



# กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒ (ธันวาคม ๒๕๖๔ - มกราคม ๒๕๖๕)  
www.krisdika.go.th



๔

เสรีภาพในการรวมกลุ่มข้าราชการ  
ของประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย

๑๑

สรุปผลการประชุม COP 26  
และความสำคัญต่อการพัฒนา  
นโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

๒๐

รู้จัก Scammer  
ภัยร้ายบนโลกออนไลน์

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมพิธีทำบุญตักบาตรถวายเป็นพระราชกุศล พิธีวางพานพุ่มดอกไม้และพิธีถวายบังคม เพื่อน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณ เนื่องในวันคล้ายวันพระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร วันชาติ และวันพ่อแห่งชาติ เมื่อวันอาทิตย์ ที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ณ ท้องสนามหลวง



นายณพดล เกริกฤกษ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่นักกฎหมายกฤษฎีกา เมื่อวันศุกร์ที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ณ โรงแรมนิว ซิตี้ กรุงเทพมหานคร โดยเป็นการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ นักกฎหมายกฤษฎีกาของสำนักงานฯ ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ต่อไป



นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องการเสริมสร้างบทบาทการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์และพัฒนาระบบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ณ โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพมหานคร โดยการสัมมนาฯ เป็นการอภิปรายภาพรวมเกี่ยวกับความสำคัญของบทบาทการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์และพัฒนาระบบการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ แผนบริหารความเสี่ยงและควบคุมภายใน และแผนงานอื่น ๆ



## บทบรรณาธิการ

สวัสดีปีใหม่ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่าน ในปีใหม่นี้ขอให้ทุกท่านประสบพบเจอสิ่งที่ดี แม้มีสิ่งไม่ดีเข้ามาในชีวิตก็ขอให้แล้วคลาดปลอดภัย มีพลังชีวิตที่เข้มแข็ง ฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้สำเร็จ และเป้าหมายสำคัญของกฤษฎีกาสารก็คือการนำสาระความรู้ที่ดีมีประโยชน์ มามอบให้ทุกท่าน

ในทุก ๆ ปี ระหว่างช่วงประมาณเดือนธันวาคม - มกราคม หรือในช่วงฤดูหนาว (สั้น ๆ) ของประเทศไทย ปัญหาที่เราต้องพบเจอกันคือปัญหามลภาวะทางอากาศและฝุ่นละออง PM2.5 ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้าง โดยมีสาเหตุสำคัญคือ กิจกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและก๊าซพิษต่าง ๆ ทั้งจากควันพิษของรถยนต์ โรงงานอุตสาหกรรม โรงงานไฟฟ้า และการเผาไหม้ของขยะและเศษพืชทางการเกษตร สถิติพิเศษฉบับนี้จึงขอนำเสนอผลการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ ๒๖ ซึ่งจัดขึ้น ณ เมืองกลาสโกว์ ประเทศสกอตแลนด์ ระหว่างวันที่ ๓๑ ตุลาคม - ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา ซึ่งมีความสำคัญและมีผลต่อการพัฒนา นโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยในระยะยาวประเทศไทยจะต้องดำเนินการกำหนดแผนงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง ซึ่งกฤษฎีกาสารจะได้ติดตามนำมาเสนอท่านผู้อ่านในโอกาสต่อไป เรื่องน่ารู้ฉบับนี้นำเสนอ **“ประโยชน์ของข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ต่อการส่งเสริมพลังงานทดแทนในระดับชุมชน”** ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหาในเรื่องของการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ วางแผนการดำเนินงานของรัฐในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากฎหมาย กำหนดหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐและขอบเขตการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว สนใจติดตามอ่านได้ บทความทางกฎหมายนำเสนอเรื่อง **“ภูมิภาควิวัฒน์ด้านกิจการอวกาศในเอเชียแปซิฟิก”** ซึ่งโลกปัจจุบันมีการแข่งขันกันดำเนินกิจการอวกาศเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ประเทศไทยเองก็ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางด้านอวกาศ และอยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติกิจการอวกาศ พ.ศ. .... หากสนใจติดตามอ่านได้ เทคโนโลยีสารสนเทศฉบับนี้นำเสนอเรื่อง **“รู้ทัน Scammer ภัยร้ายบนโลกออนไลน์”** ซึ่งเชื่อว่าท่านผู้อ่านหลายท่านหรือคนใกล้ชิดคงเคยประสบภัยชนิดนี้กันมาบ้างไม่มากก็น้อย รู้ไว้ก่อนดีกว่า ถูกหลอกให้เสียทรัพย์ บทความกฎหมายต่างประเทศนำเสนอเรื่อง **“เสรีภาพในการรวมกลุ่มข้าราชการของประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย”** ในประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ การรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการของประเทศฝรั่งเศส และการรวมกลุ่มเป็นสหภาพของข้าราชการในประเทศไทย ปิดท้ายฉบับนี้ด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. .... สวัสดีปีใหม่ท่านผู้อ่านทุกท่าน

บรรณาธิการ

## สารบัญ

### ความเห็นทางกฎหมาย

- ๒ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ๓ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่นำเสนอ

### บทความทางกฎหมาย

- ๔ เสรีภาพในการรวมกลุ่มข้าราชการของประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย
- ๗ Future of Learning ต่อบริบทการพัฒนาพนักงานกฎหมายไทย

### สถิติพิเศษ

- ๑๑ สรุปผลการประชุม COP 26 และความสำคัญต่อการพัฒนา นโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

### เรื่องน่ารู้

- ๑๔ ประโยชน์ของข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ต่อการส่งเสริมพลังงานทดแทนในระดับชุมชน

### เทคโนโลยีสารสนเทศ

- ๒๐ รู้ทัน Scammer ภัยร้ายบนโลกออนไลน์

### บทความทางกฎหมาย

- ๒๒ ภูมิภาควิวัฒน์ด้านกิจการอวกาศในเอเชียแปซิฟิก

### เจาะรู้กฤษฎีกา

- ๒๘ การสัมมนาการเสริมสร้างบทบาทการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ และพัฒนาระบบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕

### ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

- ปกหลัง ร่างกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ....

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์

### เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ นางสาวอัญชลิตา กองอรุณ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง นายนพดล เกร็ญฤกษ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

### บรรณาธิการ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

### กองบรรณาธิการ

นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย

นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ

นางสุริศา ไชว์พันธ์ุ์

นายจินตพันธ์ุ์ ทั้งสุบุตร

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางชุตินา ไทญ้อย

นางสาวปราณี ทิรสมบุรณ์ศิริ

นางเกลสินี แสงสุวรรณ

นายนพดล เปลินเสวี

### จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๓๙

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

**“บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”**

# ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กองกฎหมายปกครอง

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่  
ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕



โดยทั่วไปแล้วผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ระดับสูงขึ้นไปตามสายงานบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงผู้ใด เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นให้เป็นไปตาม ที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่ออุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราช บัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ให้คู่กรณีระงับ การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย และให้นำวัตถุอันตรายที่ครอบครองไว้โดยไม่ได้รับอนุญาตออกไปจัดการ ยังผู้รับดำเนินการที่ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้ง ต้องจัดส่งบันทึกเส้นทางเดินรถด้วยระบบกำหนดตำแหน่ง (GPS) ทุกรอบการขนส่งวัตถุอันตรายโดยชัดเจน ต่อมาคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้ง คัดค้านคำสั่งดังกล่าวว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม จึงได้อุทธรณ์คำสั่งขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัติ วัตถุอันตรายฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ กรณี จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ กรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดย อุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ นั้น ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าว ระหว่าง

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่ง กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๒๔๖/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย เฉพาะในเขตท้องที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจในการดูแล และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการและเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล

หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณีของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรมมีคำสั่งแต่งตั้งอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแต่งตั้งบุคคลไว้เป็นกรณีพิเศษ อุตสาหกรรม จังหวัดเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงย่อมมีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติการใด ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายกำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของตนเอง มิใช่เป็นการกระทำแทนผู้แต่งตั้ง ประกอบกับมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดา ข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ กำหนดว่า “พนักงาน เจ้าหน้าที่” หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่งตั้งให้ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีคำสั่ง กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๒๔๖/๒๕๖๑ แต่งตั้งให้อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ วัตถุอันตรายฯ การออกคำสั่งตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ ดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และโดยที่มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ดังนั้น ผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงหมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตที่ให้ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๖/๒๕๖๔))



# ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

## การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดในบทเฉพาะกาล แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑

กองกฎหมายไทย

☞ **ประเด็นที่หนึ่ง** เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับแล้ว ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๕ หรือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับแล้ว โดยลุ่มน้ำที่กำหนดขึ้นแตกต่างจากลุ่มน้ำที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับและยังไม่มีคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๗ คณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนตามบทเฉพาะกาลจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำได้หรือไม่

☞ **ความเห็น** ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๔ แล้ว เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้มีลุ่มน้ำจำนวน ๒๒ ลุ่มน้ำ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่มีจำนวน ๒๕ ลุ่มน้ำ จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ อันเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้มีการดำเนินการไปพลางก่อนตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการพิจารณาว่าระยะเวลาตามที่กำหนดในบทเฉพาะกาลนั้นจะเป็นระยะเวลาที่เป็นบทบังคับให้ต้องปฏิบัติโดยไม่อาจยืดหรือขยายได้ หรือเป็นเพียงระยะเวลาที่เร่งรัดให้ปฏิบัติให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นประกอบเป็นรายการนี้

การที่ตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ บัญญัติว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๕ แล้ว ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในลุ่มน้ำที่กำหนดขึ้นใหม่แตกต่างจากลุ่มน้ำเดิมก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำไปพลางก่อน จนกว่าจะมีคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๗ ทั้งนี้ ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับนั้น การกำหนดเวลา ๒ ปีดังกล่าว ประสงค์จะให้ใช้บังคับกับระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำชุดเดิม โดยให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนเพียงระยะเวลา ๒ ปี เพื่อเป็นบทบังคับให้มีการดำเนินการจัดให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำชุดใหม่ตามมาตรา ๒๗ ซึ่งมีวิธีการได้มาและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากคณะกรรมการลุ่มน้ำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ภายในกำหนดเวลา ๒ ปีด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ที่ประสงค์จะให้ เป็นบทบังคับการดำเนินการให้อยู่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ยังปรากฏในมาตรา ๑๐๖ อีกด้วยว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเหตุแห่งความล่าช้าและกำหนดแนวทางแก้ไข เพื่อให้การดำเนินการให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำทันภายในกำหนดเวลา ๒ ปีตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสามหรือวรรคสี่ต่อไป ดังนั้น ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำแล้ว และเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คณะกรรมการลุ่มน้ำตามบทเฉพาะกาลย่อมต้องสิ้นสุดลงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ที่ประสงค์จะกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำตามบทเฉพาะกาลให้มีระยะเวลาที่แน่นอน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีความเร่งรีบสิ้นสุด ซึ่งจะส่งผลให้การจัดให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำตามพระราชบัญญัตินี้ล่าช้าโดยไม่มีการกำหนดอีกด้วย

☞ **ประเด็นที่สอง** หากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนตามบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงเพราะเหตุพ้นสองปีนับจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติจะต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

☞ **ความเห็น** เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงเมื่อพ้นระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ ใช้บังคับ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำชุดแรกขึ้นตามมาตรา ๒๗ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศต่อไปโดยเร็ว ทั้งนี้ หากมีปัญหาในการดำเนินการเนื่องจากต้องใช้ระยะเวลานานหรือไม่มีคณะกรรมการลุ่มน้ำเดิมปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อ ก็จะต้องแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อให้มีวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำชุดแรกเกิดขึ้นโดยเร็วซึ่งอาจกำหนดเป็นวิธีการเฉพาะสำหรับครั้งแรกที่แตกต่างจากการได้มาในกรณีปกติก็ได้ เช่น กรณีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้มีเฉพาะเท่าที่มีอยู่ในขณะที่มีการสรรหา ส่วนการได้มาซึ่งกรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิควรแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลในกฎกระทรวงดังกล่าว โดยกำหนดให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) หรือบุคคลผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำแต่งตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่คณะกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหากรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

(เรื่องเสร็จที่ ๔๘๐/๒๕๖๔) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดในบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒))



## บทบรรณาธิการ @Foreign Law Division

สวัสดิ์ชาว OCS ทุกคน เข้าสู่ปีใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๕ กันแล้ว ระยะเวลาผ่านไป แต่วิกฤติโรคระบาดยังคงอยู่พร้อมกับสายพันธุ์ใหม่ของโควิด ๑๙ “Omicron” ในช่วงเวลานี้ มาตรการป้องกันโรคอย่างเคร่งครัดหรือ “Universal prevention” ยังคงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นทั้งในการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพแทบทุกสายงาน อดทนกันอีกนิด คาดว่าจะเห็นแสงสว่างปลายอุโมงค์ในอีกไม่ช้าไม่นานแล้วเราจะผ่านวิกฤตินี้ไปด้วยกัน อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเกิดวิกฤติการณ์ใด หรือไม่ว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แต่สิ่งหนึ่งที่ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ กองกฎหมายต่างประเทศยังคงทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานด้านกฎหมายของต่างประเทศเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านวิชาการระหว่างกัน โดยในเดือนธันวาคม ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา สำนักงานฯ โดยกองกฎหมายต่างประเทศได้ประสานให้มีการส่งเจ้าหน้าที่จากกองกฎหมายต่าง ๆ จำนวน ๑๒ คน เข้าร่วมโครงการฝึกอบรม “2021 KIPA Public Capacity Building Program” ทางออนไลน์ ในหัวข้อเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) ตามคำเชิญของสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งเกาหลี (Korea Institute of Public Administration (KIPA)) ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือระหว่างสำนักงานฯ กับ KIPA และเพื่อการรักษาความสัมพันธ์กับสำนักงานฯ ซึ่งกองกฎหมายต่างประเทศจะได้เผยแพร่สรุปผลการอบรมดังกล่าวให้ทราบในโอกาสต่อไป

นอกจากนี้ กองกฎหมายต่างประเทศยังมีบทบาทในการพัฒนางานวิชาการด้านกฎหมายเปรียบเทียบกับอย่างต่อเนื่อง ผ่านการประชุมในเวทีต่างประเทศต่าง ๆ การศึกษาค้นคว้ากฎหมายเปรียบเทียบไปยังรัฐบาล รวมถึงการจัดทำบทความทางวิชาการเผยแพร่ในวารสารต่าง ๆ ของสำนักงานฯ ซึ่งผู้อ่านสามารถติดตามผลงานของกองกฎหมายต่างประเทศได้ตามช่องทางสื่อสารต่าง ๆ เช่น Channel “นานาสาระ by กองกฤษฎา” ใน MST หรือ Facebook “Foreign Law Division” หรือเว็บไซต์ Law for ASEAN หรือในวารสารอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วารสารกฎหมายเปรียบเทียบ ตลอดจนคอลัมน์ @Foreign Law Division ในกฤษฎีกาสารที่ท่านกำลังอ่านอยู่นี้ด้วย สำหรับกฤษฎีกาสารฉบับนี้ กองกฎหมายต่างประเทศขอเสนอบทความเรื่อง “เสรีภาพในการรวมกลุ่มข้าราชการของประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย” ซึ่งผู้อ่านจะได้ทราบถึงความแตกต่างบางประการของระบบราชการฝรั่งเศสเมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการของประเทศไทย แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า



## เสรีภาพ ในการรวมกลุ่มข้าราชการ ของประเทศฝรั่งเศส กับประเทศไทย

โดย ดร.นุศรา สุขวิบูลย์\*

เป็นระยะเวลายาวนานแล้วที่ทั่วโลกมีระบบราชการ ประเทศไทยในยุคกรุงศรีอยุธยา กษัตริย์ได้มีการมอบหมายให้ขุนนางและข้าราชการช่วยดูแลและบริหารบ้านเมือง โดยเฉพาะในยุคพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีระบบศักดินาเกิดขึ้น อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินก่อนจะมาถึงยุครัชกาลที่ ๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการ<sup>๑</sup> จวบจนปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า

๖๐๐ ปีที่ประเทศไทยใช้ระบบราชการในการบริหารประเทศ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสเริ่มมีการใช้ระบบราชการ ๒๐๐ ปี ก่อนมีการปฏิวัติในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ จนถึงปัจจุบันรวมแล้วประมาณกว่า ๔๐๐ ปี<sup>๒</sup> โดยเฉพาะฝรั่งเศสได้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพและสิทธิของข้าราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับวันที่ ๔ ตุลาคม ๑๙๕๘ ในฐานะข้าราชการที่มีหน้าที่รับใช้ประชาชน

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ

<sup>๑</sup> <http://www.satit.up.ac.th/BBC07/AroundTheWorld/poV/131.htm> สืบค้นข้อมูลวันที่ ๒๐/๑๒/๒๕๖๔

<sup>๒</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Fonction\\_publique\\_fran%CC%83%20aise](https://fr.wikipedia.org/wiki/Fonction_publique_fran%CC%83%20aise) สืบค้นข้อมูลวันที่ ๒๐/๑๒/๒๕๖๔

และปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ การได้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อนำองค์ความรู้ที่มีประโยชน์ของต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากการพัฒนาให้ระบบราชการของไทยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลักแล้ว สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการซึ่งมีความสำคัญก็ควรจะได้รับคุ้มครองเช่นเดียวกัน เช่น การจัดตั้งสหภาพข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของข้าราชการซึ่งเป็นหลักการที่ดี ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อนำรูปแบบสหภาพข้าราชการของประเทศไทยมาเป็นกรณีศึกษา

## ๑. กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ

ประเทศฝรั่งเศสแบ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Agent public) ออกเป็นหลายประเภท สำหรับสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และหลักประกันของข้าราชการ ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับตามประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายดังกล่าวนี้เรียกรวมกันว่า “ข้อกำหนดเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” กฎหมายกลางฉบับแรกว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการโดยทั่วไป คือ Loi n°46 - 2294 DU 19 Octobre 1946 Relative au Statut Général des Fonctionnaires ได้เปลี่ยนสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Agent public) เป็นข้าราชการ (Fonctionnaires) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดย La loi n°83 - 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires อันเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการทุกประเภท และยังมีผลใช้บังคับอยู่ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับข้าราชการแต่ละประเภทด้วย ได้แก่

๑) La loi n°84 - 16 du 11 janvier 1984, relative à la fonction publique d'Etat เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๒) La loi n°84 - 53 du 26 janvier 1984, à la fonction publique territoriale เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและ

๓) La loi n°86 - 33 du 9 janvier 1986, relative à la fonction publique hospitalière เป็นกฎหมายที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของรัฐ

ในที่นี้ ขอกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายกลางว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการโดยทั่วไป ได้แก่ La loi n°83 - 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการไว้หลายประการ เช่น

(๑) สิทธิในการนัดหยุดงาน (Le droit de grève) ในมาตรา ๑๓



(๒) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลเกี่ยวกับความเชื่อและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในทางความคิด (Le droit de penser) และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (La liberté d'opinion) ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖

(๓) สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Les libertés collectives) หรือการรวมกันเป็นสมาคม (Association) หรือการรวมกันเป็นสหภาพ (Le droit syndical) ในมาตรา ๘

## ๒. การรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการของประเทศไทย

เดิมทีกฎหมายของประเทศไทยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมตัวกันเป็นสมาคม (Association) ได้เท่านั้น แต่ไม่ยอมรับการรวมตัวกันเป็นสหภาพข้าราชการ เนื่องจากขัดกับหลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ (Service public) จนปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้มีการตรารัฐบัญญัติขึ้นเรียกว่า La loi n°46 - 2294 DU 19 Octobre 1946 Relative au Statut Général des Fonctionnaires อันเป็นกฎหมายกลางฉบับแรกว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการโดยทั่วไป และกล่าวถึงสิทธิในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ (Les droit collectives des fonctionnaires) ทั้งนี้การใช้สิทธิต้องเป็นไปตามระเบียบวินัยของข้าราชการและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม La loi n°46 - 2294 du 19 Octobre 1946 Relative au Statut Général des Fonctionnaires ได้ถูกยกเลิกโดย La loi n°83 - 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires แต่ก็ยังคงหลักการเรื่องสิทธิในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ซึ่งสหภาพข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น สหภาพข้าราชการตุลาการและการจัดเก็บภาษี สหภาพข้าราชการด้านการศึกษา สหภาพข้าราชการด้านการขนส่งและการสื่อสาร

ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ (La loi n°83 - 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) ในมาตรา ๘ สหภาพข้าราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของบรรดาสมาชิก (Assuré la défense des intérêt professionnels de leurs membres) เท่านั้น จะดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองไม่ได้ การดำเนินการของสหภาพข้าราชการต้องเป็นไปตามวินัยของข้าราชการ การใช้สิทธิของสหภาพข้าราชการจะผูกจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของการจัดทำบริการสาธารณะ (Les nécessités du service) ซึ่งเป็นไปตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า การใช้สิทธิของสหภาพข้าราชการต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (C.E., 26 Sept. 1996, A.J.F.T., 1977, p. 6)

สหภาพข้าราชการส่วนใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสมีกรรมตัวกันเป็นสหพันธ์ข้าราชการในระดับกระทรวง (Interministérielles) หรือระดับที่เป็นส่วนกลาง (Grandes centrales) สหภาพข้าราชการหรือสหพันธ์ข้าราชการที่จัดตั้งขึ้นมีสถานะเป็นบุคคลในทางแพ่ง (Personnalité civile) (มาตรา L. 411 - 10) ตัวอย่างเช่น สหพันธ์ข้าราชการด้านการเกษตร พลังงาน การขนส่ง เกษนในการรวมกลุ่มกันเป็นสหพันธ์ คือ เป็นข้าราชการในหน่วยงานเดียวกัน หรือระดับตำแหน่งเดียวกันหรือต่างหน่วยงานในสายงานประเภทเดียวกัน กิจการคล้ายกันหรือต่อเนื่อง หรือพื้นที่การทำงานเดียวกัน

### ๓. การรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการในประเทศไทย

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการก่อตั้งสหภาพข้าราชการหรือสหพันธ์แรงงานข้าราชการ<sup>๓</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป การรวมกลุ่มดังกล่าวไม่จำกัดว่าจะรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งเป็นที่มาหรือจุดเริ่มต้นของข้อเสนอความคิดในการรวมกลุ่มกันเป็น “สหภาพข้าราชการ” ประกอบกับมาตรา ๔๓<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่จนถึงขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มดังกล่าว แม้ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับ

รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นในลักษณะเดียวกับมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่โดยที่มาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงบัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพองค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งย่อมหมายถึงบุคคลทุกอาชีพ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

แต่จนขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มดังกล่าว และเป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรา ๔๓ กำหนดให้แต่เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญในการรวมตัวกันเท่านั้น เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะกับข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงมีข้อพิจารณาว่า สมควรกำหนดให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นมีเสรีภาพดังกล่าวด้วยหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่นำพิจารณาว่าแนวคิดการตั้งสหภาพข้าราชการของประเทศไทย จะพัฒนาจนเกิดผลเป็นรูปธรรมได้หรือไม่

### ๔. บทสรุป

ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายกำหนดรับรองสิทธิในการตั้งสหภาพข้าราชการ ซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และมีการตั้งสหภาพข้าราชการเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ประเทศไทย ถึงแม้จะเคยมีการรับรองสิทธิดังกล่าวอย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีการกำหนดรองรับสิทธิดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓ ด้วยก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามมาตรา ๔๓ ดังกล่าว จึงทำให้ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มที่จะนำมาใช้บังคับให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้ การรวมกลุ่มของข้าราชการในความเป็นจริงจึงยังไม่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ต้อง wait and see กันต่อไป

<sup>๓</sup> <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/y55b04.pdf> สืบค้นข้อมูลวันที่ ๒๒/๑๒/๒๕๖๔

<sup>๔</sup> <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C311/%C311-20-9998-update.pdf> สืบค้นข้อมูลวันที่ ๒๒/๑๒/๒๕๖๔





# Future of Learning ต่อบริบทการพัฒนา นักกฎหมายไทย

นางสาวมุกิตา สารพัฒน์\*

## ๑. บทนำ

ในขณะที่ความเปลี่ยนแปลงบางอย่างเกิดขึ้นโดยที่เราไม่ทันได้สังเกตเห็น แต่ความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษากลับเปลี่ยนฉากทัศน์ไปอย่างก้าวกระโดดในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา หลายคนยังติดอยู่กับความคุ้นชินกับภาพเดิมว่าการศึกษาและการเรียนรู้เป็นเรื่องของวัยเด็กและวัยรุ่น เมื่อพ้นเข้ามาสู่วัยทำงานจึงมุ่งมั่นทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพเสียแต่เพียงอย่างเดียว ละเลยการพัฒนาความรู้จากการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ไป ในระยะหลังมานี้ คำว่า “การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-Long Learning)” เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้น หลายภาคส่วนโดยเฉพาะภาคเอกชนได้นำเสนอรูปแบบการเรียนรู้ใหม่ที่น่าสนใจ ไม่ว่าจะเป็นการทำคลิปสอนเทคนิคการทำข้อสอบผ่านช่องทาง YouTube TikTok หรือการสอนสดผ่านช่องทางออนไลน์ต่าง ๆ เพื่อเสริมทัพทั้งในส่วนการศึกษาแบบปกติให้กับนักเรียนนักศึกษา ที่แต่เดิมจะมองเห็นภาพเป็นการศึกษาเพิ่มเติมที่นักเรียนต้องเข้าไปเรียนเพิ่มเติมในโรงเรียนกวดวิชาเท่านั้น ตลอดจนการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านอื่นของชีวิตให้กับผู้ที่พ้นช่วงวัยที่ต้องเข้าเรียนในสถานศึกษาภาคบังคับมาแล้ว รูปแบบที่ปรับเปลี่ยนไปของแหล่งการเรียนรู้ เช่น การเรียนรู้ผ่านหนังสือเสียง พ็อดคาสต์ (Podcast) การออกแบบการเรียนรู้ด้วยตัวเองผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ต่าง ๆ (Massive Open Online Courses : MOOCs) จากงานวิจัย เรื่อง อนาคตของการเรียนรู้ Future of Learning ของศูนย์วิจัยอนาคตศึกษา ฟิวเจอร์เทลส์ แล็บ บริษัทแมกโนเลีย ควอลิตี้ ดีเวล็อปเม้นต์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด ร่วมกับสถาบันการมองอนาคตนวัตกรรม สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้นำเสนอระบบการเรียนรู้แบบสะสมหน่วยกิตการเรียนรู้ (Credit Back)<sup>๑</sup> ที่จะทำให้เราอาจต้องพิจารณาว่าถึงเวลาที่การศึกษาของไทยควรปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่จะไม่ยึดติดกับสถานที่เรียนและครูผู้สอนเป็นหลักหรือไม่ โดยให้คุณค่ากับการค้นพบตัวตนของผู้เรียนเพื่อนำเอาทักษะที่แต่ละคนมีไปต่อยอดทำงานในสิ่งที่สนใจ ตรงความต้องการของตลาด และสร้างประโยชน์ให้กับสังคมได้อย่างเต็มที่มากขึ้น รวมไปถึงสร้างความยืดหยุ่นของการศึกษาเรียนรู้ที่สามารถปรับเปลี่ยนให้ตอบโจทย์สถานการณ์ชีวิตของผู้เรียนแต่ละคนที่แตกต่างกันไปอีกด้วย

ในมุมมองของนักกฎหมาย ผู้เขียนมีความสงสัยว่าการปรับใช้รูปแบบการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเข้ากับบริบทพัฒนานักกฎหมายจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และมีแนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไร โดยได้ทำการศึกษาแนวทางการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพกฎหมายของประเทศไทยและมุมมองของการนำการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพ (Continuing Professional Development : CPD) มาใช้ในประเทศไทยและข้อเสนอแนะ

\* นักกฎหมายทศท. กษัตริย์กานัญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานและการกีฬา กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม

<sup>๑</sup> ศูนย์วิจัยอนาคตศึกษา ฟิวเจอร์เทลส์ แล็บ บริษัทแมกโนเลีย ควอลิตี้ ดีเวล็อปเม้นต์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด ร่วมกับสถาบันการมองอนาคตนวัตกรรม สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน). งานวิจัย เรื่อง อนาคตของการเรียนรู้ Future of Learning. ๒๕๖๔

## ๒. การพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพทางกฎหมายของประเทศสิงคโปร์

การพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพในประเทศสิงคโปร์ริเริ่มขึ้นโดยสถาบันกฎหมายแห่งสิงคโปร์ (The Singapore Academy of Law : SAL) โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสิงคโปร์ (The Committee to Develop the Singapore Legal Sector) เพื่อนำเอาการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพมาใช้พัฒนาวิชาชีพกฎหมายโดยกำหนดให้นักกฎหมายในสิงคโปร์ต้องพัฒนาความรู้ต่อเนื่องครบตามจำนวนเครดิตที่กำหนดในแต่ละปีก่อนจะยื่นขอต่อใบอนุญาตทนายความ ซึ่งการพัฒนาความรู้ที่กล่าวถึงนี้ไม่ใช่เฉพาะแต่ความรู้ทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงความรู้อื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของนักกฎหมายอีกด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า “งานด้านกฎหมายเป็นวิชาชีพแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตและนักกฎหมายที่ดีต้องเป็นผู้ที่เรียนรู้อยู่เสมอ”<sup>๒</sup>

ในระยะเริ่มแรกแบ่งการดำเนินการออกเป็น ๓ ระยะ ได้แก่ ระยะแรก ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ระยะที่สอง ๑ มกราคม ๒๕๕๘ และระยะที่สาม ๑ มกราคม ๒๕๖๐ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวจำนวน ๔ ชุด คือ (๑) คณะกรรมการรับรอง (Accreditation Committee) (๒) คณะกรรมการกำกับดูแล (Compliance Committee) (๓) คณะกรรมการกำหนดหลักสูตร (Programmes Committee) และคณะกรรมการพิจารณาทบทวน (CPD Review Board)

กฎการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพสำหรับนักกฎหมาย (Legal Profession (Continuing Professional Development) Rules 2012<sup>๓</sup>) ออกตามความในมาตรา ๑๐<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกฎหมาย (the Legal Profession Act (CHAPTER 161)) โดยคณะกรรมการของสถาบันฝึกอบรมนิติบัณฑิตแห่งสิงคโปร์ (Board of Directors of the Singapore Institute of Legal Education) โดยคำปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและนิติบัณฑิตยสภา (The Council of the Society) กำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องของทนายความ ทั้งทนายความที่ปรึกษา (advocates) และทนายว่าความ (solicitors) รวมถึงทนายความต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนกับอัยการสูงสุดตามที่กำหนดได้ด้วย ตลอดจนกำหนดกิจกรรมการพัฒนาความรู้ต่อเนื่อง (Continuing Professional Development Activity : CPD Activity<sup>๕</sup>) เครดิตที่ได้รับจากการเข้าร่วมการพัฒนาความรู้ต่อเนื่อง (CPD Points<sup>๖</sup>) เงื่อนไขในการปฏิบัติตาม (CPD requirements) และบทบังคับซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕



<sup>๒</sup> The Singapore Academy of Law website. Retrieved <<https://www.sal.org.sg/Newsroom/News-Releases/NewsDetails/id/381>> accessed 3 December 2021

<sup>๓</sup> Singapore Statutes Online Plus website. Retrieved <<https://sso.agc.gov.sg/SL/LPA1966-S115-2012?DocDate=20170914>> accessed 1 December 2021

<sup>๔</sup> Rules relating to legal education, continuing professional development and admission of advocates and solicitors 10.2 without prejudice to the generality of subsection (1), the Board of Directors of the Institute may, after consulting the Minister and the Council, make rules —

(i) to prescribe the requirements relating to continuing professional development that must be satisfied by advocates and solicitors and by foreign lawyers registered by the Attorney-General under section 130i (including different requirements for different classes thereof), and the measures which may be taken to verify whether those requirements have been complied with and to enforce compliance with those requirements; and etc.

<sup>๕</sup> “CPD activity” means an activity that —

(a) contributes to the continuing professional development of a solicitor or foreign practitioner undertaking the activity; and  
(b) satisfies the requirements under rule 3

<sup>๖</sup> “CPD point” means a continuing professional development point which a solicitor or foreign practitioner obtains by undertaking any CPD activity

CPD activity ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงการดำเนินการกิจกรรมเรียนรู้รู้อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าร่วมการประชุม (conference) การอบรมสัมมนา (seminar) การเรียน (lecture) การฝึกปฏิบัติ (workshop) และการแลกเปลี่ยนความเห็นในกลุ่มย่อย (discussion group) ที่มีการนำเสนอโดยผู้เชี่ยวชาญทั้งทางปฏิบัติและทางวิชาการในประเด็นที่ได้มีการนำเสนอ ซึ่งรวมถึงการทบทวนบันทึกของกิจกรรมเรียนรู้ข้างต้นด้วย

(๒) การทบทวนหลักสูตรหรือเอกสารต่าง ๆ ในรูปแบบสื่อสารสนเทศ (multimedia) เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต (internet-based) วิดิทัศน์ (audio-visual) เสียง (audio) หรือวิดีโอ (video) ซึ่งรวมถึงการทบทวนบันทึกของกิจกรรมเรียนรู้ข้างต้นด้วย

(๓) การเขียนบทความเผยแพร่โดยสำนักพิมพ์หรือวารสารตามแนวทางที่สถาบันฯ กำหนด

(๔) เป็นผู้สอน ผู้ช่วยสอน หรือผู้จัดสอบ ในหลักสูตรการเรียนตามแนวทางที่สถาบันฯ กำหนด

(๕) เป็นกรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน ตามแนวทางที่สถาบันฯ กำหนด

(๖) ทำงานบริการสาธารณะ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางคดีของนักเรียนกฎหมาย ตามแนวทางที่สถาบันฯ กำหนด

(๗) ในกรณีเป็นทนายความที่ปรึกษาไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๗.๑) ในแต่ละปีปฏิทิน เป็นผู้พูด ผู้สอน หรือเข้าร่วมในการแลกเปลี่ยนความเห็นในกลุ่มคณะกรรมการ (panel discussion) ตามที่กำหนด

(๗.๒) ในระหว่างปีปฏิทิน เป็นผู้พูด ผู้สอน หรือเข้าร่วมในการประชุม การอบรมสัมมนาการเรียน การฝึกปฏิบัติ ตามที่กำหนด

(๘) ในกรณีเป็นทนายความต่างชาติ เป็นผู้พูด ผู้สอน หรือเข้าร่วมในการแลกเปลี่ยนความเห็นในกลุ่มคณะกรรมการ การประชุม การอบรมสัมมนา การเรียน การฝึกปฏิบัติ ตามที่กำหนด



โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีประเด็นหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านกฎหมายที่มีสาระเกี่ยวกับความรู้หรือการปฏิบัติทางกฎหมายเพื่อเพิ่มพูนความรู้หรือทักษะที่จำเป็นและเกี่ยวข้องต่อทนายความ ที่ปรึกษาหรือทนายความต่างชาติ หรือมีสาระเกี่ยวกับความรู้หรือการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้ทางการเงิน (financial literacy) ความรู้ทางข้อมูลสารสนเทศและคอมพิวเตอร์ (information technology and computer literacy) ความรู้เกี่ยวกับการจัดการงานสำนักงานและการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงาน (office productivity and management skills) ทักษะการนำเสนอและการสื่อสาร (presentation and communication skills) ทักษะการจัดการและการพัฒนาตนเอง (personal management and development skills) ความรู้ด้านอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน (any non-legal specialist knowledge relevant to the solicitor's or foreign practitioner's practice needs) ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละรายการ

ปัจจุบันวิชาชีพบัญชีเป็นวิชาชีพเดียวที่ผูกเชื่อมโยงการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพมาใช้เป็นคุณสมบัติและเงื่อนไขการเป็นผู้ทำบัญชี โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดในประกาศของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เรื่อง กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของการเป็นผู้ทำบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๗<sup>๑</sup> ออกตามความในมาตรา ๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยที่สภาวิชาชีพบัญชีจะกำหนดกิจกรรม<sup>๒</sup> เนื้อหา และจำนวนชั่วโมงการพัฒนาความรู้ให้ผู้ทำบัญชีต้องเข้ารับการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพไม่น้อยกว่า ๑๒ ชั่วโมงต่อปีปฏิทิน การเข้าร่วมกิจกรรมนี้จะบังคับให้ต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญชีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งและเนื้อหาอื่นที่สภาวิชาชีพบัญชีประกาศกำหนด เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จให้ผู้ทำบัญชีแจ้งรายละเอียดการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เว็บไซต์กรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทินทุกปี พร้อมเก็บหลักฐานการพัฒนาดังกล่าวไว้ไม่น้อยกว่า ๓ ปี นับแต่วันสิ้นสุดการเข้าร่วมกิจกรรมแต่ละครั้ง หากดำเนินการไม่ครบถ้วนตามที่กำหนด ผู้ทำบัญชีต้องถูกเปรียบเทียบและต้องเข้ารับการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องให้ครบตามจำนวนชั่วโมงที่ขาดไปในแต่ละปีแม้ภายหลังถูกเปรียบเทียบตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ถึงความเคร่งครัดที่สภาวิชาชีพบังคับใช้แก่ผู้ทำบัญชีในการเพิ่มพูนความรู้ของตนให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ และมีมาตรการบังคับที่ชัดเจนเมื่อไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้

ในขณะที่รูปแบบการเรียนรู้เปลี่ยนแปลงไปตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น และการปรับเปลี่ยนโฉมการจัดกิจกรรมเรียนรู้ทางออนไลน์ เปิดช่องให้ผู้สนใจสามารถเข้าร่วมกิจกรรมเรียนรู้ได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น ค่าใช้จ่ายการจัดกิจกรรมเรียนรู้ออนไลน์มีแนวโน้มที่จะลดลงเนื่องจากไม่มีข้อจำกัดด้านสถานที่ใช้จัดกิจกรรมทำให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยให้ค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมกิจกรรมเรียนรู้ต่าง ๆ ลดลงด้วย จึงเป็นโอกาสอันดีที่อาจนำเอาการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพมาใช้พัฒนาวิชาชีพกฎหมายของไทย โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้เริ่มดำเนินการเป็นระยะ และกำหนดเครดิตการเรียนรู้ที่บังคับในช่วงเวลาสามปี เพื่อให้ นักกฎหมายทุกท่านมีโอกาสได้ปรับตัวและสร้างความคุ้นเคยกับแนวทางการพัฒนาที่จะกำหนดขึ้นใหม่ โดยในระยะยาวอาจกำหนดให้มีองค์กรทางวิชาชีพกฎหมายหลักที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ แต่ในระยะแรกเห็นควรเสนอให้สหภาพนายความเป็นองค์กรที่กำกับดูแลในด้านนี้ เนื่องจากเป็นองค์กรที่รับผิดชอบออกใบอนุญาตว่าความรวมถึงการต่อใบอนุญาตด้วย อีกทั้งผู้เขียนเห็นว่าการกระตุ้นให้นักกฎหมายพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องนี้จะช่วยสร้างความสมดุลระหว่างกิจกรรมเรียนรู้ทางกฎหมายที่จัดขึ้นโดยสถาบันทางกฎหมายและสถาบันการศึกษากฎหมายที่มีจำนวนมากในปัจจุบันและจำนวนนักกฎหมายที่สนใจจะเข้ารับการพัฒนาตนเอง อันจะเป็นการพัฒนาวิชาชีพทางกฎหมายโดยรวมในอนาคตอีกด้วย

<sup>๑</sup> รก ๒๕๕๗/พิเศษ ๑๗๗ ง/๑๔

<sup>๒</sup> ข้อ ๖ ผู้ทำบัญชีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเป็นผู้ทำบัญชี ดังต่อไปนี้

ก) ก)

ก) ก)

(๓) ต้องเข้ารับการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีไม่น้อยกว่า ๑๒ ชั่วโมงต่อปีปฏิทิน เว้นแต่ผู้ทำบัญชีที่แจ้งการเป็นผู้ทำบัญชีสำหรับปีแรกและมีระยะเวลาที่เหลือหลังการแจ้งในปีนั้นน้อยกว่าหกเดือน ให้เริ่มพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีในปีถัดไป จำนวนชั่วโมงการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญชีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งและเนื้อหาอื่นตามที่สภาวิชาชีพบัญชีประกาศกำหนด การพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชี ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรม ดังต่อไปนี้

(ก) การอบรมหรือสัมมนา ทั้งนี้ ให้รวมถึงการอบรมหรือสัมมนาในรูปแบบสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-learning)

(ข) การเป็นวิทยากร ผู้บรรยาย ผู้ดำเนินการสัมมนา ในกิจกรรมตาม (ก)

(ค) การเป็นอาจารย์ในสถาบันการศึกษาของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการศึกษาเอกชน ซึ่งมีการสอนไม่ต่ำกว่าระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ทางการบัญชีหรือเทียบเท่า ไม่ว่าจะเป็นการสอนในฐานะอาจารย์ประจำหรืออาจารย์พิเศษ

(ง) การสำเร็จการศึกษาในคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพบัญชีไม่ว่าคุณวุฒิใหม่นั้นจะสูงกว่าคุณวุฒิเดิมหรือไม่ก็ตาม

(จ) การผ่านการศึกษาเฉพาะรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพบัญชีจากสถาบันการศึกษาของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการศึกษาเอกชน ซึ่งมีการสอนไม่ต่ำกว่าระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ทางการบัญชีหรือเทียบเท่า

(ฉ) กิจกรรมอื่นนอกจากที่ระบุตาม (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) ตามที่สภาวิชาชีพบัญชีประกาศกำหนด

(๔) แจ้งรายละเอียดการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เว็บไซต์กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (www.dbd.go.th) ได้ทันทีหลังการทำการกิจกรรมแต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทินของทุกปีปฏิทิน โดยใช้แบบ ส.บ.ช. ๗ ที่แนบท้ายประกาศฉบับนี้ และต้องเก็บหลักฐานการเข้าร่วมพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี นับแต่วันสิ้นสุดของการทำกิจกรรมในแต่ละครั้ง

(๕) ผู้ทำบัญชีใดไม่เข้ารับการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีหรือเข้ารับการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีให้ครบจำนวนชั่วโมงตามที่ขาดหายไป แต่เมื่อรวมกันแล้วไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง ทั้งนี้ไม่รวมจำนวนชั่วโมงในปัจจุบัน

(๖) ผู้ทำบัญชีใดยกเลิกการเป็นผู้ทำบัญชีแล้วและขอกลับมาเป็นผู้ทำบัญชีใหม่ต้องเข้ารับการพัฒนาความรู้ต่อเนื่องทางวิชาชีพบัญชีให้ครบจำนวนชั่วโมงตามระยะเวลาที่ขาดหายไปก่อนการยกเลิกการเป็นผู้ทำบัญชี แต่เมื่อรวมกันแล้วไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง และแจ้งการขอกลับมาเป็นผู้ทำบัญชีใหม่ทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เว็บไซต์กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (www.dbd.go.th) โดยใช้แบบ ส.บ.ช. ๘ ที่แนบท้ายประกาศฉบับนี้

# สรุปผลการประชุม COP 26 และความสำคัญต่อการพัฒนาโดยยั่งยืน ของประเทศไทย

การประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ ๒๖ หรือ 26<sup>th</sup> UN Climate Change Conference of the Parties หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “COP 26” สำหรับปี ๒๕๖๔ นี้ เกิดขึ้น ณ เมืองกลาสโกว์ ประเทศสกอตแลนด์ ระหว่างวันที่ ๓๑ ตุลาคม - ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ โดยการประชุม COP ในครั้งนี้ นับเป็นก้าวสำคัญของประเทศสมาชิก ในการร่วมมือกันหาทางออกเพื่อแก้ไขวิกฤตเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือ Climate Change อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การประชุมในครั้งนี้มีเป้าหมายหลัก ๔ ประการ<sup>\*</sup> คือ

(๑) เพื่อกำหนดแผนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในปี ๒๕๗๐ (เพื่อนำไปสู่การบรรลุสมมติฐานการปล่อยและการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกหรือที่เรียกว่า “Net Zero emission” ภายในปี ๒๕๙๓) และจำกัดมิให้อุณหภูมิเฉลี่ยทั่วโลกเพิ่มขึ้นมากกว่า ๑.๕ องศาเซลเซียส เพื่อหลีกเลี่ยงหายนะทางสภาพภูมิอากาศ ตามความตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งจัดทำขึ้นในปี ๒๕๕๙

(๒) เพื่อพัฒนาและปรับเปลี่ยนวิธีการปกป้องคุ้มครองชุมชน ที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และระบบนิเวศ จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(๓) เพื่อเคลื่อนย้ายเงินทุน อย่างน้อย ๑ แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ จากประเทศพัฒนาแล้วมาช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ จากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(๔) เพื่อให้แต่ละประเทศร่วมมือกันแก้ไขปัญหที่เกิดจากวิกฤตสภาพภูมิอากาศ และจัดทำ Paris Rulebook ซึ่งเป็นคู่มือระบุที่รายละเอียดของ แผนการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนตามความตกลงปารีส



นายภูวดล พิพชรวัฒน์ และนางสาวใจใส วงศ์พิเชษฐ<sup>\*</sup>

## ที่มาและเป้าหมายของการประชุม COP 26

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศต่าง ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมีสาเหตุหลักมาจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลและถ่านหิน ตั้งแต่ในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม การเผาไหม้ของเชื้อเพลิงดังกล่าว ก่อให้เกิดการสะสมของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ เกิดปรากฏการณ์ก๊าซเรือนกระจก และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาภัยธรรมชาติ มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง ไฟป่า วาตภัย

ด้วยเหตุนี้ประชาคมระหว่างประเทศจึงได้ร่วมมือกันหาวิธีการรับมือและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดตั้งกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) หรืออนุสัญญา UNFCCC ซึ่งได้รับการรับรองเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ โดยอนุสัญญา UNFCCC ปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วมรวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๙๖ ประเทศ และสหภาพยุโรป ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๗<sup>๒</sup>

\* จัดทำโดย นายภูวดล พิพชรวัฒน์ นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ และนางสาวใจใส วงศ์พิเชษฐ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> <https://ukcop26.org/cop26-goals/>

<sup>๒</sup> <https://climate.onep.go.th/th/topic/international-cooperation/unfccc/>

การประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Climate Change Conference of the Parties หรือ “การประชุม COP”)” จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดทิศทางงานของประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐภาคีภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในอดีตการประชุม COP นำไปสู่การจัดทำพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในปี ๒๕๔๐ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมในปี ๒๕๔๕ และความตกลงปารีสในปี ๒๕๕๔ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมในปีเดียวกัน

## ผลการประชุม COP 26

การประชุม COP 26 ได้บรรลุข้อตกลง Glasgow Climate Pact ในการรักษาอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นสูงเกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีสาระสำคัญ<sup>๘</sup> ดังนี้

(๑) เน้นย้ำความสำคัญและความเร่งด่วนในการนำองค์ความรู้และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการวางแผนและจัดทำนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(๒) เน้นย้ำความเร่งด่วนในการพัฒนาและปรับเปลี่ยนแผนการปกป้องคุ้มครองชุมชน ที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และระบบนิเวศจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การพัฒนานโยบายทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น รวมไปถึงแผนการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาความสามารถในการปรับตัวของชุมชนจากผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การบรรเทาและป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีศักยภาพ และองค์ความรู้เกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศของแต่ละประเทศ

(๓) ขอให้ประเทศพัฒนาแล้วเร่งเพิ่มการสนับสนุนด้านการเงิน เทคโนโลยี และองค์ความรู้ ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เผชิญกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมไปถึงให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาแผนและนโยบายเพื่อคุ้มครองชุมชน ที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และระบบนิเวศจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และขอให้ประเทศพัฒนาแล้วเร่งเพิ่มการสนับสนุนด้านการเงินอย่างน้อย ๒ เท่าจากที่เคยตกลงไว้ ในปี ๒๕๖๒

(๔) เน้นย้ำเป้าหมายในการรักษาอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเร่งรัดให้แต่ละประเทศจัดทำและดำเนินการตามแผนการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตน (Nationally Determined Contribution หรือ NDC) ให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่มากขึ้นและในอัตราที่เร็วกว่าเดิมโดยอย่างน้อยภายในปี ๒๕๗๓ จะต้องลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้ได้ร้อยละ ๔๕ ของปริมาณที่ปล่อยในปี ๒๕๕๔ รวมถึงเร่งให้แต่ละประเทศเปลี่ยนมาใช้ระบบพลังงานที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อย (low-emission energy system) หรือใช้พลังงานสะอาด พร้อมทั้งให้คำมั่นสัญญาในการลดการใช้ถ่านหินและเชื้อเพลิงฟอสซิลลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป



นอกจาก Glasgow Climate Pact แล้ว ยังมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในระหว่างการประชุม COP 26 ที่น่าสนใจ ในอีกหลายหัวข้อ สรุปได้ดังนี้

(๑) ปฏิญญาลาสโกว์ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และที่ดิน (Glasgow Leaders’ Declaration on Forests and Land Use)<sup>๙</sup> ผู้นำมากกว่า ๑๐๐ ประเทศทั่วโลกให้คำมั่นที่จะหยุดการตัดไม้ทำลายป่า (Deforestation) ภายใน ๒๕๗๓ และร่วมกันดำเนินนโยบายการค้าและการพัฒนาที่ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน โดยไม่ผลักดันให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าและการทำให้ผืนดินเสื่อมโทรม รวมทั้งส่งเสริมศักยภาพของชุมชนและวิถีชีวิตในชนบท ด้วยการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนและสร้างผลกำไรได้ตลอดจนยอมรับคุณค่าที่หลากหลายของผืนป่า และตระหนักถึงสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ทั้งนี้ ประเทศไทยยังมีได้ลงนามในปฏิญญาดังกล่าว

<sup>๘</sup> <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/07/COP26-Explained.pdf>

<sup>๙</sup> <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/interactive/2021/glasgow-climate-pact-full-text-cop26/>

<sup>๙</sup> <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>

(๒) ปฏิญญาร่วมในการลดการปล่อยก๊าซมีเทน (Global Methane Pledge)<sup>๖</sup> มีประเทศเข้าร่วมลงนามกว่า ๑๐๐ ประเทศ ตกลงร่วมกันในการลดการปล่อยก๊าซมีเทนอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ จากระดับการปล่อยในปี ๒๕๖๓ ให้ได้ภายในปี ๒๕๗๓ และจะร่วมกันแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุดในการคำนวณปริมาณการปล่อยก๊าซมีเทน โดยในเฉพาะแหล่งการปลดปล่อยก๊าซมีเทนที่มีปริมาณมาก (High Emission Sources) ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปให้คำมั่นว่าจะให้การสนับสนุนทั้งด้านการเงิน และด้านเทคนิคที่จำเป็นให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ ประเทศไทย ยังมีได้ลงนามในปฏิญญาดังกล่าว

## ความสำคัญต่อการพัฒนาโยบายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ระบุว่า NDC หรือแผนการดำเนินการตามความตกลงปารีสที่ประเทศไทยได้เสนอไปในปี ๒๕๕๙ นั้น เดิมที่กำหนดเป้าหมายการลดการปล่อย “ก๊าซเรือนกระจก” ของประเทศให้ได้รับร้อยละ ๒๐ - ๒๕ หรือจำนวน ๑๑๑ - ๑๓๙ ล้านตัน คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ภายในปี ๒๕๗๓ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านพลังงานให้เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าวและทิศทางการพัฒนาของโลก ซึ่งรวมถึงทั้งการขับเคลื่อนเศรษฐกิจผ่านโมเดล BCG ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจใน ๓ ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจชีวภาพ - เศรษฐกิจหมุนเวียน - เศรษฐกิจสีเขียว<sup>๗</sup>

อย่างไรก็ดี Glasgow Climate Pact ได้เร่งรัดการดำเนินการตาม NDC ของแต่ละประเทศ เพิ่มเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นเป็นร้อยละ ๔๕ ภายในปี ๒๕๗๓ รวมถึงระบุให้แต่ละประเทศเร่งดำเนินนโยบายเปลี่ยนมาใช้ระบบพลังงานที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อย (low-emission energy system) หรือใช้พลังงานสะอาด พร้อมทั้งให้เริ่มดำเนินการลดการใช้ถ่านหินและเชื้อเพลิงฟอสซิลลง ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังคงมีความท้าทายในการปรับตัวเพื่อดำเนินการไปสู่เป้าหมายตามความตกลงปารีส ในหลายด้าน โดยจากการสำรวจโดย Greenpeace ซึ่งเป็นหน่วยงานไม่แสวงหากำไรในด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อมพบว่าประเทศไทยมีโรงงานไฟฟ้าถ่านหินและเหมืองถ่านหินประมาณ ๑๔ แห่ง และยังคงมีการนำเข้าถ่านหินในการผลิตไฟฟ้าและการผลิตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ ตลอด ๒๐ ปีที่ผ่านมา โดยในปี ๒๕๖๓ มีการนำเข้าถ่านหินในปริมาณ ๒๐ ล้านตัน รวมถึงประเทศไทยยังขาดโครงสร้างพื้นฐานและนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าแทนรถยนต์ที่สันดาปด้วยเชื้อเพลิงฟอสซิล ซึ่งเป็นกิจกรรม

ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกและก๊าซพิษเป็นจำนวนมาก ซึ่งนำมาสู่ปัญหามลภาวะทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 ในเขตเมืองใหญ่ของประเทศไทยในปัจจุบัน<sup>๘</sup>

นอกจากนี้ การประชุม COP 26 ยังได้กล่าวถึงความสำคัญของบทบาทและความรู้ของชนพื้นเมืองและชุมชนพื้นถิ่นในการร่วมสร้างแผนการรับมือผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และมีการแก้ไขปัญหาในทุกระดับของประเทศ ดังเช่นการเกิดขึ้นของอนุสัญญา UNFCCC ซึ่งต้องการความร่วมมือจากทุกประเทศทั่วโลก การขับเคลื่อนแผน NDC และแผนเศรษฐกิจผ่านโมเดล BCG ของประเทศไทย จึงควรมุ่งประเด็นเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองชุมชนที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และระบบนิเวศมาร่วมพิจารณาด้วย รวมไปถึงประเด็นเกี่ยวกับการขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี และองค์ความรู้จากประเทศอื่น ๆ เพื่อนำมาพัฒนาความสามารถในการปรับตัวของชุมชนต่าง ๆ ในประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น วิกฤตน้ำท่วมและไฟป่า ตามที่ระบุใน Glasgow Climate Pact

เนื่องจาก NDC เป็นแผนการดำเนินการตามความตกลงปารีส และ Glasgow Climate Pact ที่แต่ละประเทศสามารถกำหนดและปรับเปลี่ยนได้เอง ประเทศไทยจึงสามารถกำหนดนโยบายระยะยาวและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายให้เอื้อต่อการผลักดันการแก้ไขวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สอดคล้องไปตามทิศทางการพัฒนาของประชาคมโลกได้โดยง่าย ดังนั้น หัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามความตกลงปารีสจึงมิใช่แค่การจัดทำแผนหรือการตรากฎหมาย แต่อยู่ที่การเสริมสร้างเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่จะผลักดันให้ NDC เกิดผลขึ้นจริงทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาคอันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน การพัฒนาด้านเทคโนโลยี และการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ

ในระดับของหน่วยงานภาครัฐ เมื่อพิจารณารายชื่อของร่างกฎหมายที่เสนอตามแผนการปฏิรูปประเทศซึ่งจะมีการเสนอในปี ๒๕๖๕ เห็นว่ายังไม่ปรากฏรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง จึงควรมีการกำหนดแผนงานด้านกฎหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือและเตรียมความพร้อมแก่ผู้ประกอบการและประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานของภาครัฐเป็นไปอย่างบูรณาการและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องเกินความจำเป็น

<sup>๖</sup> <https://www.dw.com/en/cop26-us-and-eu-unveil-plan-to-slash-methane-emissions-by-2030/a-59695999>

<sup>๗</sup> <http://www.tgo.or.th/2020/index.php/th/post/พลังงานทดแทน-เส้นทางสู่เป้าหมายลด-ก๊าซเรือนกระจก-ในไทย-990>

<sup>๘</sup> <https://www.bangkokbiznews.com/social/940528>



# ประโยชน์ของข้อมูล ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ต่อการส่งเสริมพลังงานทดแทน ในระดับชุมชน



วรรณพร สนธิไชย\*

## บทนำ

สถานการณ์พลังงานของประเทศไทยในไตรมาส ๑/๒๕๖๔ ชี้ให้เห็นว่าการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน ได้สรุปพลังงานขั้นสุดท้ายที่ถูกใช้เรียงตามลำดับ คือ น้ำมันสำเร็จรูป (ร้อยละ ๔๖.๓) ไฟฟ้า (ร้อยละ ๒๐.๙) พลังงานหมุนเวียน (ร้อยละ ๑๓.๗) ถ่านหิน / ลิกไนต์ (ร้อยละ ๘.๓) ก๊าซธรรมชาติ (ร้อยละ ๖.๕) และพลังงานหมุนเวียนดั้งเดิม (ร้อยละ ๔.๓)<sup>๑</sup> ทำให้รัฐบาลต้องนำเข้าพลังงานทั้งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้พลังงานภายในประเทศ รวมทั้งเร่งส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานทดแทนและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ พลังงานทดแทนซึ่งเป็นพลังงานที่นำมาใช้แทนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถแบ่งตามแหล่งที่มาได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) พลังงานทางเลือก (หรือพลังงานสิ้นเปลือง) เป็นพลังงานทดแทนจากแหล่งที่ใช้แล้วหมดไป เช่น ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ ยูเรเนียม นิวเคลียร์ และหินน้ำมัน และ (๒) พลังงานหมุนเวียน เป็นพลังงานทดแทนจากแหล่งพลังงานที่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ได้อีก เช่น แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล ชีวมวล ชีวมวล น้ำ คลื่น ความร้อนใต้พิภพและไฮโดรเจน<sup>๒</sup> ซึ่งจากข้อมูลการใช้พลังงานดังที่กล่าวมาข้างต้นพบว่าสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทน (ต่อการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย) ปัจจุบันอยู่ที่อัตราร้อยละ ๒๐.๗๕ และห่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐




ที่ตั้งเป้าไว้ที่อัตราร้อยละ ๓๐ ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย<sup>๓</sup> โดยแหล่งพลังงานทดแทนที่กล่าวถึงซึ่งนำมาใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานความร้อน ได้แก่ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม ชีวมวล ชยะ ก๊าซชีวภาพ พลังงานน้ำขนาดเล็ก/ขนาดใหญ่ และเชื้อเพลิงชีวภาพ<sup>๔</sup>

หากพิจารณาจากลำดับความสำคัญของการรับซื้อไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงพลังงานทดแทนตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนี้ จะมุ่งความสำคัญไปที่การรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการโรงไฟฟ้าชุมชนเพื่อเศรษฐกิจฐานราก (มีเป้าหมายอยู่ที่ ๑,๙๓๓ เมกะวัตต์ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓) เนื่องด้วยจะเป็นการสร้างประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชนที่โรงไฟฟ้าตั้งอยู่หรือชุมชนใกล้เคียง กล่าวคือให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการผลิต ใช้ และจำหน่ายไฟฟ้าอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้า ส่งเสริมโรงไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนตามศักยภาพเชื้อเพลิงและสอดคล้องกับความต้องการใช้ไฟฟ้าในพื้นที่ สร้างความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในพื้นที่ ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากให้มีรายได้จากการจำหน่ายเชื้อเพลิง และสร้างการยอมรับของชุมชน<sup>๕</sup>

\* นักกฎหมายทฤษฎีการปฏิบัติการ ฝ่ายวิเคราะห์การร่างกฎหมาย กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤศจิกายน ๒๕๖๔)  
<sup>๑</sup> กระทรวงพลังงาน, “สถานการณ์พลังงานของประเทศไทย ไตรมาสที่ ๑/๒๕๖๔”, สืบค้นจาก <[https://www.dede.go.th/download/stat63/SIT-1-Mar\\_64.pdf](https://www.dede.go.th/download/stat63/SIT-1-Mar_64.pdf)> เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๔  
<sup>๒</sup> กระทรวงพลังงาน, “ยุทธศาสตร์พลังงานทดแทน”, สืบค้นจาก <[https://www.dede.go.th/ewt\\_news.php?nid=646&filename=index](https://www.dede.go.th/ewt_news.php?nid=646&filename=index)> เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๖๔  
<sup>๓</sup> กระทรวงพลังงาน, “แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (AEDP2018)”, สืบค้นจาก <[https://www.dede.go.th/download/Plan\\_62/20201021\\_TIEB\\_AEDP2018.pdf](https://www.dede.go.th/download/Plan_62/20201021_TIEB_AEDP2018.pdf)> เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๔  
<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น  
<sup>๕</sup> กระทรวงพลังงาน, “โครงการโรงไฟฟ้าชุมชนเพื่อเศรษฐกิจฐานราก”, สืบค้นจาก <<https://webkc.dede.go.th/testmax/sites/default/files/%E0%B8%A3%E0%B8%9F%E0%B8%9F.%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%8A%E0%B8%99%20%E0%B9%80%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%9C%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B9%88%2019%20%E0%B8%81.%E0%B8%9E.%2063.pdf>> เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๖๔



ตารางที่ ๑ เป้าหมายกำลังการผลิตใหม่ของโรงไฟฟ้าชุมชนเพื่อเศรษฐกิจฐานรากตาม PDP2018 Rev.1<sup>๖</sup>

ปี	2563		2564		2565		2566		2567	
	รายปี	สะสม	รายปี	สะสม	รายปี	สะสม	รายปี	สะสม	รายปี	สะสม
ชีวมวล 	200	200	100	300	100	400	100	500	100	600
ก๊าซชีวภาพ (น้ำเสีย/ของเสีย) 	100	100	50	150	33	183	-	183	-	183
ก๊าซชีวภาพ (พืชพลังงาน) 	200	200	100	300	100	400	100	500	100	600
พลังงานแสงอาทิตย์ (Hybrid) 	200	200	100	300	90	390	80	470	80	550
<b>รวม</b>	<b>700</b>	<b>700</b>	<b>350</b>	<b>1,050</b>	<b>323</b>	<b>1,373</b>	<b>280</b>	<b>1,653</b>	<b>280</b>	<b>1,933</b>

ที่มา แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (AEDP2018)

### พลังงานชุมชน (Energy community)

โรงไฟฟ้าในชุมชนมีชื่อที่เรียกกันแพร่หลายว่า พลังงานชุมชน (Energy community) โดยแนวคิดในการริเริ่มจัดตั้งพลังงานชุมชนเกิดขึ้นทั้งในประเทศและนอกประเทศ แต่ที่พบว่ามีการพัฒนาแนวคิดนี้อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมคือในยุโรป ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพลังงานชุมชนเพื่อลดการใช้พลังงานนิวเคลียร์และแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันของโลก<sup>๗</sup> ส่วนเกณฑ์ที่ใช้นิยามการเป็นพลังงานชุมชนนั้น Walker และ Devine-Wright ได้นำเสนอเกณฑ์สำคัญหลักจำนวน ๒ เกณฑ์ ได้แก่ การแบ่งประโยชน์ให้กับชุมชนที่โครงการตั้งอยู่ และระดับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน<sup>๘</sup> โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาสถานะของโครงการว่าเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ทั้งนี้ รูปแบบของพลังงานชุมชนโดยส่วนใหญ่จะพบว่ามีความสอดคล้องกับแนวโน้มการกระจายอำนาจทางด้านพลังงาน (Decentralized energy sector)<sup>๙</sup> ที่เป็นการเปลี่ยนผ่านจากการผลิตพลังงานโดยโรงงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้เชื้อเพลิงหลักจากฟอสซิลไปสู่โรงงานไฟฟ้าชุมชนที่มีขนาดเล็กที่เชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution grid) ไปยังผู้บริโภคโดยตรงด้วยคาตหมายผลลัพธ์ว่าจะเป็นการช่วยเสริมอำนาจให้ชุมชน (local empowerment) ลดการปล่อย

ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub> emission reduction) ในระดับชุมชน และพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic development) ตลอดจนช่วยให้แต่ละชุมชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแหล่งพลังงานที่ชุมชนจะเลือกใช้และความต้องการด้านพลังงานที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละชุมชนได้เอง<sup>๑๐</sup> ในส่วนของพลังงานชุมชนในประเทศไทยพบว่าริเริ่มจัดตั้งโครงการลักษณะนี้ขึ้นประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จนกระทั่งปัจจุบันมีโครงการอยู่จำนวนทั้งสิ้น ๑๒๑ โครงการ และโครงการส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการใช้หรือการผลิตพลังงานจากแหล่งพลังงานทดแทน เช่น การอบแห้งด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ การผลิตพลังงานจากแหล่งพลังงานหมุนเวียนและการผลิตก๊าซชีวภาพ<sup>๑๑</sup> โดยภายหลังจากการจัดทำแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ และแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ซึ่งมีเป้าหมายเร่งผลิตหรือจัดหาพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการใช้พลังงานของประเทศแล้ว พลังงานชุมชนจึงได้รับการยอมรับและได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐให้มีการจัดตั้งพลังงานชุมชนมากขึ้น เนื่องจากพิจารณาแล้วว่าการผลิตพลังงานจากพลังงานชุมชนสามารถช่วยสร้างความมั่นคงทางพลังงานภายในของประเทศได้

<sup>๖</sup> PDP2018 Rev.1 คือแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑

<sup>๗</sup> Aura Caramizaru et al., “Energy communities: an overview of energy and social innovation” (2020) EUR 30083 EN, 17.

<sup>๘</sup> Gordon Walker et al., “Community renewable energy: What should it mean?” (2008) 36 Energy Policy 497, 498.

<sup>๙</sup> Thomas Hoppe et al., “Social Innovation and the Energy Transition” (2018) Sustainability, 1.

<sup>๑๐</sup> Martha Roggenkamp and Lea Diestelmeier, “Energy Market Reforms in the EU: A New Focus on Energy Consumers, Energy Poverty, and Energy (in)Justice?” in Iñigo del Guayo, Lee Godden, Donald D. Zillman, Milton Fernando Montoya, and José Juan González Energy Justice and Energy Law (Oxford Scholarship Online 2020), 175 - 176.

<sup>๑๑</sup> กระทรวงพลังงาน, “Energy Fact Sheet”, สืบค้นจาก <<https://data.energy.go.th/factsheet/country/0/2020>> เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔



## กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกับพลังงานชุมชน

หากพิจารณาเชิงลึกแล้วจะพบว่า การส่งเสริมแต่ละชุมชนให้สามารถกำหนดความต้องการใช้หรือผลิตพลังงานในพื้นที่ของตนได้เองมีความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิชุมชน (Community right) และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ (Right to public participation in state decision-making) ซึ่งเป็นสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่สามารถสร้างการยอมรับการจัดตั้งโรงงานไฟฟ้าพลังงานทดแทนชุมชนได้ หากชุมชนและคนในชุมชนได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลที่ครบถ้วน และเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่ระยะเริ่มต้น<sup>๑๖</sup>

อย่างไรก็ดี หากอาศัยเฉพาะแต่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่มีอยู่เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งโรงไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทนจะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีข้อจำกัดมากพอสมควรที่ไม่สามารถนำพาโครงการภายใต้แนวคิดพลังงานชุมชนไปถึงเป้าหมายได้ในเร็ววันนี้ จากกรณีที่แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ผังสี) จะไม่มีการกำหนดประเภทที่ดินสำหรับการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการดำเนินการด้านพลังงานทดแทนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น โรงงานไฟฟ้าชุมชนที่ผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทน แต่เป็นการกำหนดรวมไว้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทเดียวกับโรงงานทั่วไป เช่น โรงไฟฟ้าพลังแสงอาทิตย์ ซึ่งถือเป็นโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามบัญชีประเภทโรงงานอุตสาหกรรม<sup>๑๗</sup> ตลอดจนเมื่อพิจารณาข้อกำหนด



การใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ในส่วนของการห้ามและการอนุญาตให้ดำเนินการเกี่ยวกับโรงงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทนก็ยังไม่สอดคล้องกัน กรณีนี้เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาผังเมืองรวมจังหวัดในพื้นที่ภาคใต้ที่เป็นพื้นที่ที่มีการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดครอบคลุมทุก ๑๔ จังหวัดภาคใต้แล้ว พบว่าในบางพื้นที่มีการอนุญาตให้สามารถตั้งโรงงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนได้ทั้งในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม รวมถึงที่ดินประเภทอื่น แต่บางจังหวัดห้ามตั้งโรงงานไฟฟ้าในทุกประเภทพื้นที่



<sup>๑๖</sup> S. Cajot, M. Peter, J.-M. Bahu, F. Guignet, A. Koch, and F. Marechal, “Obstacles in energy planning at the urban scale” (2017) 30 Sustainable Cities and Society, 223 - 236.

<sup>๑๗</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ตารางที่ ๒ ประเภทของที่ดินที่มีการอนุญาตให้ตั้งโรงงานไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน

ผังเมืองรวมจังหวัด	ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม		ประเภทที่ดินที่อนุญาตให้จัดตั้งโรงงานไฟฟ้าเพิ่มเติม
	อนุญาตให้ดำเนินการ	ไม่อนุญาตให้ดำเนินการ	
📍 ชุมพร <sup>๑๔</sup>		✓	ที่ดินประเภทอยู่อาศัย
📍 ระนอง <sup>๑๕</sup>	✓		
📍 สุราษฎร์ธานี <sup>๑๖</sup>	✓		ที่ดินประเภทอยู่อาศัย
📍 พังงา <sup>๑๗</sup>	✓		- ที่ดินประเภทอยู่อาศัย - ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม
📍 นครศรีธรรมราช <sup>๑๘</sup>	✓		- ที่ดินประเภทอยู่อาศัย - ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม
📍 ตรัง <sup>๑๙</sup>		ห้ามตั้งโรงไฟฟ้าทุกชนิด	
📍 กระบี่ <sup>๒๐</sup>	✓		ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
📍ภูเก็ต <sup>๒๑</sup>		ห้ามตั้งโรงไฟฟ้าทุกชนิด	
📍 พัทลุง <sup>๒๒</sup>		ห้ามตั้งโรงไฟฟ้าทุกชนิด	
📍 สตูล <sup>๒๓</sup>		ห้ามตั้งโรงไฟฟ้าทุกชนิด	
📍 สงขลา <sup>๒๔</sup>		✓	ที่ดินประเภทอยู่อาศัย
📍 ปัตตานี <sup>๒๕</sup>		✓	- ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า - ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
📍 ยะลา <sup>๒๖</sup>		✓	ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม
📍 นราธิวาส <sup>๒๗</sup>		ห้ามตั้งโรงไฟฟ้าทุกชนิด	

<sup>๑๔</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร, สืบค้นจาก <[https://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/01/2560/134\\_29a\\_100360\\_2.PDF](https://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/01/2560/134_29a_100360_2.PDF)> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๑๕</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดระนอง, สืบค้นจาก <<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/081/26.PDF>> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๑๖</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดสุราษฎร์ธานี, สืบค้นจาก <[https://www.reic.or.th/Upload/10\\_503\\_1538563670\\_01208.PDF](https://www.reic.or.th/Upload/10_503_1538563670_01208.PDF)> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๑๗</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดพังงา, สืบค้นจาก <[https://www.reic.or.th/Upload/33\\_71206\\_1539143942\\_56287.PDF](https://www.reic.or.th/Upload/33_71206_1539143942_56287.PDF)> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๑๘</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช, สืบค้นจาก <[http://www.rachakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/125/T\\_0016.PDF](http://www.rachakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/125/T_0016.PDF)> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๑๙</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดตรัง, สืบค้นจาก <<http://www.rachakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/125/1.PDF>> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๐</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดกระบี่, สืบค้นจาก <<http://www.rachakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/A/098/1.PDF>> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๑</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต, สืบค้นจาก <[http://pvnweb.dpt.go.th/phuket/phuket\\_web2/th/](http://pvnweb.dpt.go.th/phuket/phuket_web2/th/)> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๒</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดพัทลุง, สืบค้นจาก <[https://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/01/2560/134\\_20a\\_170260.PDF](https://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/01/2560/134_20a_170260.PDF)> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๓</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดสตูล, สืบค้นจาก <<https://bit.ly/3yBvemw>> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๔</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา, สืบค้นจาก <[https://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/01/2560/134\\_4a\\_130160.PDF](https://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/01/2560/134_4a_130160.PDF)> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๕</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดปัตตานี, สืบค้นจาก <<http://www.rachakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/079/1.PDF>> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๖</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดยะลา, สืบค้นจาก <<http://www.rachakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/A/046/1.PDF>> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๗</sup> ผังเมืองรวมจังหวัดนราธิวาส, สืบค้นจาก <<http://www.rachakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/121/3.PDF>> เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๔



นอกจากนี้ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๖๔ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาซึ่งถือเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในด้านกฎหมายที่ไม่เป็นการสนับสนุนการจัดตั้งโรงไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทนเท่าที่ควร กล่าวคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๘/๒๕๖๔<sup>๒๘</sup> โดยประชาชนที่มีภูมิลำเนา ถิ่นพำนักอาศัย ประกอบอาชีพและดำรงชีวิตอยู่ในบริเวณที่มีการตั้งโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวลเขาไม้แก้ว จังหวัดปราจีนบุรี ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวลเขาไม้แก้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีการพิจารณาถึงผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรีกับการตั้งโรงไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทนแล้วเห็นว่าเมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับในพื้นที่ที่ตั้งโรงงานดังกล่าวแล้ว การใช้ประโยชน์ในที่ดินก็ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น เมื่อพื้นที่ตั้งโรงงานที่พิพาทถูกกำหนดไว้ให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรีฯ กำหนดให้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมสามารถใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม การอยู่อาศัย สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันราชการ ฯลฯ และข้อ ๑๑ วรรคสอง (๑) ของกฎกระทรวงดังกล่าวห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการประกอบกิจการโรงงานทุกจำพวก เว้นแต่เป็นโรงงานที่กำหนดให้สามารถดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ ดังนั้นเมื่อโรงงานที่พิพาทก็มีใช้โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้สามารถดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานเพื่อผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในที่พิพาทจึงเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือเป็นการปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

## ข้อเสนอแนะ

ข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองผนวกกับแรงต่อต้านจากชุมชนกลับกลายมาเป็นอุปสรรคใหญ่ต่อการจัดตั้งโรงไฟฟ้าชุมชนโดยไม่ได้คำนึงถึงข้อดีของการจัดตั้งโรงไฟฟ้าดังกล่าวเป็นสำคัญ ผู้เขียนเห็นว่านอกจากควรจะมีการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงทางพลังงานข้างต้นด้วยการเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อให้มีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการด้านพลังงานทดแทนเป็นการเฉพาะแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนวคิดทางเลือกด้วยการนำเอาประโยชน์ของข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดพื้นที่ตั้งให้กับโรงไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานทดแทน โดยชุดข้อมูล GIS จะเป็นข้อมูลที่จัดทำขึ้นจากข้อมูลของพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถนำมาเอามาใช้วิเคราะห์เพื่อจัดการปัญหาโดยการเทียบเคียงเพื่อประเมินผลลัพธ์ที่ต้องการ<sup>๒๙</sup> ในปัจจุบันข้อมูลนี้ถูกนำมาใช้ในการจัดทำแผนที่<sup>๓๐</sup> การวางแผนโครงการก่อสร้างหรือดูแลรักษาสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนงานกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย<sup>๓๑</sup>

ประโยชน์ของข้อมูล GIS ที่นำมาช่วยกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินที่กล่าวถึงต้องดำเนินการอย่างไรนั้น สามารถพิจารณาได้จากผลลัพธ์ที่แสดงถึงศักยภาพของแหล่งพลังงานทดแทน (Renewable energy resources' potential assessment) โดยแบ่งการดำเนินการเป็น ๒ ขั้นตอน<sup>๓๒</sup> คือ

(๑) การวางแผนจัดทำผังเมือง โดยผู้วางแผนต้องระบุสภาพของแหล่งพลังงานทดแทนที่มีเพื่อประเมินศักยภาพการผลิตพลังงาน แล้ววิเคราะห์เพื่อเลือกแหล่งที่สามารถผลิตพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าที่สุด ต่อมาจึงวิเคราะห์ผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมหากเลือกแหล่งพลังงานนั้น และท้ายสุดจึงออกแบบโรงงานและระบบที่ใช้ผลิตพลังงานตามประเภทของแหล่งพลังงานทดแทน<sup>๓๓</sup> รวมทั้งวิเคราะห์แรงจูงใจของการคลังสาธารณะ (the public financial incentive) เพื่อพิจารณาความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการ (the project's economic worthiness)<sup>๓๔</sup>

<sup>๒๘</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๘/๒๕๖๔, สืบค้นจาก <https://drive.google.com/file/d/1Z8hxaxtNWHPwOINmjXSwlOYUWVeRa5J/view> เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔

<sup>๒๙</sup> Sheila Lakshmi Steinberg et al., GIS Research Methods : Incorporating Spatial Perspectives (Esri Press, 2015), 4.

<sup>๓๐</sup> National Research Council (U.S.), Committee on Review of Geographic Information Systems Research and Applications at HUD : Current Programs and Future Prospects., GIS for Housing and Urban Development (Washington, D.C. : National Academies Press, 2003), 20.

<sup>๓๑</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๑, ข้างต้น

<sup>๓๒</sup> Hang Yu et al., Guidelines for Community Energy Planning (Springer, 2020), 35 - 48.

<sup>๓๓</sup> The facility under decentralized system should be closed to the load center, but in centralized system the facility should be in the area having grid connection.

<sup>๓๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๓, ข้างต้น

(๒) การกำหนดรายละเอียดในผังเมือง โดยวิเคราะห์ความมีอยู่ของแหล่งพลังงานทดแทน (the available amount of the resource) ที่สามารถใช้ได้จริงและขนาดพื้นที่ของแหล่งพลังงานทดแทน (the spatial extent of the resource)<sup>๓๔</sup> ในปัจจุบันมีการใช้โปรแกรมหลายโปรแกรมเพื่อประเมินศักยภาพของแหล่งพลังงานทดแทนที่กล่าวถึง เช่น Solar Radiation tools in ArcGIS, Airflow Analyst for ArcGIS, Smart City Energy Platform และ DECoRuM โดยในแต่ละโปรแกรมจะต้องระบุข้อมูลที่ต้องการแตกต่างกันไปและสามารถกำหนดผลลัพธ์ที่ผู้ใช้งานต้องการได้ ตัวอย่างเช่น Solar Radiation tools in ArcGIS สามารถจำลองการแผ่รังสีของดวงอาทิตย์ ระบุพื้นที่ที่จะเกิดเงา และพื้นที่ด้านใดบนหลังคาที่ควรติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์<sup>๓๕</sup> ส่วน Airflow Analyst for ArcGIS สามารถจำลองและวิเคราะห์ข้อมูลการพัดของลมเพื่อกำหนดจุดติดตั้งกังหันบนหลังคาได้<sup>๓๖</sup> สำหรับประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล GIS ที่ระบุคุณภาพของลมและระยะเวลาที่ลมแรงในแต่ละพื้นที่ภายในและโดยรอบของประเทศได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย จาก a New European Wind Atlas ประชาชนจึงมีโอกาสทราบข้อมูลลมเพื่อนำมาวิเคราะห์ว่าพื้นที่ที่ตนอาศัยหรือเป็นเจ้าของมีศักยภาพในการผลิตพลังงานจากลมหรือไม่<sup>๓๗</sup> เช่นเดียวกันกับ“FREE SUN” ที่เป็นอีกแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับแสงอาทิตย์ที่จัดทำและเผยแพร่ในเมือง Freiburg ของประเทศเยอรมนี โดยพลเมืองของประเทศสามารถเข้าถึงผ่านช่องทางออนไลน์ได้<sup>๓๘</sup>



การได้ทราบข้อมูลว่าพื้นที่ของชุมชนมีศักยภาพด้านการผลิตพลังงานหรือไม่ นี่เองที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ภาครัฐควรจัดทำและให้ข้อมูลแก่ชุมชนตั้งแต่เริ่มคิดจะจัดทำผังเมืองขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ร่วมกันพิจารณาว่า ภายในชุมชนมีแหล่งพลังงานทดแทนหรือไม่ แหล่งพลังงานดังกล่าวมีศักยภาพการผลิตพลังงานหรือไม่ เพียงใด และชุมชนต้องการผลิตพลังงานโดยให้ตั้งโรงงานไฟฟ้าในชุมชนหรือไม่ แม้ภาครัฐจะเห็นว่าชุมชนมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์หลายประการตามที่กล่าวไปข้างต้นก็ตาม แต่คนที่อยู่ในพื้นที่คือบุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการตั้งโรงงานไฟฟ้าขึ้นได้ในภายหลัง การได้เข้าร่วมตัดสินใจจะช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ เปิดใจยอมรับ ร่วมดำเนินการ ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้น อีกทั้งจะเป็นแรงผลักดันสำคัญในการสร้างความยอมรับจากชุมชนต่อการจัดตั้งโรงงานไฟฟ้าชุมชนภายใต้แนวคิดพลังงานชุมชนเพื่อที่จะสามารถผลิตพลังงานจากแหล่งพลังงานทดแทนให้เพียงพอกับความต้องการใช้พลังงานของคนทั้งประเทศ ตลอดจนยังเป็นการช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อีกทางหนึ่งด้วย

แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๓๙</sup> จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการจัดทำ รวบรวม จัดเก็บ และให้บริการข้อมูล GIS ก็ตาม แต่คณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ (กภช.) ยังไม่เคยกำหนดความชัดเจนของหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ ข้อมูลที่มีการจัดเก็บโดยส่วนมากอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากจะอาศัยระเบียบฯ ที่มีอยู่เพื่อกำหนดหน้าที่การแบ่งปันข้อมูลให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติจะเกิดปัญหาได้ในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่ามีควมจำเป็นที่รัฐต้องพิจารณาตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐและขอเขตการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสามารถพิจารณาข้อมูลได้อย่างรอบด้านและสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ล่าช้า ทั้งนี้ อาจอาศัยแนวคิดจาก the EU Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 Establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) ซึ่งเป็นการกำหนดถึงการเปิดเผยและการแบ่งปันข้อมูลเชิงพื้นที่หรือข้อมูลทางภูมิศาสตร์ของประเทศสมาชิกมาเพื่อใช้ผสมผสานประโยชน์ของข้อมูล GIS ที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ศักยภาพด้านพลังงานในแต่ละพื้นที่และแจ้งให้ชุมชนแต่ละแห่งทราบข้อมูลก่อนเริ่มวางแผนจัดทำผังเมืองต่อไป

<sup>๓๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๓๓, ข้างต้น

<sup>๓๕</sup> Chaosu Li, “GIS for Urban Energy Analysis” (Research Gate, 2017) 187 - 194, 190.

<sup>๓๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๓๗, ข้างต้น

<sup>๓๗</sup> Frits Ogg, World Wind Energy Association, “the Netherlands” (WWEA Policy Paper Series, April 2018), <[http://www.wwea.org/wp-content/uploads/2018/06/the\\_netherlands\\_full.pdf](http://www.wwea.org/wp-content/uploads/2018/06/the_netherlands_full.pdf)> accessed 29 March 2021

<sup>๓๘</sup> Josh Roberts et al., “Community Power: Model Legal Frameworks for Citizen-owned Renewable Energy” (London: ClientEarth, 2014), 40.

<sup>๓๙</sup> รก ๒๕๕๘/พ ๒๒๙ ๙/๕



# รู้ทัน Scammer ภัยร้ายบนโลกออนไลน์

ส่วนสารสนเทศ

Scammer มาจากคำว่า Scam ที่แปลว่า “การหลอกลวง” โดยคำว่า Scammer ก็คือ “ผู้ที่หลอกลวงฉ้อฉลบนโลกออนไลน์” มีมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

Scam บัตรเครดิต โดยใช้วิธีหลอกลวงทางโทรศัพท์ ซึ่งกลุ่มมิจฉาชีพจะแอบอ้างเป็นเจ้าของที่ธนาคารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ติดต่อคุณเพื่อขอให้ทำธุรกรรมทางการเงิน โดยใช้กลยุทธ์หลอกลวงให้หลงเชื่อว่าคุณเป็นหนี้บัตรเครดิตหรือมีเงินภาษีคืน และขอให้คุณเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวหรือข้อมูลทางการเงิน รวมถึงการขอให้คุณทำรายการโอนเงินผ่านเครื่องเอทีเอ็มให้แก่บุคคลดังกล่าว ดังนั้นหากคุณได้รับการติดต่อในลักษณะนี้ ขอให้คุณอย่าหลงเชื่อและโปรดติดต่อเจ้าหน้าที่ธนาคารโดยตรง

Scam ถูกรางวัล โดยการส่งอีเมลมายังผู้รับโดยมีเนื้อความเกี่ยวกับการที่ผู้รับอีเมลนั้นได้รับการจับฉลากและถูกรางวัลโดยมีจำนวนเงินมหาศาล แต่จะต้องมีการจัดส่งข้อมูลส่วนบุคคล เช่น หน้าพาสปอร์ต หรือหน้าบัตรประชาชน เพื่อยืนยันตัวบุคคล หรือแม้แต่การโอนค่าธรรมเนียมในการรับรางวัลดังกล่าว

Scam คำธรรมเนียมสุภาพ โดยการติดต่อสื่อสารหลายช่องทางกับเหยื่อ เช่น การติดต่อทาง Facebook หรือสื่อสังคมออนไลน์ประเภทอื่น ๆ หรือแม้แต่การติดต่อกันผ่านอีเมล โดยเมื่อผู้ไม่หวังดีทำความคุ้นเคยกับเหยื่อได้แล้วก็จะมีการเสนอว่าจะส่งของมาให้ เช่น เงิน หรือของมีค่า แต่มีสติดกระบวนการทางสุภาพ ซึ่งต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับต่าง ๆ โดยการโอนเงินอาจจะทำโดยโอนไปยังบัญชีธนาคารของคนไทย หรือการโอนเงินผ่านระบบการเงินรูปแบบอื่น เช่น Western Union

Romance Scam มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ Scam คำธรรมเนียมสุภาพ แต่จะมีคนตกเป็นเหยื่อมากที่สุดโดยหลอกลให้เชื่อว่าเป็นชายหนุ่มต่างชาติ มีฐานะดี ได้หลอกเอาเงินจำนวนมากกับเหยื่อ ซึ่ง Romance Scam ยังแบ่งแยกย่อยได้อีกหลายรูปแบบทั้งในการใช้รูปคนอื่นจากอินเทอร์เน็ตและแบบที่ใช้รูปของตัวเองมาหลอกรจริง ๆ และเดินทางมาเจอเหยื่อถึงประเทศ ทำให้หลงเชื่อว่าคุณมีฐานะร่ำรวย ก่อนจะอ้างปัญหาทางธุรกิจและขอยืมเงินจากเหยื่อในที่สุด

กรณีศึกษาจากการใช้แอปพลิเคชันหาเพื่อนออนไลน์ จะมีการแนะนำเพื่อนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง มีโปรไฟล์เป็นชายหรือหญิงชาวเงินรูปร่างหน้าตาดี อ้างจากเว็บไซต์ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ได้แจ้งเตือนให้ประชาชนระวังชาวต่างชาติชักชวนให้ลงทุนผ่านแอปพลิเคชันหาเพื่อนออนไลน์ โดยระยะแรกเพื่อนชาวเงินดังกล่าวจะพูดคุยในลักษณะของเพื่อนหรือคู่รักทั่วไป และแนะนำว่าตนเองมีธุรกิจส่วนตัว แต่เนื่องจากสถานการณ์ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ทำให้ธุรกิจประสบปัญหาด้านการเงิน จึงหันมาลงทุนเทรดหุ้นหรือคริปโทเคอร์เรนซีแทน พร้อมทั้งแสดงรูปพอร์ตการลงทุนให้ดูว่าสามารถทำกำไรได้เป็นจำนวนมาก จากนั้นเพื่อนชาวเงินซึ่งเป็นมิจฉาชีพจะชักชวนหญิงสาวหรือชายหนุ่มชาวไทยซึ่งเป็นผู้เสียหายให้ลงทุนในลักษณะดังกล่าว และส่งลิงก์ให้สมัครลงทุนผ่านทางหน้าเว็บไซต์หรือดาวน์โหลดแอปพลิเคชันสำหรับการลงทุนซึ่งแอปพลิเคชันดังกล่าวไม่ผ่านการตรวจสอบหรือรับรองโดย Google Play Store หรือ App Store หรือให้ดาวน์โหลดแอปพลิเคชัน MT4, MT5 และชักชวนให้เลือกโบรกเกอร์ จากนั้นมิจฉาชีพจะแนะนำขั้นตอนต่าง ๆ โดยผู้เสียหายต้องทำตามแล้วมิจฉาชีพจะอ้างว่าตนรู้แนวโน้มของการลงทุน (Trend) หรือช่องโหว่ระบบ หากทำตามแล้วจะสามารถทำกำไรได้เป็นจำนวนมาก การโอนเงินลงทุนสามารถทำได้ ๒ ช่องทาง ได้แก่ ๑) ช่องทางการโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารภายในประเทศ ๒) ช่องทางเหรียญคริปโทเคอร์เรนซีสกุล USDT ผ่านเว็บไซต์แลกเปลี่ยน Binance หรือ Huobi เมื่อผู้เสียหายลงทุนแล้วในช่วงแรกมิจฉาชีพจะพาเทรดจนได้กำไรจำนวนหนึ่ง แล้วให้ผู้เสียหายถอนกำไรที่ได้ออกมา จากนั้นมิจฉาชีพจะชักชวนให้เพิ่มการลงทุนโดยจะแนะนำกิจกรรมหรือโปรโมชั่นต่าง ๆ เมื่อผู้เสียหายลงทุนเพิ่มแล้วจะถอนเงิน จะพบว่าศูนย์บริการลูกค้าของแพลตฟอร์มที่ลงทุนแจ้งว่าติดเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ทำกำไรได้มากเกินไปกำหนด จะต้องทำการเสียภาษี โดยการเติมเงินเข้าไป

เท่านั้น ไม่สามารถหักจากเงินลงทุนที่มีอยู่ในพอร์ตได้ หรือแจ้งว่าเติมเงินหรือเทรดไม่ถึงจำนวนขั้นต่ำตามที่กำหนดในกิจกรรม ซึ่งมีฉ้อฉลเป็นผู้สมัครให้โดยไม่มีกรแจ้งให้ทราบล่วงหน้า หรือแจ้งว่าตรวจพบการฟอกเงิน ซึ่งจะต้องเติมเงินเข้าไปเพื่อยืนยันว่าเป็นการลงทุนจริง เป็นต้น และเมื่อผู้เสียหายเติมเงินเข้าไปเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ก็จะมีเงินอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกจนไม่สามารถหาเงินมาเติมได้ ทำให้ไม่สามารถถอนเงินที่ลงทุนดังกล่าวออกมาได้ เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย

**วิธีป้องกัน Scammer (สแกมเมอร์) ด้วยตัวเองในเบื้องต้นทำได้ดังนี้**

**๑.** ตรวจสอบอีเมลว่าเป็นอีเมลจริงหรือไม่ กรณีเป็นอีเมลที่ได้รับจากธนาคารหรือองค์กรต่าง ๆ ควรตรวจสอบดูให้ติว่าชื่ออีเมลของจริงหรือไม่ ก่อนที่จะคลิกลิงก์ต่าง ๆ ที่ส่งมา หรืออาจโทรไปสอบถามโดยตรงว่าทางธนาคารมีการส่งอีเมลลักษณะนี้มาหรือไม่

**๒.** ตรวจสอบรูปโปรไฟล์ด้วย Search by image เราสามารถตรวจสอบตัวตนของ Scammer ว่ารูปโปรไฟล์ที่ใช้เป็นรูปเจ้าของจริงหรือเปล่า โดยเซฟรูปที่สงสัยกดเข้าเว็บไซต์ <https://images.google.com/> อัปโหลดรูป เท่านั้น ก็จะขึ้นข้อมูลของเจ้าของภาพขึ้นมา แล้วนำไปเทียบประวัติดูว่าตรงกันหรือไม่ ถ้าไม่ตรงให้สงสัยได้เลยว่า เป็น Scammer



**๓.** ตรวจสอบ IP Address วิธีนี้ใช้ได้กับอีเมลเท่านั้น ซึ่ง Scammer ในปัจจุบันมักใช้ช่องทางโซเชียลมีเดียส่วนใหญ่ เช่น การขอ IP Address จาก Facebook สามารถทำได้โดยตรง แต่มีขั้นตอนยุ่งยาก และส่วนใหญ่จะต้องเกี่ยวข้องกับคดีความจึงจะทำได้ หรือถ้าเคยส่งอีเมลหากันในกรณีที่เป็น Gmail ให้กดเข้ามาลบมันไปแล้วกดที่ลูกศรชี้ลงอยู่หลังข้อมูลด้านเวลา จากนั้นเลือก See original ถ้าเป็น Outlook ให้คลิกขวาที่หัวข้อเรื่องอีเมล กด View message source จากนั้นก็อป IP Address ไปตรวจสอบไอพีแอดเดรสได้ที่เว็บไซต์ <https://whatismyipaddress.com>

**๔.** ตรวจสอบว่าเป็น Romance Scam หรือไม่ ในกรณีที่มีคนไม่รู้จักทักมาคุยในโซเชียลหรือส่งอีเมลมาให้ลองตรวจสอบสิ่งต่อไปนี้ ถ้าเข้าข่ายข้อใดให้สงสัยได้เลยว่า เป็น Scammer และควรระวังตัวให้มาก ไม่ควรไปพูดคุยโต้ตอบด้วย หรือกดบล็อกการติดต่อไปได้เลย

มีหลายคนที่ถูกเป็นเหยื่อของมิจฉาชีพออนไลน์ เพราะไม่ทันสังเกต หรือรู้ไม่เท่าทันกลลวง และในประเภทของ Scammer นั้น Romance Scammer มีคนตกเป็นเหยื่อมาก เพราะจะมีเทคนิคในการหลอกหลวงให้เชื่อและพูดเกลี้ยกล่อมให้เหยื่อตายใจ และเหยื่อมักจะเป็นผู้หญิงที่มีอายุ จึงไม่รู้ว่ามีมิจฉาชีพประเภทนี้อยู่ด้วย ดังนั้นจึงควรช่วยกันสอดส่องดูแลคนในครอบครัว และคอยแจ้งเตือนรูปแบบมิจฉาชีพออนไลน์ให้รับรู้เพื่อให้รู้เท่าทันต่อสถานการณ์ในโลกปัจจุบัน



**อ้างอิง**



ผู้จัดทำ : นางสาวศิริรัตน์ เมื่องรี ตำแหน่งนักวิชาการคอมพิวเตอร์ปฏิบัติการ  
นายวรรณกร อินท่า ตำแหน่งนักวิชาการคอมพิวเตอร์

## ภูมิภาคอาเซียน

# ด้านกิจการอวกาศ ในเอเชียแปซิฟิก<sup>๑</sup>

ปัทมา นีการรรณ โชติศักดิ์กุล<sup>๒</sup>

### ๑. การแข่งขันดำเนินกิจกรรมอวกาศ (Space Race)

กิจกรรมอวกาศเชื่อมโยงกับภูมิรัฐศาสตร์และพลวัตทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียดำเนินกิจกรรมทางอวกาศเพื่อสร้างมูลค่าความน่าเชื่อถือ อิทธิพลทางทหาร และอำนาจในการต่อรองเจรจาทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ในช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๑ ที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียได้แข่งขันกันดำเนินกิจกรรมอวกาศ (spacefaring nations) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในเอเชียตะวันออกอย่างจีน ญี่ปุ่น เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ หรือประเทศในเอเชียใต้ อย่างอินเดีย ที่มีโครงการอวกาศต่าง ๆ ออกมาอย่างต่อเนื่อง แต่ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยลำพังของแต่ละประเทศ ส่วนหนึ่งอาจมาจากความขัดแย้งอันเป็นมรดกสืบทอดมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็น ซึ่งบางครั้งเกิดจากการแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย เช่น สงครามระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ กรณีจีนแผ่นดินใหญ่และไต้หวัน สงครามระหว่างญี่ปุ่นและรัสเซีย ข้อพิพาทกรณีทะเลจีนใต้ ระหว่างจีนและประเทศอื่น ๆ และข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนอีกหลายกรณี ข้อพิพาทเหล่านี้ดูเหมือนจะเป็นอุปสรรคขัดขวางการสร้างความร่วมมือทางการเมืองระหว่างประเทศ รวมถึงความร่วมมือทางด้านอวกาศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

หลังจากสงครามเย็นได้สงบลงตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียเริ่มมีการรวมกลุ่มกันมากขึ้นโดยการจัดตั้งสถาบันองค์กรความร่วมมือต่าง ๆ เช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC) ความร่วมมืออาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three) ความร่วมมืออาเซียนบวกหก (ASEAN Plus Six) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summits : EAS) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือที่ไปไกลจนถึงขนาดเป็นการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Integration) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) แต่แนวความคิดในการรวมกลุ่มภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกหรือกระบวนการ “ภูมิภาคอาเซียน” (Regionalization) มีความแตกต่างจากแนวความคิดในการรวมกลุ่มของประเทศสหภาพยุโรป (European Union) กล่าวคือ ในขณะที่ “ภูมิภาคอาเซียนแบบยุโรป” มีการสร้างองค์กรที่มีความชัดเจน มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ การบริหารจัดการ และการตกลงวิธีกราระงับข้อพิพาทเอาไว้ล่วงหน้า “ภูมิภาคอาเซียน” (Asian Regionalism) มีลักษณะเปิดกว้าง มีโครงสร้างการรวมกลุ่มและสถาบันที่ไม่ผูกมัดอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศจนมากเกินไป และดำเนินการต่าง ๆ อย่างยืดหยุ่นตามสถานการณ์ โดยไม่ก้าวล่วงหรือแทรกแซงเข้าไปในกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่น

<sup>๑</sup> บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย (ตุลาคม ๒๕๖๔)

<sup>๒</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ, ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม กองกฎหมายสวัสดิการสังคม/ฝ่ายกิจการพิเศษ กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; เนติบัณฑิตไทย สำนักงานกรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา (๒๕๖๓); ปริญญาเอก กฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยกลาสโกว์ สหราชอาณาจักร (๒๕๕๙); ปริญญาโท กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (๒๕๕๑) และปริญญาตรี กฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยฉงชุน มณฑลยูนนาน สาธารณรัฐฝรั่งเศส (๒๕๔๙)



ถึงแม้ภูมิภาคนิยมวิถีอาเซียนจะแตกต่างจากการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคตะวันตก แต่ก็ปรากฏความสำเร็จให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ในหลายเวที จึงเป็นข้อน่าคิดว่าการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนากิจการอวกาศร่วมกันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกก็อาจจะเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ทรงอิทธิพลและสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรอง (soft power) เพื่อประโยชน์ของภูมิภาคได้ดียิ่งไปกว่าการดำเนินกิจการอวกาศของแต่ละประเทศเพียงลำพังหรือไม่ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจุดประเด็นศึกษากรณีความพยายามในการสร้างความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเพื่อดำเนินกิจการอวกาศ (regional space cooperation) และวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการรวมกลุ่มดังกล่าว (regional space integration) โดยได้พิจารณาแนวความคิดและสถานะปัจจุบันของโครงการความร่วมมือต่าง ๆ จากข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (the Asia-Pacific Space Cooperation Organisation : APSCO)<sup>๓</sup> และข้อมูลของเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (the Asia-Pacific Regional Space Agency Forum : APRSAF)<sup>๔</sup> ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกิจการอวกาศที่สำคัญ ๒ กลุ่มในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

## ๒. การรวมกลุ่มกิจการอวกาศภายใต้การนำของประเทศญี่ปุ่น

ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้นได้มีความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้งกรอบความร่วมมือด้านกิจการอวกาศภายใต้การนำของตน ในการประชุมอวกาศระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกประจำปี ค.ศ. ๑๙๙๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ที่ประชุมได้มีมติให้ก่อตั้งเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (the Asia-Pacific Regional Space Agency Forum : APRSAF) และเวทีดังกล่าวก็ได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปีต่อมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานผู้รับผิดชอบด้านกิจการอวกาศของแต่ละประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ (พ.ศ. ๒๕๓๖) เป็นต้นมา ประเทศสมาชิกเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) ได้จัดการประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกปีโดยหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ ร่วมกับองค์การสำรวจห้วงอวกาศญี่ปุ่น

Japanese Aerospace Exploration Agency : JAXA) และกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศญี่ปุ่น (Ministry of Education Culture, Sports, Science and Technology : MEXT)

เวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) เป็นกลไกความร่วมมือในภูมิภาคแบบไม่เคร่งครัด กล่าวคือ ไม่มีการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรขึ้นใหม่แต่เป็นการรวมกลุ่มแบบเปิดและยืดหยุ่น มิได้ก้าวล่วงเข้าไปกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินกิจการอวกาศของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในทุกด้านและเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกประเทศได้มีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ปัจจุบันเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) มีสมาชิกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ถึง ๙๔๔ หน่วยงาน จากประเทศสมาชิกทั้งหมด ๕๒ ประเทศ และมีองค์การระหว่างประเทศอีกจำนวน ๓๒ องค์กร<sup>๕</sup> ทำให้เวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) เป็นการรวมกลุ่มกิจการอวกาศที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในการแลกเปลี่ยนความรู้ด้านอวกาศและสร้างความรู้ในการดำเนินกิจการอวกาศของแต่ละประเทศ รวมทั้งปรึกษาหารือถึงความเป็นไปได้ในการ

ร่วมมือกันในอนาคต โดยกิจกรรมอวกาศของเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) แบ่งได้เป็น ๔ กลุ่ม ได้แก่

- (๑) การสำรวจโลก (Earth Observation)
- (๒) การประยุกต์ใช้ดาวเทียมเพื่อการสื่อสาร (Communication Satellite Applications)
- (๓) การสร้างความตระหนักรู้และการศึกษาด้านอวกาศ (Space Education and Awareness)
- (๔) การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมในอวกาศ (Space Environment Utilisation)

แต่หลังจากเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) ได้ก่อตั้งขึ้นได้ไม่นาน ประเทศญี่ปุ่นก็ถูกท้าทายความเป็นเจ้าอวกาศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจากประเทศจีน ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ (พ.ศ. ๒๕๔๘) รัฐบาลจีนเสนอให้จัดตั้งองค์การความร่วมมือด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Space Cooperation Organisation : APSCO) ซึ่งได้เริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘ (พ.ศ. ๒๕๕๑)



<sup>๓</sup> ผู้เขียนได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เข้าร่วมการประชุมพันธมิตรกฎหมายอวกาศ (APSCO Space Law Alliance : ASLA) จัดโดยสำนักงานเลขาธิการองค์การความร่วมมือด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Space Cooperation Organization : APSCO) เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ กรุงเทพมหานคร สาธารณรัฐประชาชนจีน (ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์); โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่เว็บไซต์ <http://www.apsco.int/>  
<sup>๔</sup> โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่เว็บไซต์ <https://www.aprsaf.org/>  
<sup>๕</sup> ข้อมูลล่าสุดเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒); โปรดดู <https://www.aprsaf.org/participants/>



## ๓. การรวมกลุ่มกิจการอวกาศภายใต้การนำของประเศจีน

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ได้มีความคิดริเริ่มที่จะจัดทำความร่วมมือพหุภาคีด้านอวกาศขึ้นระหว่างจีน ปากีสถานและประเทศไทย ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ความร่วมมือดังกล่าวได้พัฒนาเป็นเวทีปฏิบัติการเอเชียแปซิฟิกกว่าด้วยความร่วมมือพหุภาคีด้านเทคโนโลยีอวกาศและการประยุกต์ใช้ (the Asia-Pacific Workshop on Multilateral Cooperation in Space Technology and Applications : AP-MCSTA) ซึ่งเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอวกาศระหว่างประเทศจีนและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ (พ.ศ. ๒๕๔๘) ประเทศสมาชิก AP-MCSTA ได้ยกระดับโครงสร้างความร่วมมือให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยการจัดทำสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (Convention of the Asia-Pacific Space Cooperation Organisation : APSCO) ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ (พ.ศ. ๒๕๔๙)<sup>๖</sup> ทำให้องค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) กลายเป็นองค์การด้านอวกาศระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสองของโลกรองจากองค์การอวกาศแห่งยุโรป (European Space Agency : ESA)<sup>๗</sup> องค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) มีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนและพัฒนาโครงการความร่วมมืออวกาศระหว่างประเทศสมาชิก โดยมีเป้าหมายหลัก คือการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์และทางอวกาศอย่างสันติ<sup>๘</sup> ปัจจุบันมีภาคีสมาชิก ๘ ประเทศ ได้แก่ ประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้ง ๗ ประเทศ อันได้แก่ บังกลาเทศ จีน อิหร่าน มองโกเลีย ปากีสถานเปรู ไทย ที่ได้เข้าร่วมในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ และตุรกีอีกหนึ่งประเทศที่



เข้าร่วมในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ในขณะที่อินโดนีเซียได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การแล้วแต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน ส่วนเม็กซิโกก็ได้ขอเข้าร่วมเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และมีอียิปต์ได้ขอเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมทบ (associate member) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ และยังมีประเทศอื่น ๆ เช่น คาซัคสถาน มาเลเซีย และทาจิกิสถาน ที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาว่าจะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกหรือไม่<sup>๙</sup>

ในการดำเนินงานขององค์กรความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) สมาชิกแต่ละประเทศจะต้องส่งเงินสมทบเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์กรโดยคำนวณจากรดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและค่าเฉลี่ยผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อประชากร<sup>๑๐</sup> กิจกรรมความร่วมมือของประเทศสมาชิกแบ่งได้เป็น ๕ สาขาหลัก<sup>๑๑</sup> ได้แก่ (๑) เทคโนโลยีอวกาศและโครงการประยุกต์ใช้ต่าง ๆ (๒) การสำรวจโลก การบริหารจัดการภัยพิบัติ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดาวเทียมสื่อสาร และดาวเทียมนำร่องและระบุตำแหน่ง (๓) การวิจัยวิทยาศาสตร์อวกาศ (๔) การศึกษา อบรมและแลกเปลี่ยนนักวิทยาศาสตร์หรือนักเทคโนโลยี (๕) การจัดตั้งธนาคารกลางเพื่อการพัฒนาโครงการและเผยแพร่ข้อมูลเทคนิคเกี่ยวกับโครงการและกิจกรรมขององค์กร

<sup>๖</sup> ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) องค์กรความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) ได้ยื่นสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การฯ ต่อสำนักเลขาธิการสหประชาชาติตามมาตรา ๑๐๒ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติแล้วโปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่เว็บไซต์ [www.esa.int](http://www.esa.int)

<sup>๗</sup> The APSCO Convention. Article 4 Objectives.

<sup>๘</sup> โปรดดู [http://www.apsco.int/html/comp1/channel/Member\\_States/25.shtml](http://www.apsco.int/html/comp1/channel/Member_States/25.shtml) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๔)

<sup>๑๐</sup> The APSCO Convention. Article 18 Financial Arrangements.

<sup>๑๑</sup> The APSCO Convention. Article 6 Fields of Cooperation.



ถึงแม้ว่าองค์กรความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) จะก่อตั้งขึ้นมาภายหลังเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (the Asia-Pacific Regional Space Agency Forum : APRSAF) และมีประเทศภาคีสมาชิกเพียง ๘ ประเทศ แต่ทั้งคู่เหมือนจะมีความแข็งแกร่งมากกว่าเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (the Asia-Pacific Regional Space Agency Forum : APRSAF) โดยเฉพาะในแง่ของโครงสร้างสถาบัน เนื่องจากองค์กรความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) เป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีสถานะความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>๑๖</sup> แยกต่างหากจากประเทศสมาชิก ทั้งนี้ ตามแบบอย่างองค์กรอวกาศแห่งยุโรป (ESA)<sup>๑๗</sup> มีสภาบริหาร (APSCO Council) สำนักงานเลขานุการ (APSCO Secretariat)<sup>๑๘</sup> และมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน และหากพิจารณาเปรียบเทียบกับสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) จะเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกับสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การอวกาศแห่งยุโรป (the Convention for the establishment of a European Space Agency)<sup>๑๙</sup> หลายประการ

นอกจากนี้ สนธิสัญญาก่อตั้งองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) ยังได้กำหนดให้รัฐสมาชิกร่วมกันกำหนด “นโยบายเชิงอุตสาหกรรม” (Industrial Policy)<sup>๒๐</sup> เพื่อให้การดำเนินการโครงการและกิจกรรมอวกาศต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลตอบแทนคุ้มค่ากับต้นทุนทางเทคโนโลยีอวกาศรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ได้ใช้ในโครงการนั้น (“concept of fair return”) โดยในการคัดเลือกประเทศที่จะมาดำเนินโครงการจะต้องให้โอกาสผู้ประกอบการเทคโนโลยีอวกาศหรือรัฐบาลของประเทศสมาชิกขององค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) เป็นอันดับแรก ทั้งนี้ เพื่อผลักดันและสร้างความสามารถในการแข่งขันเกี่ยวกับเทคโนโลยีอวกาศให้กับประเทศภาคีสมาชิกหากประเทศภาคีสมาชิกขององค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงจะพิจารณามอบโครงการดังกล่าวให้ประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศภาคีสมาชิกเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ ในระหว่างประเทศภาคีสมาชิกกันเองก็ต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันด้วย (concept of equitable participation)

จากการดำเนินการที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ทั้งญี่ปุ่นและจีนต่างก็พยายามสร้างเวทีในการขับเคลื่อนและแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำของตน แต่ยุทธศาสตร์ในการแข่งขันช่วงชิงตำแหน่งผู้นำในด้านกิจการอวกาศระหว่างญี่ปุ่นกับจีนมีความแตกต่างกัน ประเทศจีนมีนโยบายที่จะเป็นผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทิศทางและการดำเนินงานขององค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) โดยการเสนอโครงการความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยีอวกาศ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมอวกาศในรูปแบบต่าง ๆ การให้บริการดำเนินกิจกรรมทางอวกาศแก่ประเทศสมาชิก ซึ่งแน่นอนว่าการดำเนินการเหล่านี้ประเทศจีนย่อมเป็นผู้เล่นหลักในการถ่ายทอดเทคโนโลยีอวกาศและกิจการอวกาศในเชิงพาณิชย์

อย่างไรก็ดี องค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) ยังยากที่จะเทียบเท่ากับองค์การอวกาศยุโรป (ESA) เนื่องจากในขณะที่สมาชิกขององค์การอวกาศแห่งยุโรป (ESA) มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการอวกาศขององค์การ แต่ในองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) มีเพียงประเทศจีนที่ทำหน้าที่หลักในการตัดสินใจและขับเคลื่อนองค์การในฐานะประเทศเจ้าภาพ<sup>๒๑</sup> ถึงแม้ว่าในสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) จะบัญญัติให้ต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันก็ตาม แต่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ก็รับบทเป็นเพียงผู้เล่นเสริมในโครงการที่ประเทศจีนได้ริเริ่มเท่านั้น



<sup>๑๖</sup> The APSCO Convention. Article 3 Legal Status.

<sup>๑๗</sup> องค์การอวกาศแห่งยุโรป (The European Space Agency : ESA) จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาองค์การอวกาศแห่งยุโรป ค.ศ. ๑๙๗๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความสามารถในการใช้อวกาศของประเทศยุโรป และส่งเสริมให้เกิดการลงทุนทางอวกาศอันเป็นประโยชน์ต่อประชากรยุโรปทั้งปวง โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องส่งเงินสมทบเป็นงบประมาณขององค์การ และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดจากการทำงานร่วมกันของประเทศสมาชิกด้วย ปัจจุบันมีภาคีสมาชิกทั้งหมด ๑๗ ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร

<sup>๑๘</sup> The APSCO Convention. Article 10 Organs of the Organization.

<sup>๑๙</sup> The Convention for the establishment of a European Space Agency, Paris on 30 May 1975, (CSE/CS(73)19, rev.7)

<sup>๒๐</sup> The APSCO Convention. Article 5 Industrial Policy.

<sup>๒๑</sup> The APSCO Convention. Article 2(b) Definitions. “Host Government” means the Government of the People’s Republic of China hosting the Organization.

## ๕. ศักยภาพในการรวมกลุ่มด้านกิจการอวกาศของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

การมีอยู่ขององค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาคหลายองค์กรเพื่อแข่งขันกันทางอวกาศอาจไม่ได้เป็นเรื่องที่ไม่ดีเสมอไป เพราะการมีอยู่ขององค์กรหนึ่งมิได้เป็นการกีดกันการมีอยู่ของอีกองค์กรหนึ่ง แต่ น่าจะเป็นตัวเลือกให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกได้ตัดสินใจเข้าร่วมมือกับกลุ่มองค์กรที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกับนโยบายด้านอวกาศ นโยบายทางการเมือง สถานะทางเศรษฐกิจ และความพร้อมด้านเทคโนโลยีของตน และยังส่งผลให้ทั้งองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) และเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) ต่างแข่งขันกันที่จะพัฒนาต่อยอดความร่วมมือกับประเทศสมาชิกในภูมิภาคให้ได้มากที่สุด

เอกสารการศึกษาของสถาบันนโยบายอวกาศแห่งยุโรปเรื่อง “Regionalisation of Space Activities in Asia?”<sup>๑๘</sup> ได้เสนอให้มีการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการรวมเวทีกิจกรรมอวกาศระหว่างองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) และเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) เข้าด้วยกันเพื่อให้เป็น “องค์กรอวกาศของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก” (Asia-Pacific Space Agency : APSA) หรือ “ประชาคมอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก” ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กรอวกาศในรูปแบบเดียวกับ “องค์กรอวกาศแห่งยุโรป” (European Space Agency : ESA) อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาดังกล่าวเห็นว่า หนึ่งในปัจจัยหลักที่อาจขัดขวางการรวมกลุ่มขององค์กรอวกาศทั้งสององค์กรอาจเป็นประเด็นอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร เนื่องจากประเทศจีนยังไม่เข้าร่วมกลุ่มการควบคุมเทคโนโลยีขีปนาวุธ (Missile Technology Control Regime : MTCR)<sup>๑๙</sup> ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมการส่งออกอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (weapons of mass destruction : WMD) ประกอบกับองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) ยังมีประเทศอิหร่านซึ่งมีความขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกาอย่างยาวนาน เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกด้วย ทำให้ประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย ยังลังเลที่จะรวมเวทีกิจกรรมอวกาศระหว่างองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) และเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) เข้าด้วยกัน

ที่ผ่านมาความร่วมมือด้านกิจการอวกาศของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกยังต้องดูทิศทางนโยบายการเมืองระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ แต่ในขณะที่คำตอของความร่วมมือน่าจะอยู่ที่ความสัมพันธ์หรือท่าทีระหว่างจีนและญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศผู้นำเวทีองค์กรอวกาศทั้งสองแห่ง รวมทั้งการแสดงพลังและความตื่นตัวของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและเนื่องจากนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการทหารมิได้เป็นเรื่องสำคัญเพียงเรื่องเดียวในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกต่อไป ทั้งจีนและญี่ปุ่นยังมีแรงจูงใจและผลประโยชน์อื่น ๆ ที่จะร่วมมือกัน การร่วมมือกันระหว่างสององค์กรนี้อาจไม่จำเป็นต้องรวมกันเป็นสถาบันหรือ

องค์กรใด ๆ ในรูปแบบถาวร แต่สามารถทำได้โดยการจัดทำโครงการวิจัยหรือกิจกรรมอวกาศที่ร่วมกันเป็นเรื่อง ๆ ไป (ad hoc) หรืออาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้จากการดาวเทียมสำรวจโลกในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของภูมิภาค

การที่องค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) และหน่วยงานของจีนหลายแห่งได้เข้าร่วมเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSAF) ในขณะที่ญี่ปุ่นถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นสมาชิกสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) ก็ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) อยู่เป็นประจำ แสดงให้เห็นว่าผู้นำกิจการอวกาศทั้งสองประเทศมิได้ปิดกั้นการรับรู้และมีการสร้างความร่วมมือระหว่างกันอยู่ตลอด หากสามารถร่วมมือกันได้อย่างจะช่วยลดการใช้ทรัพยากรในการดำเนินกิจกรรมและพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศเป็นอย่างมาก ในขณะนี้ทั้งสององค์กรได้ริเริ่มโครงการความร่วมมือหลายโครงการ ได้แก่ โครงการดาวเทียมนำทางระยะไกลเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ การเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลก โครงการวิจัยและศึกษาอวกาศ และโครงการลดขยะอวกาศ เป็นต้น

นอกจากนี้ การก่อตั้งองค์กรทั้งสององค์กรก็เป็นไปตามหลักกฎหมายอวกาศพื้นฐานภายใต้สนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการดำเนินกิจกรรมเพื่อแสวงหาประโยชน์จากอวกาศส่วนนอกรวมทั้งดวงจันทร์และเทหวัตถุอื่น ๆ ค.ศ. ๑๙๖๗<sup>๒๐</sup> ที่มีวัตถุประสงค์หลักคือการแสวงหาประโยชน์จากอวกาศโดยสันติและเพื่อประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติเช่นกัน ดังนั้น ถึงแม้ว่าภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจะไม่ได้เป็นไปในรูปแบบเดียวกับ “องค์กรอวกาศแห่งยุโรป” (European Space Agency : ESA) แต่ก็สามารถอยู่ในรูปแบบความร่วมมือหลายระดับก็ได้ ดังเช่นในภูมิภาคย่อยของเอเชียแปซิฟิกเองก็มีการรวมกลุ่มดำเนินกิจการอวกาศ เช่น ศูนย์ศึกษาเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์อวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิกที่มีอินเดียเป็นผู้นำ (Centre for Space Science and Technology Education in Asia and the Pacific : CSSTEAP)<sup>๒๑</sup>

<sup>๑๘</sup> Marco Alibert, “Regionalisation of Space Activities in Asia?”, European Space Policy Institute (EPSI) (Perspective No. 66), February 2013

<sup>๑๙</sup> “กลุ่มควบคุมเทคโนโลยีขีปนาวุธ” (The Missile Technology Control Regime : MTCR) เป็นการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการของประเทศที่ต้องการจำกัดการแพร่ขยายของขีปนาวุธและเทคโนโลยีเกี่ยวกับขีปนาวุธและอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงอื่น ๆ

<sup>๒๐</sup> Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies 1967

<sup>๒๑</sup> <https://www.cssteap.org/>





คณะอนุกรรมการอาเซียนว่าด้วยเทคโนโลยีอวกาศและการประยุกต์ใช้ (The ASEAN Subcommittee on Space Technology and Applications : SCOCA)<sup>๒๒</sup> ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม (ASEAN Committee on Science Technology, and Innovation : COSTI) หรือสมาคมการสำรวจระยะไกลแห่งเอเชีย (Asian Association on Remote Sensing)<sup>๒๓</sup> เป็นต้น

การรวมกลุ่มย่อยหลายระดับในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในลักษณะนี้เป็นการเข้าหากันแบบยืดหยุ่นและมีระยะห่าง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการทับซ้อนขององค์กรหรือโครงสร้างสถาบันในการดำเนินการ แต่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงพลังความสนใจของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

ที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อแสวงหาประโยชน์จากอวกาศไม่น้อยไปกว่าประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย ในตอนนี้การรวมกลุ่มของประเทศเอเชียแปซิฟิกในด้านกิจการอวกาศจึงน่าจะเป็นไปในทิศทางของการรวมกลุ่มอย่างหลวม ๆ หรือที่เรียกว่า “ภูมิภาคากวิวัฒน์อย่างอ่อน” (“soft regionalisation”) ซึ่งอาจเริ่มต้นโดยการจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรอย่างกลุ่มพันธมิตรกฎหมายอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

## ๕. กลุ่มพันธมิตรกฎหมายอวกาศแห่งองค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) (ASLA)

องค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) เป็นองค์การระหว่างประเทศด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิกที่ได้ก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกตั้งแต่ได้เริ่มก่อตั้ง จนถึงปัจจุบันได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลา ๑๓ ปี ล่าสุดในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ สภามบริหาร APSCO ได้มีมติเห็นชอบ “แผนพัฒนาความร่วมมือกิจกรรม APSCO ค.ศ. ๒๐๒๑ - ๒๐๓๐” (New Development Plan of Cooperative Activities of APSCO Activities (2021 - 2030)) และ “ยุทธศาสตร์ APSCO ว่าด้วยกฎหมายและนโยบายอวกาศ ค.ศ. ๒๐๒๑ - ๒๐๓๐” (Strategy for Space Law and Policy of APSCO (2021 - 2030)) ซึ่งยุทธศาสตร์หลักคือการสร้างบทบาทขององค์การความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) ทางด้านกฎหมายและนโยบายอวกาศ ให้ความช่วยเหลือและเพิ่มศักยภาพทางกฎหมายและนโยบายอวกาศแก่ประเทศสมาชิก โดยการจัดตั้งกลุ่ม “พันธมิตรกฎหมายอวกาศแห่ง APSCO” (APSCO Space Law Alliance : ASLA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ดังนี้

(๑) พัฒนาเครือข่ายสถาบันการวิจัยหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายอวกาศ

(๒) สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมและการวิจัยร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิก กับสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศด้านอวกาศ

(๓) แลกเปลี่ยนบุคลากร ความรู้ ผลงานวิจัยระหว่างสมาชิกของกลุ่มพันธมิตรโดยการจัดงานนิทรรศการ การประชุมแลกเปลี่ยนความรู้ การประชุมปฏิบัติการ การฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายอวกาศ

(๔) สร้างความรู้เกี่ยวกับผลงานและความคิดริเริ่มระหว่างสมาชิกของกลุ่มพันธมิตร

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางด้านอวกาศ<sup>๒๔</sup> ทั้งยังเป็นเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือของทั้งองค์กรความร่วมมือทางด้านอวกาศแห่งเอเชียแปซิฟิก (APSCO) และเวทีองค์กรอวกาศแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APRSF) การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มพันธมิตรกฎหมายอวกาศแห่ง APSCO (ASLA) ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการมีส่วนร่วมและสร้างบทบาทในการพัฒนากฎหมายอวกาศและประชาคมกฎหมายอวกาศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ที่ประเทศไทยกำลังพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติกิจการอวกาศ พ.ศ. ....<sup>๒๕</sup> ส่วนประเทศอื่น ๆ ในเอเชียแปซิฟิกก็มีทิศทางชัดเจนมากขึ้นว่าจะกำหนดนโยบายทางอวกาศหรือประเมินศักยภาพทางเศรษฐกิจในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอวกาศอย่างไร ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ในเชิงความมั่นคงหรือเชิงเกษตรกรรมอุตสาหกรรมพยากรณ์สภาพอากาศ รวมทั้งความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศของตน ความคิดริเริ่มในการสร้างความร่วมมือเหล่านี้ย่อมขยายผลไปสู่ความร่วมมือเป็น “ประชาคมอวกาศระดับภูมิภาค” และ “ประชาคมอวกาศระหว่างประเทศ” ในที่สุด

<sup>๒๒</sup> <https://astnet.asean.org/sub-committee-on-space-technology-and-applications-scoca/>

<sup>๒๓</sup> <https://a-a-r-s.org/>

<sup>๒๔</sup> ที่ผ่านมามีประเทศไทยที่ได้รับเลือกให้เป็นประเทศตั้งฐานรับส่งและประมวลผลสัญญาณภาคพื้นดินของโครงการดาวเทียมขนาดเล็กที่สามารถปฏิบัติการได้หลายภารกิจของ APSCO (the APSCO Small Multi Mission Satellite (SMMS) project)

<sup>๒๕</sup> มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๔ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกิจการอวกาศ พ.ศ. ....

# การสัมมนาเสริมสร้างบทบาทการบริหารงาน เชิงยุทธศาสตร์ และพัฒนาระบบการปฏิบัติงานของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร



นายธนวัฒน์ สังข์ทอง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดสัมมนาการเสริมสร้างบทบาทการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์และพัฒนาระบบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๔ ณ ห้องราชดำเนิน โรงแรมรอยัล ปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ และเป็นวิทยากรอภิปรายความสำคัญของบทบาทการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์และพัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้แก่ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานฯ จำนวน ๕๓ คน

การสัมมนานี้เป็นการบูรณาการความร่วมมือของ ๔ หน่วยงาน ประกอบด้วย กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ส่วนนโยบายและแผน และส่วนการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการ เพื่อสร้างความรับรู้และเข้าใจในการพัฒนาระบบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ บูรณาการการดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานภายในสำนักงานฯ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น และส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการการประเมินผลการปฏิบัติราชการ รวมถึงการจัดทำแผนงานต่าง ๆ ภายใต้กรอบของแผนปฏิบัติราชการ เพื่อสามารถแปลงยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งในระดับองค์กร ระดับบุคคล และระดับหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้จัดกิจกรรมกลุ่มย่อย (workshop) เกี่ยวกับยุทธศาสตร์และแผนงานระดับองค์กร ตัวชี้วัดการประเมินส่วนราชการและคำรับรองการปฏิบัติราชการระดับหน่วยงาน การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส และการประเมินผลการปฏิบัติงานระดับบุคคล เพื่อให้ผู้บริหารระดับกลางได้แลกเปลี่ยนความรู้และสร้างความเข้าใจร่วมกัน





นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ร่วมทำบุญเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาสำนักงานฯ ครบรอบ ๘๘ ปี โดยมีพิธีเจริญพระพุทธมนต์เพื่อความเป็นสิริมงคลและพิธีบวงสรวงพระภูมิเจ้าที่ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารท่าช้างวังหน้า)

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการจัดวางระบบและประเมินผลการควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยงของสำนักงานฯ เมื่อวันที่พุธ ที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุม ๓๐๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารเทเวศร์)



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับการประกาศยกย่องเป็น “องค์กรส่งเสริมคุณธรรม” ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ตามโครงการส่งเสริมชุมชน องค์กร อำเภอ และจังหวัด คุณธรรมภายใต้แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔) โดย นางสาวรัชนี้ สังข์ทองงาม ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ เป็นผู้แทนสำนักงานฯ เข้าร่วมมอบเกียรติบัตรจากนายธีรภัทร ประยูรสิทธิ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่อังคาร ที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุม ๑๐๘ อรรถไกรวัลที่ ชั้น ๑ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล



ประโยชน์จาก  
**ร่างกฎหมาย**

# ร่างกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงาน ในงานประมงทะเล พ.ศ.....

สาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง เป็นการแก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง ดังนี้

- ๑. ห้ามจ้างลูกจ้างอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีทำงานในเรือประมง
- ๒. เจ้าชองหรือผู้ควบคุมเรืออาจให้ผู้สืบสันดานหรือบุตรบุญธรรม ซึ่งมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า ๑๖ ปี และได้รับหนังสือรับรอง ให้ฝึกงานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฝึกงาน ด้านการทำท่าประมงได้สำละไม่เกิน ๑ คน
- ๓. ในเวลาทำงาน ๒๔ ชั่วโมง ต้องให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่า ๑๐ ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า ๗ ชั่วโมงใน ๗ วัน โดยให้ทำหลักฐาน เวลาพักไว้ให้ตรวจสอบ หากจำเป็นต้องทำงานในเวลาพักต้อง จัดเวลาพักชดเชยให้ และให้มีวันหยุดประจำปีไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน
- ๔. ให้ทำหนังสือสัญญาจ้าง ๒ ฉบับ (เป็นภาษาไทยและภาษาที่ลูกจ้าง ซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้าใจ) และให้ลูกจ้างเก็บไว้ ๑ ฉบับ เพื่อการ ตรวจสอบ
- ๕. เรือประมงที่ออกนอกน่านน้ำไทยเกิน ๑ ปี ต้องกลับเข้าประเทศเพื่อ ตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของลูกจ้าง ปีละ ๑ ครั้ง และจัดเวลาพักให้ลูกจ้างไม่น้อยกว่า ๑๔ วัน ก่อนนำเรือออก ทำการประมงในรอบถัดไป
- ๖. กรณีมีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ให้จัดทำทะเบียนลูกจ้าง เป็นภาษาไทยเก็บไว้เพื่อการตรวจสอบ
- ๗. กำหนดรายละเอียดในการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง และค่าทำงานในวันหยุด
- ๘. กำหนดอัตราค่าจ้าง วิธีการจ่ายค่าจ้าง โดยให้นายจ้างเป็น ผู้จ่ายค่าธรรมเนียมธนาคารในการโอนเงินค่าจ้างให้ลูกจ้างหรือ คนในครอบครัวตามที่ลูกจ้างแจ้ง
- ๙. ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง โดยได้รับค่าจ้างปีหนึ่งไม่เกิน ๓๐ วันทำงาน
- ๑๐. กรณีที่ลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศเนื่องจากการทำงาน ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำตลอดเวลา ที่ลูกจ้างตกค้างในต่างประเทศ
- ๑๑. กำหนดการจัดสวัสดิการให้ลูกจ้าง เช่น อาหาร น้ำดื่ม ยารักษาโรค เป็นต้น
- ๑๒. การทำประมงนอกน่านน้ำไทย ให้มีอุปกรณ์หรือระบบการสื่อสาร ผ่านดาวเทียมไม่ต่ำกว่าสิบบิกะไบต์ (MB) หรือรองรับการสนทนา ด้วยเสียงไม่น้อยกว่า ๑๕ นาทีต่อคนต่อเดือน เพื่อให้ลูกจ้างติดต่อ สื่อสารได้ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย
- ๑๓. ให้มีป้ายหมายเลขโทรศัพท์ของกรมประมงและหน่วยช่วยเหลือ คนประจำเรือ (Seafarer Help) ติดประกาศไว้บนเรือให้เห็นชัดเจน
- ๑๔. ต้องจัดอบรมเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพ อนามัย สภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัย บนเรือ ก่อนการทำงาน

## ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

- ๑. ยกมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานในภาคการประมงให้เป็นมาตรฐานสากล
- ๒. ป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานประมงที่ผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

