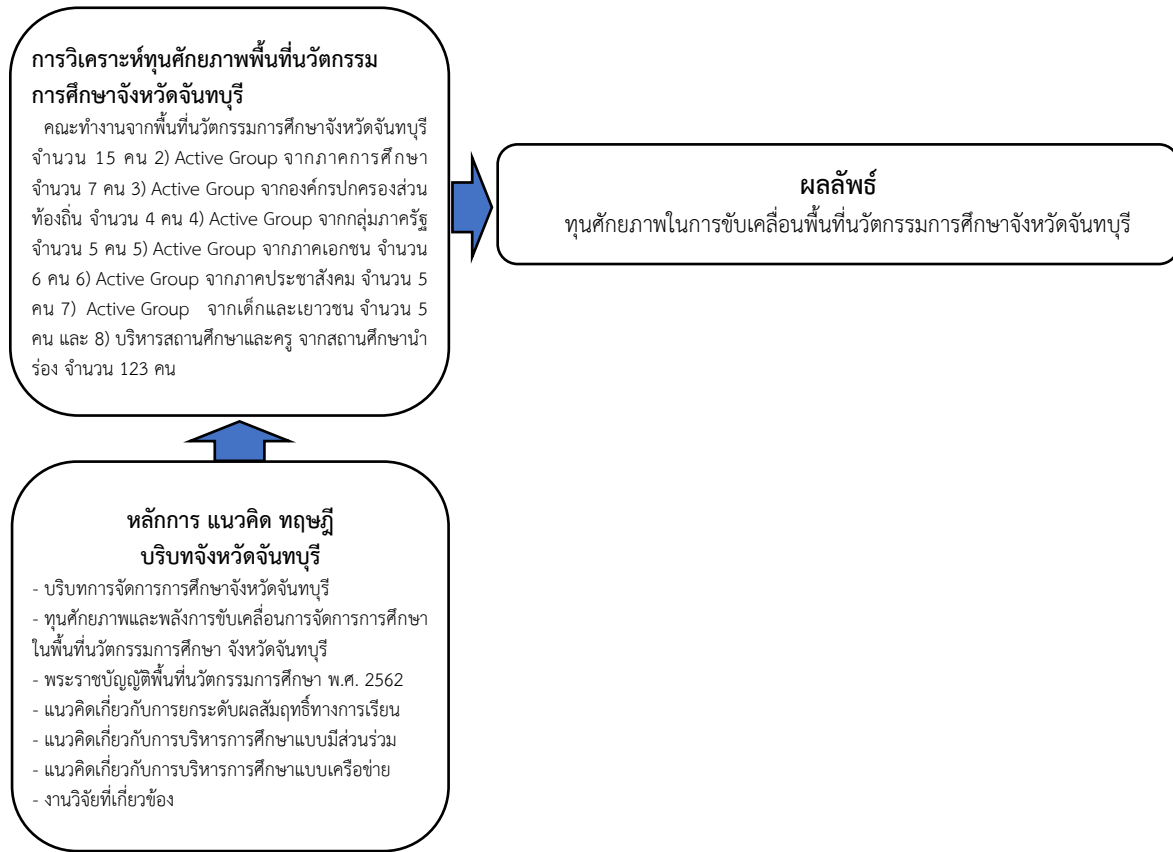
วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ คือ 1) คณะทำงานจากพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี จำนวน 15 คน 2) Active Group จากภาคการศึกษา จำนวน 7 คน 3) Active Group จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน 4) Active Group จากกลุ่มภาครัฐ จำนวน 5 คน 5) Active Group จากภาคเอกชน จำนวน 6 คน 6) Active Group จากภาคประชาสังคม จำนวน 5 คน 7) Active Group จากเด็กและเยาวชน จำนวน 5 คน และ 8) บริหารสถานศึกษาและครู จากสถานศึกษานำร่อง จำนวน 123 คน โดยการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยใช้กระบวนการประเมินเชิงพัฒนา (Developmental Evaluation: DE) ของพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ที่วิจัยได้กำหนดกรอบการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในพื้นที่ตามหลักการของทฤษฎีฐานราก (Grounded theory) บริบทการจัดการการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ทุนศักยภาพและพลังการขับเคลื่อนการจัดการการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดจันทบุรี พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 แนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาแบบมีส่วนร่วมแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาแบบเครือข่าย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาสังเคราะห์และใช้เป็นองค์ความรู้ นำเพื่อวิเคราะห์ทุนศักยภาพในการขับเคลื่อนการจัดการการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี นำไปสู่การขับเคลื่อนการจัดการการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรีที่สอดคล้องกับบริบทจังหวัดจันทบุรีต่อไปดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

เครื่องมือ และคุณภาพเครื่องมือ

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแนวคำถามการวิเคราะห์ทุนศักยภาพระดับจังหวัดจันทบุรีและระดับสถานศึกษา ผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยใช้กระบวนการประเมิน เชิงพัฒนาเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค และความท้าทายที่เกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก การพัฒนาการศึกษาในจังหวัดจันทบุรี จำเป็นต้องปรับกลยุทธ์ต่าง ๆ ให้สอดคล้องและหาช่องทางการปรับปรุงแก้ไขที่เกิดขึ้นให้ได้จริง SWOT (C) โดยมีรายละเอียดดังนี้

การตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) ของเครื่องมือวิจัยโดยอาศัยดุลยพินิจของผู้เชี่ยวชาญ (Subject Matter Specialists) จะใช้วิธีการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item Objective Congruence : IOC) ระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหาในประเด็นที่ต้องการวิจัยไปให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน ทำการพิจารณาลงความเห็นและให้คะแนน เป็นการคำนวณความเที่ยงตรงรายข้อด้วยค่าดัชนี CVI (Content Validity Index) และได้คำนวณ CVI จากสัดส่วนของข้อที่ผ่านการประเมินทำให้ได้ค่าความเที่ยงตรงทั้งฉบับ เท่ากับ 1.00 (Lynn, 1986)

1. การวิเคราะห์ทุนศักยภาพในการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี และระบบนิเวศต่าง ๆ เกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค และความท้าทายที่เกิดจากปัจจัยภายนอก SWOT (C)

2. การจับคู่หาความสัมพันธ์ทุนศักยภาพในการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรีและระบบนิเวศต่าง ๆ เกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค และความท้าทายที่เกิดจากปัจจัยภายนอก SWOT (C)

3. การตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูล คณะผู้วิจัยมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ขณะเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม คณะผู้วิจัยตรวจสอบความตรงของข้อมูล (Validity) และความเชื่อมั่น (Reliability) ของข้อมูลภาคสนามทุกครั้งที่เกี่ยวข้องข้อมูลด้วยการตรวจสอบวิธีการเก็บข้อมูล (Methodology Triangulation) และการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยใช้กระบวนการประเมินเชิงพัฒนานำมาบันทึกผลทั้งกริยาท่าทาง พฤติกรรม บรรยากาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้ข้อมูลหลักเพื่อนำมาประกอบการแปลความหมายร่วมกับการถอดเทปและการบันทึกข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ คณะผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแจ้งไปยังกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักอย่างเป็นทางการนัดหมายเวลาที่แน่นอนในการเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยใช้กระบวนการประเมินเชิงพัฒนา

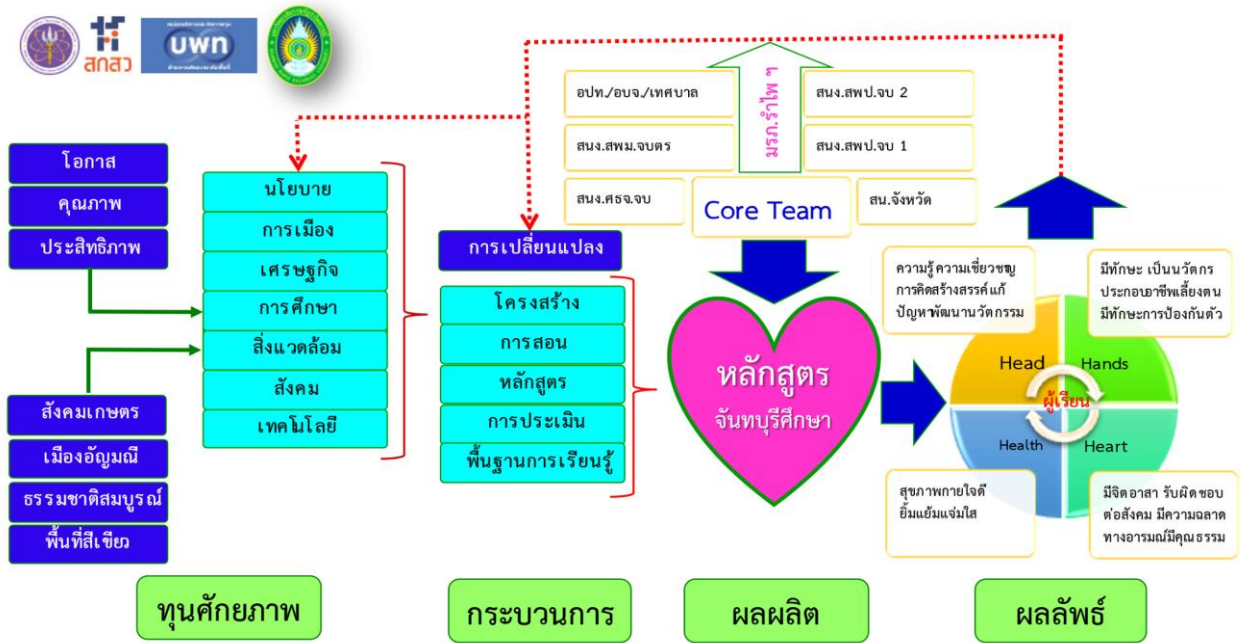
การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ทุนศักยภาพในการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี พบว่า ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายที่ได้รับจากทุนศักยภาพและพลังการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ประกอบด้วย 4 ด้านสำคัญ คือ 1) ความรู้ดี (Head) ผู้เรียนต้องมีความรู้ สามารถพัฒนานวัตกรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเกษตร) มีทักษะด้านภาษา มีความรู้ด้านเทคโนโลยี มีทักษะด้านการคิดวิเคราะห์และแก้ปัญหา มีความคิดสร้างสรรค์ มีความเป็นผู้นำ 2) ความสามารถดี (Hands) ผู้เรียนต้องมีทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ มีภาวะผู้นำ รู้สิทธิหน้าที่ เคารพผู้อื่น มีทักษะด้านการงานสามารถเป็นผู้ประกอบการได้ เป็นนวัตกรรม สร้างนวัตกรรม มีทักษะอาชีพประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ มีทักษะชีวิตใช้ชีวิตในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง มีทักษะการป้องกันตัว มีภูมิคุ้มกันที่ดี 3) จิตใจดี (Heart) ผู้เรียนมีจิตอาสา มีความเข้าใจที่ถูกต้อง มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม มีความฉลาดทางอารมณ์ มีคุณธรรมและจริยธรรม รู้จักตนเอง มีวินัย มีความรับผิดชอบมีน้ำใจนักกีฬา และ 4) สุขภาพดีทั้งกายและใจ (Health) ผู้เรียนต้องรักการออกกำลังกาย มีสุขภาพกายดี ยิ้มแย้ม แจ่มใส สุขภาพใจดี เป็นคนดี คนเก่ง ใช้ชีวิตอย่างมีความสุข ห่างไกลยาเสพติด ที่เกิดจากผลผลิตสำคัญ คือ หลักสูตรจันทบุรี ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ 1) โครงสร้างของกรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองให้ความร่วมมือ คินครูสู่ห้องเรียน วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างเวลาเรียนที่ให้นักเรียนจัดการตนเองได้ ใส่ใจ เข้าใจผู้เรียน ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา การเรียนได้ทุกที่ ทุกเวลา เรียนที่ไหนก็ได้ 2) การสอนโดยครูเป็นผู้นำแห่งการเรียนรู้ ไม่จำกัด ไม่ปิดกั้นความคิดของผู้เรียนและทำหน้าที่แนะนำสอนด้วยการลงมือทำ นำหลักการของ Active Learning มาปรับประยุกต์ใช้ในการจัดการเรียนการสอน ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนได้อย่างเหมาะสม เปลี่ยนทัศนคติของครูระหว่างเด็กเก่ง กลาง อ่อน ครูเพิ่มทักษะนันทนาการ จัดการเรียนการสอนตามความสนใจของผู้เรียน 3) หลักสูตรที่ปรับเปลี่ยนเป็นหลักสูตรฐาน

สมรรถนะ การทำหลักสูตร (วิชาเพิ่มเติม) เสริมทักษะตามความสนใจ พัฒนาหลักสูตรวิชาชีพพระยะสั้นเพื่อนำความรู้ไปประกอบอาชีพ หลักสูตรจังหวัดที่ตรงกับความต้องการของบริบทที่เน้นสมรรถนะที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง 4) รูปแบบการประเมินที่มีการวัดและประเมินผลตามสภาพจริง ประเมินสมรรถนะใหม่ ๆ และ 5) พื้นที่การเรียนรู้ที่มีวัสดุ อุปกรณ์ ที่เหมาะสมและเพียงพอ ใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอนภายใต้บริบทของจังหวัดจันทบุรีที่เป็นศูนย์กลางและพลังการขับเคลื่อนการจัดการการศึกษาพื้นที่นวัตกรรม การศึกษาจังหวัดจันทบุรี ที่ประกอบ 1) นโยบาย (Policy) จังหวัดจันทบุรีมีการสร้างความร่วมมือจากระดับชุมชนสู่ระดับจังหวัดและประเทศปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัด มีแผนนโยบายสอดคล้องกับทุกภาคส่วนในจังหวัด มีการสร้างมุมมองที่ดีต่อการต่อยอดผลผลิตทางการเกษตร อัญมณี การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ มีนโยบายการใช้ระบบไฟฟ้าในคมนาคมสาธารณะมีการวางเป้าหมายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น รถไฟฟ้า สนามบิน เป็นต้น 2) การเมือง (Politic) จังหวัดจันทบุรีมีเป้าหมายในการจัดการระบบภาษี การเพิ่มงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษา สร้างสถานพยาบาล การบริการด้านสาธารณสุขที่ดี ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการปกครอง และสิทธิทางการเมือง 3) เศรษฐกิจ (Economic) จังหวัดจันทบุรีมีโอกาสทางธุรกิจที่ดีมีความพร้อมในด้านต้นทุนทางเศรษฐกิจ สามารถพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ/ประวัติศาสตร์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เพิ่มมูลค่าให้กับผลผลิตทางการเกษตร/ภูมิปัญญาท้องถิ่น 4) การศึกษา (Education) จังหวัดจันทบุรีมีศักยภาพในการแข่งขันระดับประเทศสามารถส่งเสริมด้านเทคโนโลยีและพัฒนาเป็นนวัตกรรม ความสามารถด้านภาษา ความสามารถตามความสนใจ/ความถนัด และสามารถนำไปใช้งานได้ ปลุกฝังให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ ทีมวิจัยยังพบประเด็นปัญหาหลัก ๆ ด้านการศึกษานี้ 3 ด้าน ประกอบด้วย (4.1) ด้านโอกาสทางการศึกษา (4.2) ด้านคุณภาพทางการศึกษา และ (4.3) ด้านประสิทธิภาพทางการศึกษา 5) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment) จังหวัดจันทบุรีการลดใช้พลาสติก ใช้วัสดุย่อยสลายได้ อุตสาหกรรมและธุรกิจเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นเมืองสีเขียว 6) ด้านสังคมวัฒนธรรม (Sociological) จังหวัดจันทบุรีมีเยาวชนมีความรักในท้องถิ่นตนเอง เยาวชนความเข้าใจในการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ / เชิงประวัติศาสตร์ สร้างความปลอดภัยทางสังคมเนื่องจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติ พัฒนาระบบความปลอดภัยสาธารณะ (ทางม้าลาย มีระบบสัญญาณไฟ) สร้างมหานครเมืองจันทบุรีด้านอัญมณี สวนผลไม้ และการท่องเที่ยว และ 7) ด้านเทคโนโลยี (Technology) จังหวัดจันทบุรีมีการพัฒนา / สร้าง / ใช้ ระบบ AI ในการพัฒนาสังคม การเข้าถึงสัญญาณเครือข่ายให้ใช้ได้ทุกพื้นที่ ใช้สื่อการสอนที่แตกต่าง ทันสมัยเข้าถึงได้ง่าย รู้เท่าทันสื่อ มีแพลตฟอร์มทางการศึกษาให้เรียนรู้ได้ตลอดเวลา เช่น ห้องสมุดดิจิทัล สรุปลงได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ทฤษฎีภาพในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี

จากภาพที่ 2 พบว่า จังหวัดจันทบุรีมีปัญหาที่เป็น Pain Point รายมิติ ประเด็น และการวิเคราะห์ Knowledge Gap 4 ด้านสำคัญ คือ 1) ความรู้ดี (Head) ผู้เรียนต้องมีความรู้ สามารถพัฒนานวัตกรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเกษตร) มีทักษะ ด้านภาษา มีความรู้ด้านเทคโนโลยี มีทักษะด้านการคิดวิเคราะห์ และแก้ปัญหา มีความคิดสร้างสรรค์ มีความเป็นผู้นำ 2) ความสามารถดี (Hands) ผู้เรียนต้องมีทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ มีภาวะผู้นำ ฐึ่ลัทธิ หน้าที่ เคารพผู้อื่น มีทักษะด้านการทำงานสามารถเป็นผู้ประกอบการได้เป็น นวัตกรรม สร้างนวัตกรรม มีทักษะอาชีพประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ มีทักษะชีวิตใช้ชีวิตในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง มีทักษะ การป้องกันตัว มีภูมิคุ้มกันที่ดี 3) จิตใจดี (Heart) ผู้เรียนมีจิตอาสา มีความเข้าใจที่ ถูกต้อง มีจิตสำนึก รับผิดชอบต่อสังคม มีความฉลาดทางอารมณ์ มีคุณธรรมและจริยธรรม รู้จักตนเอง มีวินัย มีความรับผิดชอบ มีน้ำใจนักกีฬา และ 4) สุขภาพดีทั้งกายและใจ (Health) ในการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการ การศึกษาของจังหวัดจันทบุรีในมิติต่าง ๆ โดยสรุปประกอบด้วย

1. มิติโรงเรียน ความหลากหลายของโรงเรียนที่มีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันทั้งขนาด จำนวนครู นักเรียน และที่ตั้ง ถือเป็นความเหลื่อมล้ำของผู้เรียนในโรงเรียนขนาดเล็กและชายขอบกับโรงเรียน ขนาดใหญ่และโรงเรียนในเมือง
2. มิติหน่วยบริหารการศึกษาเชิงพื้นที่ การขาดระบบกลไกในการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการ การศึกษา มีความหลากหลายในการบริหารจัดการ โครงสร้าง องค์กร ขาดการสร้างกลไกของ Core Team ขาดเจ้าภาพหลักในการบริหารเชิงพื้นที่ ขาดการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเชิงบูรณาการ
3. มิติสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่ามีสถาบันอุดมศึกษา 8 แห่ง แต่ยังขาดการสร้างระบบพี่เลี้ยง (Coaching & Mentoring) ในการสนับสนุนด้านวิชาการ นวัตกรรม การลงพื้นที่อย่างต่อเนื่องให้กับโรงเรียน ไม่มีระบบพี่เลี้ยงที่ชัดเจนเป็นครั้งคราวเท่านั้น

4. มิติของชุมชนและผู้ปกครอง ขาดความร่วมมือของชุมชนและผู้ปกครองในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาในนาม ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมวางแผนการดำเนินงานและการประเมินผล การสร้างระบบนิเวศ และทุนทรัพยากรโดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนชายขอบ นอกจากนี้พบปัญหาหลัก ๆ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านโอกาสทางการศึกษา 2) ด้านคุณภาพทางการศึกษา และ 3) ด้านประสิทธิภาพทางการศึกษา ทั้งนี้ จังหวัดจันทบุรีมีเยาวชนที่มีความรักในท้องถิ่นตนเอง เยาวชนความเข้าใจในการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ/เชิงประวัติศาสตร์

สรุปและอภิปรายผล

ผลการวิจัยพบว่า ทุนศักยภาพการขับเคลื่อนการจัดการการศึกษาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ประกอบด้วย 1) นโยบาย 2) การเมือง 3) เศรษฐกิจ 4) การศึกษา มีการปลูกฝังให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ ทีมวิจัยยังพบประเด็นปัญหาหลัก ๆ ด้านการศึกษานี้ 3 ด้าน ประกอบด้วย (4.1) ด้านโอกาสทางการศึกษา (4.2) ด้านคุณภาพทางการศึกษา และ (4.3) ด้านประสิทธิภาพทางการศึกษา 5) ด้านสิ่งแวดล้อม 6) ด้านสังคมวัฒนธรรม และ 7) ด้านเทคโนโลยี เนื่องด้วยบริบทของจังหวัดจันทบุรีที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนการศึกษาในลักษณะพิเศษ สภาพเศรษฐกิจที่ดีในภาพรวมของจังหวัด ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยังสมบูรณ์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนและสอดคล้องกับความเป็นจังหวัดจันทบุรี ทั้งในด้านวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นการพัฒนาจังหวัด คะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้พื้นฐาน (Ordinary National Educational Test: O-NET) ตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ปีที่ 6 ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และปีที่ 6 สูงกว่าระดับประเทศทุกปี นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2560 – 2564 (สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรี พ.ศ. 2566 – 2570. 2566: 36-39) เป็นไปในทิศทางเดียวกับการวิเคราะห์ทุนศักยภาพในการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี (สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรี พ.ศ. 2566-2570. 2566 : 47-50) พบว่า

1. สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการศึกษาจังหวัดจันทบุรี คือ 1) สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นโอกาส (Opportunities) จังหวัดจันทบุรี โดยภาพรวมเป็นสังคมเกษตร ส่งผลให้สามารถขยายแนวคิดการดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจากสถานศึกษาไปสู่ชุมชนได้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและเป็นรากฐานสังคมสุขภาวะให้คนจันทบุรีมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเส้นทางและช่องทางที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นโอกาส ด้านแรงงาน การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ซึ่งมีผลต่ออัตราการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจของจังหวัดที่สูงขึ้น ส่งผลให้สถานศึกษามีการพัฒนาทางด้านภาษาและอาชีพให้เด็กและเยาวชน มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณี ที่หลากหลาย สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับเด็กและเยาวชน และนำไปสู่การประกอบอาชีพในท้องถิ่น และรักถิ่นฐาน 2) สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นอุปสรรค (Threats) สภาพปัญหาทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสวัตถุนิยม/บริโภคนิยม และการอบรมเลี้ยงดูของครอบครัวในการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมลดน้อยลง ส่งผลให้เด็กและเยาวชน มีแนวโน้มพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ปัญหาจากการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานและการลงทุน ส่งผลให้ผู้เรียนบางส่วนออกกลางคัน และการจบการศึกษาของผู้เรียนไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดสังคมผู้ปกครองและผู้เรียนบางส่วนยังมีทัศนคติและค่านิยมที่ไม่ดีในการเข้าศึกษาต่อในระดับอาชีวศึกษา ส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานด้านสายอาชีพ ปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวกับยาเสพติด ปัญหาทางเพศ และอบายมุข สามารถแพร่กระจายเข้าสู่สถานศึกษาได้ง่ายขึ้น ผ่านทาง Social Media ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้เรียน

นโยบายทางการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่งผลให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาการจัดการศึกษา

2. สภาพแวดล้อมภายในที่มีผลต่อการศึกษาจังหวัดจันทบุรี คือ 1) สภาพแวดล้อมภายในที่เป็นจุดแข็ง (Strengths) หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาในจังหวัดจันทบุรี ครอบคลุมทุกระดับทุกประเภทการศึกษา และตั้งกระจายอยู่ทั่วจังหวัด ส่งผลให้เด็ก เยาวชนและประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและต่อเนื่องตลอดชีวิต มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ รวมทั้งอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณีและวิถีชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ของคนจันทบุรี ให้ดำรงคงอยู่และสามารถให้บริการด้านอาคารสถานที่ และวิทยาการแก่ชุมชน มีหลักสูตรที่หลากหลายตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นและได้รับความร่วมมือจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและสถานประกอบการในการฝึกทักษะอาชีพให้กับผู้เรียน หรือฝึกวิชาชีพเพื่อสร้างรายได้ระหว่างเรียน เน้นการศึกษาเพื่อการมีงานทำ สถานศึกษาทุกแห่งมีระบบประกันคุณภาพภายในที่เข้มแข็งส่งผลให้เกิดแรงขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการพัฒนาการศึกษา เพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาของจังหวัดจันทบุรี มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านและหลากหลาย ส่งผลให้เกิดการประสานงาน และความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาในสังกัดต่าง ๆ ในจังหวัด ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในจังหวัดจันทบุรีมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าระดับประเทศ นอกเหนือจากมีระบบการบริหารจัดการที่ดี แล้วยังมีระบบเครือข่ายสถานศึกษา (Cluster) ในการช่วยเหลือกันทางด้านวิชาการและกิจกรรมอื่น ๆ

2) สภาพแวดล้อมภายในที่เป็นจุดอ่อน (Weaknesses) ตัวชี้วัดทางการศึกษาตามแผนพัฒนาจังหวัดจันทบุรี ทั้ง 3 ตัว ประกอบด้วย (1) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 (2) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย และ(3) สัดส่วนผู้เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสายสามัญต่ออาชีวศึกษา ยังไม่เป็นไปตามค่าเป้าหมายที่กำหนด หน่วยงานที่จัดการศึกษามีหลายสังกัด ขาดการวางแผนและการจัดการศึกษาร่วมกัน หน่วยงานทางการศึกษา/สถานศึกษาในจังหวัดจันทบุรี พบปัญหาด้านการจัดการข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน และเชื่อมโยงข้อมูลภายในจังหวัด ผู้เรียนที่จบการศึกษา ครูหรือบุคลากรทางการศึกษายังขาดทักษะภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาอังกฤษและภาษาอาเซียน เนื่องจากกระบวนการจัดการเรียนรู้อาจไม่เน้นการสื่อสาร ผู้เรียนบางส่วนยังขาดทักษะการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ หรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์ส่งผลให้สังคมไม่ยอมรับคุณภาพของผู้เรียน ครูผู้สอนไม่สามารถทำการสอนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากมีภาระงานอื่นนอกเหนือจากงานสอน

และจากผลการวิเคราะห์ PEST Analysis เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เกิดจากภายนอก หลังจากทีวิเคราะห์ SWOT (C) แล้วจะทำให้ทราบว่าจังหวัดจันทบุรีมีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคใดบ้าง PEST จะเป็นการวิเคราะห์ในส่วนของ โอกาส (Opportunity) และ อุปสรรค (Threat) ปัจจัยทั้ง 2 นั้นเป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ การวิเคราะห์ PEST จะเป็นการนำเอาข้อมูลต่าง ๆ มาประกอบเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์หาวิธีในการตั้งรับ หรือเสริมสร้างโอกาสให้กับจังหวัดจันทบุรี เพราะ PEST analysis ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทานอย่างแพร่หลาย (Wehrich, 1982; Arshinder et al., 2007) จำแนกเป็น 4 องค์ประกอบ ได้แก่ นโยบาย (P) เศรษฐกิจ (E) ในการวิเคราะห์จับประเด็นครั้งคณะผู้วิจัยได้นำ E- Economic (เศรษฐกิจ), E- Education (การศึกษา) และ E-Environment (สิ่งแวดล้อม) มาใช้ในการวิเคราะห์ด้วย สังคม (S) และเทคโนโลยี (T) ทำให้เห็นว่า จังหวัดจันทบุรีจะสามารถขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้การพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมได้ด้วยความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานการศึกษาหลัก ๆ ในจังหวัด จึงสรุปได้ว่า

จังหวัดจันทบุรีมีศักยภาพและมีความพร้อมเพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายของจังหวัด ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ทีมผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ผลการวิจัยพบว่า จังหวัดจันทบุรีมีศักยภาพและความพร้อมเป็นพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษา เกิดจากความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1-2 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจันทบุรี ตราด ควรเป็นเจ้าภาพหลัก หรือเป็นแกนนำร่วมกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรี ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 รวมถึงการเตรียมการจัดตั้งคณะทำงานในชุดต่าง ๆ ทั้ง 4 ชุด ตามคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี มีสถาบันอุดมศึกษาในจังหวัดเป็นที่เลี้ยงในระดับจังหวัด และระดับโรงเรียน เพื่อให้เกิดการผลักดันเป็นพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษา จังหวัดจันทบุรี อย่างสมบูรณ์ เหมาะสมกับบริบทจังหวัดจันทบุรี

1.2 ผลการวิจัยพบว่า จังหวัดจันทบุรีควรมีระบบกลไกในการบริหารจัดการพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาจังหวัดจันทบุรีให้เกิดเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายของจังหวัดอย่างยั่งยืน ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1-2 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจันทบุรี ตราด ควรเป็นเจ้าภาพหลักหรือเป็นแกนนำ ร่วมกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรีในการกำหนด Road Map กำหนดแผนปฏิบัติการ กลยุทธ์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของสถานศึกษานำร่อง และสร้างกลไกระดับจังหวัด คือ Core Team และกลไกในระดับโรงเรียน คือ ภาคิเครือข่ายแบบจตุรภาคี (Partnerships) โดยเฉพาะภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนโดยมีสถาบันอุดมศึกษาเป็นที่เลี้ยงเพื่อขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมทางการศึกษาจังหวัดจันทบุรีให้เกิดเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายของจังหวัดอย่างยั่งยืน

1.3 ผลการวิจัยพบว่า จังหวัดจันทบุรียังมีความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษาระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลหรือโรงเรียนชายขอบที่ขาดโอกาสในหลายด้าน ๆ ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1-2 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจันทบุรี ตราด ควรเป็นเจ้าภาพหลัก หรือเป็นแกนนำร่วมกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรีในการสร้างระบบกลไก การสร้าง Core Team ในด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยี การบริหารจัดการและนวัตกรรมการเรียนรู้โดยการสร้างระบบพี่เลี้ยง (Coaching & Mentoring) มีระบบนิเวศการเรียนรู้ การสร้างความร่วมมือระหว่างเครือข่ายโรงเรียนต่าง ๆ การส่งเสริมกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม การกำหนดนโยบายในการจัดสรรทรัพยากรที่พอเพียงจากหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีการจัดผู้สอนให้ตรงกับสาขาวิชาของผู้สอน การส่งเสริม/สนับสนุนนโยบายการเรียนให้กับผู้ขาดโอกาส และการควบคุมกำกับติดตามงานอย่างต่อเนื่อง

1.4 ผลการวิจัยพบว่า จังหวัดจันทบุรีมีหน่วยงานทางการศึกษา สถานประกอบการ ผู้นำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและชุมชนให้การสนับสนุนจากหลายภาคส่วนที่สำคัญ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคม และชุมชน “แบบจตุรภาคี” ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1-2 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจันทบุรี ตราด

ควรเป็นเจ้าของภาพหลัก หรือเป็นแกนนำร่วมกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรี ในการกำหนดแนวทางการสร้างเครือข่าย ความร่วมมือ กลไกเพื่อให้เกิดการสนับสนุนทุกภาคส่วนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมต่อเนื่อง

1.5 ผลการวิจัยพบว่า จังหวัดจันทบุรีมีศักยภาพและความพร้อมในการสร้างระบบกลไกการบริหารแนวใหม่ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้องควรปรับระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ หรือการบริหารเชิงบูรณาการ สร้างให้เป็นพื้นที่แห่งการเรียนรู้และการบริหารงานแนวใหม่ เพื่อให้อิสระแก่สถานศึกษา ทั้งด้านนวัตกรรมการบริหาร ในด้านการบริหารบุคคล การเงินงบประมาณ และการสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้ในด้านหลักสูตร การเรียนการสอน การวัดและประเมินผลตามสภาพที่เป็นจริง

2. ข้อเสนอแนะต่อพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี

2.1 คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ควรเร่งกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงานเพื่อการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาให้ชัดเจน และมีการประชาสัมพันธ์ประสานงานให้หน่วยงานทางการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐและเอกชน สถานศึกษา ผู้บริหาร ครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนได้เข้าใจตรงกันเพื่อการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ตามยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงาน

2.2 คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ควรจัดทำคลังข้อมูลพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ที่ได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงานเรียบร้อยแล้ว และขับเคลื่อนการพัฒนาต่อยอดผ่าน kick off exhibition โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนสะท้อนมุมมองการมีส่วนร่วมในการให้คนจังหวัดจันทบุรีได้ทำตามเป้าหมาย

2.3 คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ควรประสานให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะให้การสนับสนุนทางเทคนิคในการจัดทำหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทจังหวัดจันทบุรี การพัฒนาสื่อและอุปกรณ์เพื่อใช้ในการจัดการเรียนการสอน การสร้างเครื่องมือวัดและประเมินผล เพื่อให้เกิดการจัดการเรียนรู้ในรูปแบบใหม่ มีการพัฒนาบุคลากร และการอื่นที่จำเป็นสำหรับพัฒนาพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี

2.4 คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี ควรส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษานำร่องอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพและเหมาะสมกับสภาพ บริบทของสถานศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรีให้เกิดเป็นรูปธรรมผ่านนวัตกรรมของสถานศึกษานั้น ๆ

3. ข้อเสนอแนะต่อสถานศึกษานำร่อง

3.1 สถานศึกษานำร่องควรประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบกลไกการบริหารจัดการและการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษานำร่องนั้น ๆ

3.2 ส่งเสริม สนับสนุนครูและบุคลากรทางการศึกษาในการพัฒนาทักษะและความรู้ของครูในการสอนให้สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการเรียนรู้เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมการศึกษา รวมถึงวิธีการสอนใหม่ ๆ ในปัจจุบัน

3.3 สถานศึกษานำร่องควรสร้างพื้นที่การเรียนรู้ สร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่น่าสนใจและสะดวกสบายสำหรับผู้เรียนและครู ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษามีอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีสภาพแวดล้อมทางการเรียนที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทสถานศึกษานั้น ๆ

3.4 สถานศึกษานำร่องควรส่งเสริม สนับสนุนนวัตกรรมการศึกษาทั้งในส่วนของนวัตกรรมการบริหาร และนวัตกรรมการเรียนรู้ และการวิจัยที่เป็นประโยชน์ในชุมชนสนับสนุนโครงการสร้างแหล่งเรียนรู้เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย “CHAN Education SHIFT” ในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา จังหวัดจันทบุรี
2. ควรมีการศึกษาระบบกลไก Core Team เครือข่ายภาคประชาสังคม “3 ผสาน 1 เชื่อม” เพื่อการบริหารจัดการพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรีในทุกระดับ
3. ควรมีการศึกษาและขับเคลื่อนให้เกิดหลักสูตรที่สอดคล้องและเหมาะสมกับพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรีอย่างมีเป้าหมาย
4. ควรมีการศึกษากการเสริมสร้างทักษะอาชีพที่เหมาะสมตามภูมิสังคม “คนจันทบุรีปั้นเด็กจันทบุรี” ของจังหวัดจันทบุรี ที่สอดคล้องกับทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21
5. ควรมีการศึกษานวัตกรรมการบริหารการศึกษาที่เหมาะสมในการยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี
6. ควรมีการศึกษารูปแบบจัดการการเรียนรู้ที่เหมาะสมในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดจันทบุรี

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. (25 มิถุนายน 2564). ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง นโยบายการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564-2565. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 56 ก ลงวันที่ 30 เมษายน 2562 พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พุทธศักราช 2562.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2565). แนวทางการจัดการเรียนรู้อย่างมีความหมายและมีคุณค่าสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรี. (2566). แผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดจันทบุรี พ.ศ. 2566 - 2570. จันทบุรี: สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจันทบุรี.
- Arshinder Kanda A., Deshmukh S.G. (2007). Supply chain coordination issues: an SAP-LAP framework. *Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics*. 19(3), 240-264.
- Lynn M. R. (1986). Determination and Quantification of Content Validity. *Nursing Research*. 35(6), 382-386.
- Weihrich H. (1982). The TOWS Matrix -a Tool for Situational Analysis. *Long Range Planning*. 15(2), 1-19.

รายละเอียดสำหรับผู้นิพนธ์ในการส่งบทความ / รายงานวิจัยเพื่อลงตีพิมพ์ใน

“วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย”

วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย เป็นวารสารของสโมสรเสื่อป่าวิชานุสรณ์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ผลงานวิจัย บทความวิชาการ และเพื่อเป็นสื่อกลางแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในทางวิชาการ

คำแนะนำสำหรับผู้สนใจส่งบทความมาตีพิมพ์วารสาร

- ส่งต้นฉบับผลงานที่สรุปแล้วจำนวนไม่เกิน 15 หน้า ในระบบออนไลน์ Thaijo พร้อมเขียนชื่อและเบอร์ติดต่อกลับ

- ทางวารสารฯ จะส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจและจะติดต่อผู้เขียนในกรณีแก้ไขจากผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ Peer Review เพื่อให้ทางผู้เขียนนำไปดำเนินการแก้ไข เมื่อแก้ไขเสร็จตามที่ประเมินจาก Peer Review ให้นำต้นฉบับที่แก้ไขมาส่งพร้อมไฟล์ในระบบออนไลน์ Thaijo

• การเตรียมต้นฉบับบทความวิชาการ(ไม่เกิน 15 หน้า)

1. ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้นิพนธ์และสังกัด (Author & by-line) เขียน ชื่อ นามสกุล ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในกรณีที่มีผู้นิพนธ์หลายคนให้เรียงชื่อตามลำดับความสำคัญที่แต่ละคนมีส่วนร่วมในงานวิจัยนั้นโดยใช้เครื่องหมาย *, **, *** ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (footnote) ระบุตำแหน่งทางวิชาการ ชื่อสถานที่ทำงานหรือหน่วยงานและสถาบันของผู้เขียนที่เป็นปัจจุบัน ระบุ coresponding; (ชื่อนามสกุล) , E-mail:
3. บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลข้อสนเทศและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยนั้น
4. หลักและคำอธิบายที่ผสมผสานกับข้อวิจารณ์โดยประกอบด้วยประเด็นย่อยหรือหัวข้อย่อยและคำอธิบายที่ผสมผสานกับข้อวิจารณ์หรือข้อเสนอแนะที่ก่อให้เกิดแนวคิดใหม่
- 5.สรุป (Conclusion)
- 6.การจัดทำเชิงอรรถและบรรณานุกรม (References) อ้างอิงโดยใช้ระบบแบบ APA (ไม่ควรเกิน 20 เล่ม)

• การเตรียมนิพนธ์ต้นฉบับ (Original article) รายงานวิจัย (สรุปไม่เกิน 15 หน้า)

1. ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้นิพนธ์และสังกัด (Author & by-line) เขียน ชื่อ นามสกุลทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในกรณีที่มีผู้นิพนธ์หลายคนให้เรียงชื่อตามลำดับความสำคัญที่แต่ละคนมีส่วนร่วมในงานวิจัยนั้นโดยใช้เครื่องหมาย *, **, *** ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (footnote) ระบุตำแหน่งทางวิชาการ ชื่อสถานที่ปัจจุบัน ระบุ coresponding; (ชื่อนามสกุล), E-mail:
3. บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งฉบับภาษาไทยและอังกฤษต้องเป็นความเรียงย่อหน้าเดียวมีความสมบูรณ์ครบถ้วน โดยมีสาระสังเขปประกอบด้วย วัตถุประสงค์ (Objective) วิธีดำเนินการวิจัย (การเก็บข้อมูล / กลุ่มตัวอย่าง / เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย / การวิเคราะห์ผล) (Materials and Methods) และสรุปผล (Results Conclusion) จำนวน ไม่เกิน 300 คำ
4. คำสำคัญ (Keyword) เขียนเป็นคำ หรือวลีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ จำนวน 3-5 คำ

5. บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลข้อสนเทศและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยนั้น

6. วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ทางสถิติโดยเรียงเรียงตามขั้นตอน

7. ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริงอาจมีตารางและภาพประกอบไม่เกิน 4 ตาราง หรือภาพไม่ซ้ำซ้อนกับคำบรรยาย

8. อภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญเป็นจริงของผลการวิจัยมาศึกษาอธิบายเรียงตามลำดับที่เสนอ ในผลว่าเหมือนหรือต่างจากผลการศึกษาของผู้อื่นอย่างไรโดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ การนำผลมาประยุกต์ใช้รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

9. การจัดทำเชิงอรรถและบรรณานุกรม อ้างอิงโดยใช้ระบบแบบ APA โดยอ้างอิง (ไม่ควรเกิน 20 เล่ม)

9.1) บรรณานุกรมหนังสือภาษาไทย

ชื่อ / ชื่อสกุล. // (ปีที่พิมพ์). // ชื่อเรื่อง. // ครั้งที่พิมพ์. // เมืองที่พิมพ์. // ผู้รับผิดชอบการพิมพ์.

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา : (กิติกร มีทรัพย์, 2544 : 10)

กิติกร มีทรัพย์. (2544). จิตวิทยาการเลี้ยงดูเด็ก. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : ชูริกิจการพิมพ์.

9.2) บรรณานุกรมหนังสือภาษาอังกฤษ

ชื่อสกุล./อักษรย่อชื่อต้น / อักษรย่อชื่อกลาง(ถ้ามี). // (ปีที่พิมพ์). // ชื่อเรื่อง. // ครั้งที่พิมพ์. // เมืองที่พิมพ์. // ผู้รับผิดชอบในการพิมพ์.

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา : (Hartley,1989 : 97-153)

Hartley E.K. (1989). Childhood and Society. 2 nd ed. New York : MC Graw -Hill.

9.3) บรรณานุกรมวิทยานิพนธ์

ชื่อผู้เขียน. // (ปีที่พิมพ์). // ชื่อเรื่อง. // ระดับวิทยานิพนธ์, / ชื่อสาขา / คณะ // ชื่อมหาวิทยาลัย.

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา : (ภัครพร กอบพิ่งตน, 2540 : 54-69)

ภัครพร กอบพิ่งตน. (2540). การประเมินคุณภาพการพยาบาลผู้คลอดปกติในโรงพยาบาลนครพิงค์ จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการพยาบาล บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

9.4) บรรณานุกรมบทความจากหนังสือ

ชื่อผู้เขียน. // (ปีที่พิมพ์). // ชื่อบทความ. // ใน / ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ)(ถ้ามี). // ชื่อหนังสือ. // (หน้า/ เลขหน้า). // เมือง. // ผู้รับผิดชอบในการพิมพ์.

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา : (สมจิต หนูเจริญกุล และประคอง อินทรสมบัติ, 2536 : 749-781)

สมจิต หนูเจริญกุล และประคอง อินทรสมบัติ. (2536). การประเมินผลการพยาบาล ในมยุรา กาญจนางกูร (บรรณาธิการ). เอกสารการสอนชุดวิชาอนามัยและกระบวนการพยาบาล หน่วยที่ 8 - 15. (หน้า 749-781). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

9.5) บรรณานุกรมบทความจากวารสาร

ชื่อผู้เขียน. // (ปีที่พิมพ์). // ชื่อบทความ. // ชื่อวารสาร. ปีที่หรือเล่ม(ฉบับที่), เลขหน้า.

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา : (วิทยาคม ยาพิศาล, 2547 : 147 - 153)

วิทยาคม ยาพิศาล. (2547). การพัฒนาคุณภาพระบบงานศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์เชียงใหม่ตาม แนวทางการตรวจติดตามทางวิชาการและระบบคุณภาพ. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์, 46(3), 142 - 153.

9.6) บรรณานุกรมจากเว็บไซต์

ชื่อผู้เขียน. // (ปีที่พิมพ์). // ชื่อเรื่อง. // สืบค้นเมื่อวัน เดือน ,ปี , จากชื่อเว็บไซต์ : URL

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา : (Lynch T, 1996.) ถ้าไม่มีชื่อผู้แต่งให้ใส่ชื่อเรื่องหรือดูจากเว็บว่าใครเป็นเจ้าของ

Lynch, T. (1996). DS9 trials and tribble-ations review. Retrieved October 8, 1997, from Psi Phi : Bradley's Science Fiction Club Website : <http://www.bradley.edu/psiphi/DS9/ep/503r.htm>



คณะกรรมการบริหารสโมสร ประกอบด้วย

นายวายุ พยัคฆ์มนตรี	ที่ปรึกษา
นางวรรณภา พรหมถาวร	ที่ปรึกษา
นายสายัณห์ สันทัด	ที่ปรึกษา
นายเดช วรเจริญศรี	ที่ปรึกษา
นางวรรณภา กล่อมเกลี้ยง	ที่ปรึกษา
นางสาวสุคนธา อรุณภู	ที่ปรึกษา
นายปยุต มารยาทตร์	ที่ปรึกษา
นายอรุณ แสนคำ	ที่ปรึกษา
๑. รศ.ดร.เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล	นายกสโมสรเสื่อปาวชิราวุธานุสรณ์
๒. ผศ.ว่าที่ร้อยตรี ดร.ธนภณ นิธิเชาวกุล	อุปนายกสโมสรเสื่อปาวชิราวุธานุสรณ์
๓. นายพรเทพ คล้ายพ่อคำ	ประธานฝ่ายฝึกอบรม
๔. นายอนุวัฒน์ ราชนิกุล	ประธานฝ่ายประชาสัมพันธ์
๕. นายนาวิ โชคชัยกุล	ประธานฝ่ายปฎิคม
๖. นายนเรศรชษฐ์ ปาละสิงห์	ประธานฝ่ายพัสดุ
๗. นายอชิชนัน สิงหตระกูล	นายทะเบียน
๘. นายจักรพงษ์ ทัพหปริญญา	เหรัญญิก
๙. นายสรภพ แต่สุวรรณ	เลขาธิการสโมสรเสื่อปาวชิราวุธานุสรณ์



สโมสรรถพยาบาลศิริราชบุรีรัมย์
๓๘ ถ.วัดโพธิ์ไพโรจน์ ต.โพธาราม
อ.โพธาราม จ.ราชบุรี ๗๐๑๒๐

วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย
ISSN XXXX-XXXX



9 771686 944827 >