

RoLD in
ACTION

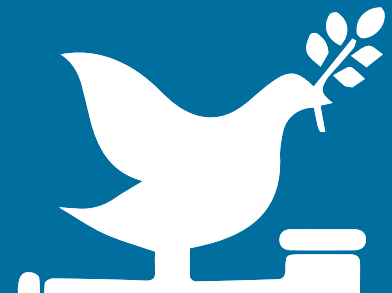


หลักนิติธรรม
กับการบริหารจัดการเทคโนโลยีก้าวกระโดด

กลุ่ม JUSTICE

TIJ Executive Program on the Rule of Law and Development (RoLD) 2017
สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)

สิงหาคม 2560



ROLD
PROGRAM

THE RULE OF LAW
& DEVELOPMENT
PROGRAM

TIJ
Thailand Institute of Justice
affiliated with the United Nations

In Collaboration With

IGLP
INSTITUTE FOR GLOBAL LAW & POLICY
HARVARD
LAW SCHOOL

1 หลักการและเหตุผล

ท่ามกลางความพยายามในระดับนโยบายที่จะผลักดันประเทศไทยเข้าสู่ยุค “ประเทศไทย 4.0” ซึ่งมุ่งหวังให้มีการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม และการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาช่วยพัฒนาประเทศนั้น กระแสการเกิดขึ้นของสินค้าและบริการรูปแบบใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีมาสนับสนุน หรือที่ปัจจุบันเรียกกันทั่วไปว่า “เทคโนโลยีก้าวกระโดด” (Disruptive Technology) ในภาคต่างๆ ได้เกิดขึ้นมากมาย อาทิ ภาคการเงินที่เรียกรวมกันว่า Fintech ภาคการซื้อขายสินค้าผ่านเว็บไซต์ Alibaba และภาคการให้บริการผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน เช่น Airbnb, Uber เป็นต้น เทคโนโลยีเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนในวิถีของสังคมปัจจุบัน ทั้งยังได้รับความนิยมอย่างฉับพลัน อันเนื่องมาจากความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคที่เหนือกว่าสินค้าและบริการแบบดั้งเดิม



อย่างไรก็ดี การเกิดขึ้นของสินค้าและบริการรูปแบบใหม่เหล่านี้ ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อผู้ผลิตสินค้าและผู้ให้บริการแบบดั้งเดิม ทั้งในเรื่องของรายได้และขีดความสามารถในการแข่งขัน จนถึงขั้นที่ผู้ประกอบการบางรายไม่สามารถแข่งขันในตลาดต่อไปได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสื่อสิ่งพิมพ์ หรือโทรทัศน์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีสารสนเทศแบบใหม่ผ่านสื่อสังคม (Social Media) ดังเห็นได้จากสิ่งพิมพ์หลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็น นิตยสารสกุลไทย ดิฉัน ซึ่งอยู่คู่ชาวไทยมาช้านาน กลับต้องปิดตัวลงเพราะพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป หรือในกรณีของช่องทีวีดิจิทัลที่ส่วนใหญ่ประสบภาวะขาดทุนหรือไม่อาจทำกำไรได้ เนื่องจากประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงานได้เปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคหันมาเสพสื่อผ่านทางโทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟน มากกว่าผ่านทางโทรทัศน์ นอกจากนี้ ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันนี้ด้วย กล่าวคือ ผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในห่วงโซ่การผลิตและการให้บริการในธุรกิจที่ต้องปิดตัวลง หรือต้องสูญเสียการจ้างงานจากการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีมาใช้แทนที่แรงงานคน ซึ่งคน



กลุ่มนี้มีศักยภาพจำกัดกว่าคนกลุ่มอื่นในการปรับตัวให้เข้าสู่ตลาดงานที่มีการแข่งขันสูงและต้องการทักษะทันสมัย ดังนั้น ความจำเป็นในการเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์และการสร้างตลาดงานรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกระแสใหม่จึงเป็นอีกโจทย์หนึ่งของสังคมที่สมควรได้รับการคำนึงถึง

2 ประเด็นศึกษา

การเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากเทคโนโลยีก้าวกระโดดนี้ไม่ใช่สิ่งที่มีอาจคาดหมายได้ หากแต่เป็นสัจธรรมของการเปลี่ยนแปลงอันเป็นวัฏจักร ซึ่งถ้าภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับความล้ำหน้าและความรวดเร็วของเทคโนโลยีเหล่านี้ได้ จะก่อให้เกิดความขัดแย้งและปัญหาต่างๆ ตามมา ตั้งแต่การต่อต้านจากผู้ให้บริการรูปแบบดั้งเดิม การเกิดข้อกังขาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของบริการรูปแบบใหม่ ข้อห่วงใยในเรื่องความปลอดภัยของการใช้บริการ รวมไปถึงความกังวลเรื่องความไม่เท่าทันของกฎหมาย กฎระเบียบ รวมทั้งนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอันนำมาซึ่งประเด็นที่น่าสนใจว่า จะทำการรับมือกับเทคโนโลยีก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อเชิงนโยบายและกฎหมายปัจจุบัน รวมไปถึงประโยชน์สาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองอย่างไรบ้าง และจะทำการอะไรเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการปกป้องประชาชนให้สามารถใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัย และในขณะเดียวกันก็มีมาตรการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นเพียงพอ ที่จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในอนาคต

หลักสูตรของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ด้านหลักนิติธรรมและการพัฒนา แก่กลุ่มผู้บริหารและผู้นำรุ่นใหม่ (TIJ Executive Program on the Rule of Law and Development- RoLD) มุ่งหวังให้เกิดการสร้างองค์ความรู้เรื่องหลักนิติธรรม และการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจนการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในทุกด้านอย่างเป็นธรรมและเป็นรูปธรรม ได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวทางการผสมผสานหลักนิติธรรมมาใช้ในการจัดการเทคโนโลยีก้าวกระโดด เพื่อไม่ให้กฎหมายเป็นอุปสรรคปิดกั้นการพัฒนาและการสร้างสรรค์นวัตกรรมซึ่งเป็นพื้นฐานของประเทศไทย 4.0 หากแต่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการนำสังคมไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

โครงการศึกษาวิจัยนี้จึงเป็นโอกาสที่เราจะได้นำเอาหลักนิติธรรมมาช่วยแก้ปัญหา ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักของโครงการคือ การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด โดยศึกษาจากสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วในต่างประเทศ ทั้งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขที่ประเทศเหล่านั้นนำมาใช้ เพื่อที่เราจะได้เรียนรู้และถอดบทเรียนที่เหมาะสมมาใช้กับประเทศไทย



ผู้เข้าร่วมหลักสูตรได้นำกรณีของ Uber ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ของการให้บริการการเดินทางที่อยู่ในข่ายของเทคโนโลยีก้าวกระโดดมาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นสิ่งที่ใกล้ตัวที่หลายคนต้องใช้บริการในชีวิตประจำวันและยังเป็นประเด็นขัดแย้งปัจจุบันที่รอการแก้ไขจากทุกภาคส่วน โดยประเด็นขัดแย้งดังกล่าวเกิดจากปัจจัยหลายประการ ทั้งปัญหาการตอบสนองต่อความพึงพอใจของผู้บริโภคในการเรียกใช้บริการรถยนต์สาธารณะ หรือแท็กซี่ ดังที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางว่า มักมีการปฏิเสธผู้โดยสาร ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนก็ไม่มีประสิทธิภาพในสายตาของประชาชน ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการ ดังนั้น การให้บริการการเดินทางในรูปแบบใหม่ เช่น Uber จึงเกิดขึ้นและเข้ามาแข่งขันเพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ดี กฎหมาย ระเบียบและวิธีการบริหารจัดการที่ดีย่อมเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ทั้งเมื่อมีกฎหมายและระเบียบแล้ว ยังจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและการปฏิบัติที่ดีด้วย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการกับปัญหา ทั้งยังต้องเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งของประเทศไทยบัญญัติขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จึงอาจจะไม่เท่าทันกับยุคสมัยและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอันนำไปสู่การเกิด Disruptive Technology ต่าง ๆ ขึ้น

3

แนวทางการดำเนินโครงการ

นอกจากผู้เข้าร่วมหลักสูตรจะได้ทำการศึกษา รวบรวมวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังได้ทำการจัดกิจกรรมเพื่อรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) จากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนนักวิชาการ ดังต่อไปนี้

- 5.1 การหารือกับบริษัท UBER เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 20 เมษายน 2560 ณ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
- 5.2 การประชุมระดมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Focus Group) หัวข้อ “กฎหมายและการบริหารจัดการนวัตกรรมและเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด” เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 27 เมษายน 2560 ณ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
- 5.3 การหารือกับผู้แทนการค้าจากสถานเอกอัครราชทูตสิงคโปร์ประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2560
- 5.4 การอภิปราย (Panel Discussion) หัวข้อ Regulatory Sandbox for Disruptive Technologies and Services เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 11 พฤษภาคม 2560 ณ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
- 5.5 การประชุมผู้มีส่วนได้เสียเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2560 ณ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
- 5.6 เวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อวันที่จันทร์ที่ 17 กรกฎาคม 2560 ณ โรงแรมดุสิตธานี

4

ปัญหาและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการกับปัญหา

หลักนิติธรรม หรือ Rule Of Law เป็นหลักสำคัญที่ไม่ได้จำกัดอยู่ในบริบทของกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นปัจจัยเชื่อมโยงที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศในทุกมิติ และให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นธรรม

แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจแบ่งปัน (sharing economy) เป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจจากการนำทรัพยากรที่มีอยู่แต่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์สูงสุดมาทำให้เกิดการใช้งานในวงกว้างโดยการเชื่อมโยงผู้ให้บริการ (เจ้าของทรัพยากร) และผู้บริโภคผ่านระบบออนไลน์ในการเชื่อมโยงผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการเข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้ทั้งคู่ให้และผู้ให้บริการได้รับความสะดวกสบายในการใช้งาน อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมและรูปแบบธุรกิจที่ก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่ง Uber เป็นตัวอย่างหนึ่งของการนำแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจแบ่งปันนี้มาใช้ในการดำเนินธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าธุรกิจในรูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปันอาจจะก่อให้เกิดรายได้ต่อผู้ให้บริการ ช่วยอำนวยความสะดวกและลดค่าใช้จ่ายบางส่วนแก่ผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวมักประสบปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่ยังไม่รองรับหรือยังมีเงื่อนไขบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจในรูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปันในกลุ่มธุรกิจนั้น ๆ ส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจบางรายไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ในขณะที่ผู้ประกอบการอีกส่วนหนึ่งก็เลือกที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปอย่างผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลของภาครัฐและผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว รวมไปถึงปัญหาข้อขัดแย้งกับกลุ่มผู้ประกอบการแบบดั้งเดิมที่ได้รับผลกระทบจากกลุ่มผู้ประกอบการในรูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปันอีกด้วย

ทั้งนี้ ประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการเศรษฐกิจแบ่งปันกับผู้ประกอบธุรกิจแบบดั้งเดิม อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

4.1 การแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

ในช่วงที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการแบบเศรษฐกิจแบ่งปันและผู้ประกอบการธุรกิจแบบดั้งเดิม โดยการดำเนินการภายใต้เงื่อนไขและต้นทุนที่ต่างกันถูกมองว่าทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะการที่กลุ่มผู้ประกอบการเศรษฐกิจแบ่งปันบางส่วนสามารถประกอบธุรกิจได้โดยไม่มีต้นทุนที่เกิดจากข้อบังคับภาครัฐ เช่น ต้นทุนการขอใบอนุญาต ต้นทุนการควบคุมคุณภาพให้เป็นไปตามกำหนด ฯลฯ จึงนำมาซึ่งการระงับการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการธุรกิจเศรษฐกิจแบ่งปันบางราย

4.2 การควบคุมคุณภาพการให้บริการและมาตรฐานความปลอดภัย การขอใบอนุญาต

เนื่องจากบริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม (platform providers) เศรษฐกิจแบ่งปันในประเทศไทยบางส่วนนั้นดำเนินธุรกิจอย่างผิดกฎหมายหรือยังไม่มีกฎหมายที่เหมาะสมรองรับ การให้บริการที่เกิดขึ้นจึงอาจจะยังไม่ผ่านมาตรฐานความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ การรับส่งผู้โดยสารด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล การให้บริการโดยไม่มีใบอนุญาตหรือผ่านการทดสอบตามกำหนด ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้อาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธุรกิจและทำให้ยากต่อการตรวจสอบโดยภาครัฐในกรณีที่เกิดปัญหาระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการหรือในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุและความสูญเสียขึ้น

4.3 การเสียภาษีเพื่อประโยชน์ของประเทศ

ในปัจจุบัน บริษัทที่ประกอบธุรกิจในรูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปันรายใหญ่ในประเทศไทยส่วนมากเป็นบริษัทต่างชาติที่ไม่ได้ทำการจดทะเบียนในประเทศไทย บริษัทเศรษฐกิจแบ่งปันเหล่านี้และสมาชิกที่เป็นผู้ให้บริการจึงไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบภาษีของประเทศ ส่งผลให้เกิดการสูญเสียรายได้ต่อประเทศ

5

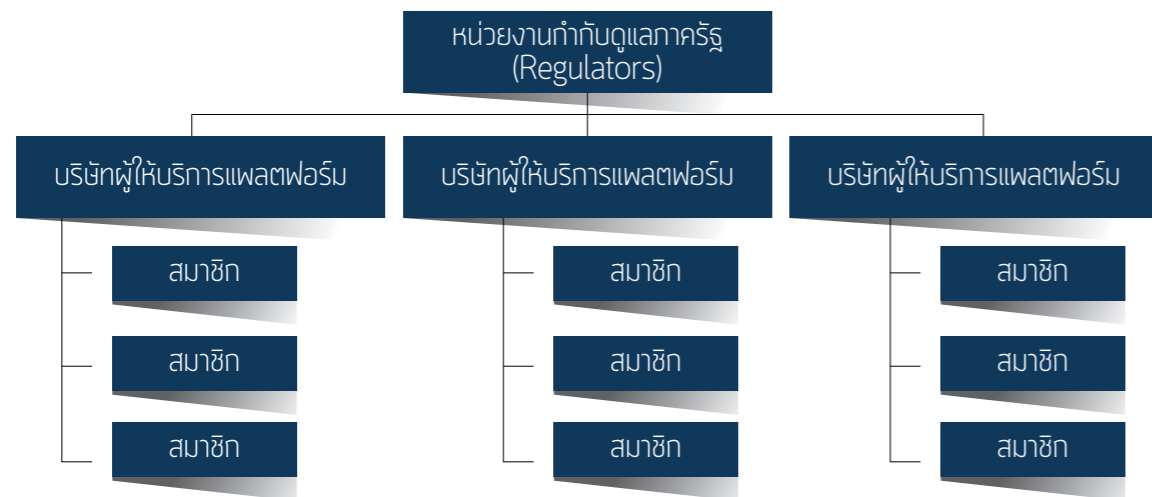
ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินงานต่อไป

จากข้อถกเถียงในปัจจุบันเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลเทคโนโลยีก้าวกระโดดทั้งหลายว่า จำเป็นหรือไม่ที่เทคโนโลยีเหล่านี้ต้องได้รับการกำกับดูแล หรือการกำกับดูแลจะส่งผลอย่างไรต่อความคิดริเริ่มและแรงจูงใจในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในอนาคต ก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันมากขึ้นระหว่างผู้ประกอบการในธุรกิจแบบเดิมๆ ที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับเทคโนโลยี คำถามสำคัญคือ กฎหมายที่ควรต้องปรับปรุงเพื่อให้ตอบสนองกับความเปลี่ยนแปลงนี้ควรมีลักษณะอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เดิมเป็นผู้กำกับดูแลผู้ประกอบการโดยตรง แต่ปัจจุบันได้มีคนกลางที่เรียกว่า ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม (Platform Providers) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ใช้งาน ซึ่งการอุบัติขึ้นของคนกลางนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยทำให้การจัดการกับปัญหาเกิดขึ้นได้เร็วเมื่อเทียบกับตอนที่ภาครัฐยังเป็นผู้ควบคุมดูแลธุรกิจเองทั้งหมด เพราะถ้าภาครัฐยังต้องดูแลผู้ประกอบการต่อไป ภาครัฐอาจจะไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะควบคุมดูแลธุรกิจต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดี การที่ภาครัฐเปลี่ยนมากำกับดูแลผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม และให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มเป็นผู้ดูแลสมาชิก(ธุรกิจ)ต่างๆ แทน ทั้งแบบมืออาชีพและมือสมัครเล่น โดยผู้ให้บริการแพลตฟอร์มจะส่งข้อมูลกลับเข้ามาบอกภาครัฐ ก็จะทำให้การทำงานง่ายขึ้น ทั้งนี้ ภาครัฐเองก็ต้องปรับตัวในเรื่องการเก็บข้อมูลและใช้เทคโนโลยีในการตรวจพบธุรกิจที่ไม่ถูกกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งน่าจะทำให้ภาพรวมของการทำงานดีขึ้น ภาครัฐก็จะได้พัฒนาตัวเอง ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มและผู้ให้บริการต่างๆ ก็จะพัฒนาเรื่องการใช้เทคโนโลยีและคุณภาพในการให้บริการ รวมถึงความยุติธรรมในเรื่องรายได้ด้วย ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

5.1 การปรับเปลี่ยนและพัฒนาบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ (Regulators) ต่อผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม (Platform Providers) และสมาชิกแพลตฟอร์ม (Members)

หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจในแต่ละกลุ่มธุรกิจควรทำหน้าที่กำกับดูแล

ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มเป็นหลัก และมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มเป็นผู้ดำเนินการเองในการกำกับดูแลสมาชิกภายในแพลตฟอร์ม การขอใบอนุญาตหรือการทำเอกสาร บางรายการอาจปรับเปลี่ยนให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มเป็นผู้ดำเนินการติดต่อหน่วยงานภาครัฐแทนการให้สมาชิกแพลตฟอร์มแต่ละคนเป็นผู้ดำเนินการเอง ตัวอย่างในต่างประเทศที่มีการดำเนินการในลักษณะนี้ เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้บริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์มรับส่งผู้โดยสารเป็นผู้ขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ (unified license) โดยที่สมาชิกแพลตฟอร์มแต่ละคนไม่จำเป็นต้องยื่นขอใบอนุญาตเอง หรือเมืองแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย กำหนดให้บริษัทผู้ให้บริการแพลตฟอร์มรับส่งผู้โดยสารมีหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติของสมาชิกว่าสามารถทำงานได้ตามกฎหมายหรือไม่



5.2 การสนับสนุนการพัฒนาแพลตฟอร์มของผู้ประกอบธุรกิจ

บริษัทที่ให้บริการในรูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปันและบริษัท/สมาคมผู้ให้บริการดั้งเดิมที่จดทะเบียนจัดตั้งในประเทศไทยควรได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการในรูปแบบของผู้ให้บริการแพลตฟอร์มที่ทันสมัยและมีคุณภาพ โดยลงทุนพัฒนาระบบการจัดการดูแลสมาชิกหรือลูกค้าในรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละกลุ่มธุรกิจ เป็นการพัฒนาบทบาทของสหกรณ์ สมาคม กลุ่มผู้ประกอบการในประเทศไทยให้มีศักยภาพในการแข่งขันทัดเทียมกับบริษัทต่างชาติ ยกระดับและเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของบริษัทผู้ให้บริการเป็นผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม โดยให้สมาชิกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตัวแพลตฟอร์ม ทั้งนี้ ภาครัฐอาจให้การสนับสนุนผ่าน เงินทุน บุคลากร และอื่นๆ สำหรับการพัฒนาแพลตฟอร์มดังกล่าว

5.3 การจำแนกและกำหนดข้อบังคับสำหรับกลุ่มผู้ให้บริการแบบเต็มเวลา (Full-Time / Professional) และกลุ่มผู้ให้บริการเป็นงานเสริม (Part-Time/Amateur)

หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจในแต่ละกลุ่มธุรกิจ อาทิ กรมการขนส่งทางบก กรมการท่องเที่ยว ควรประสานงานร่วมกับผู้เกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจในรูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปัน เพื่อทำการศึกษาและกำหนดเกณฑ์การจำแนกผู้ให้บริการระหว่างผู้ให้บริการเป็นอาชีพหลัก (Full-Time/Professional) กับผู้ให้บริการเป็นงานเสริม (Part-Time/Amateur) โดยอาจใช้อัตราการใช้งานทรัพยากร (Utilization Rate) และเกณฑ์อื่น ๆ ในการจำแนก อาทิ

1. จำนวนชั่วโมงงาน ต่อ วัน/สัปดาห์/เดือน
2. จำนวนวันที่เกิดการใช้พื้นที่/อุปกรณ์ ต่อ เดือน/ปี
3. เขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตในการประกอบธุรกิจ

Professional ผู้ให้บริการเต็มเวลา	Amateur ผู้ให้บริการเป็นงานเสริม
ไม่จำกัดปริมาณ / ชั่วโมงงาน	จำกัดปริมาณ / ชั่วโมงงาน
ขอใบอนุญาตแบบทั่วไป	ขอใบอนุญาตพิเศษ / ไม่ต้องใช้ใบอนุญาต
ปฏิบัติตามข้อบังคับทั้งหมด	ได้รับการเว้นข้อบังคับบางรายการ

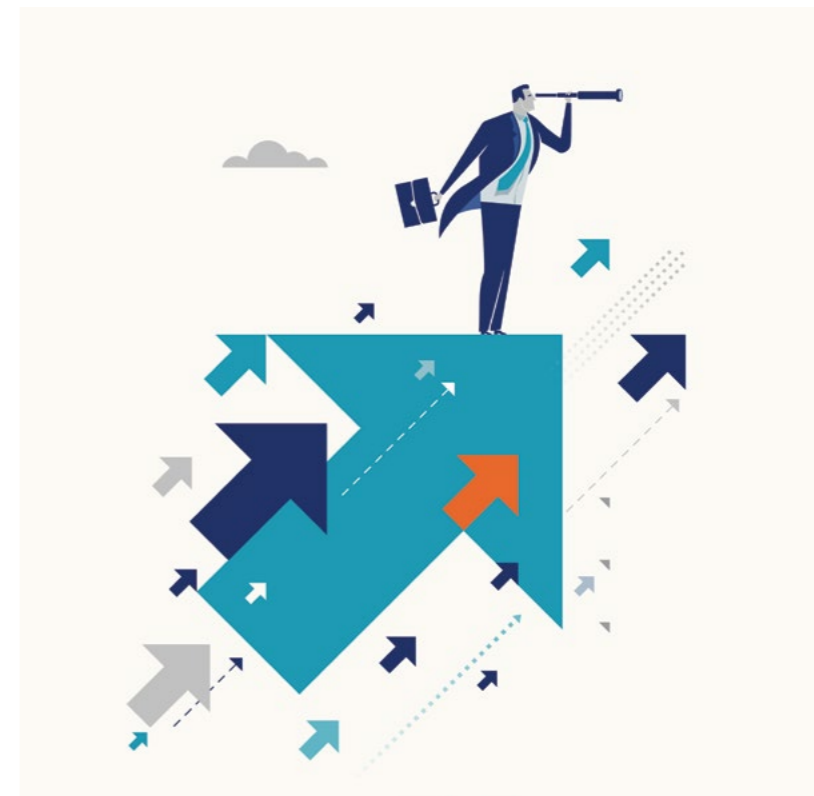
ทั้งนี้ กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจเป็นอาชีพหลักมีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด อาทิ การขอใบอนุญาต การรายงานการดำเนินธุรกิจแบบละเอียด ฯลฯ ในขณะที่กลุ่มผู้ประกอบการเป็นงานเสริมอาจได้รับการผ่อนปรนเงื่อนไขบางประการตามความเหมาะสม เช่น การยกเว้นการขอใบอนุญาต การขอใบอนุญาตประเภทพิเศษที่สามารถขอได้ง่ายและรวดเร็วกว่าใบอนุญาตแบบปกติ การยกเว้นการทำเอกสารบางขั้นตอน ฯลฯ หากผู้ให้บริการเป็นงานเสริมต้องการที่จะเพิ่มจำนวนชั่วโมงงานหรือภาระงานจนเทียบเข้าเกณฑ์การให้บริการเต็มเวลาก็ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขเดียวกับกลุ่มผู้ให้บริการเต็มเวลาทั่วไป

5.4 การจัดเก็บและส่งต่อข้อมูลการให้บริการโดยผู้ให้บริการแพลตฟอร์มต่อหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ

ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มที่ได้รับอนุญาตในการประกอบธุรกิจควรมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูลการให้บริการของสมาชิกภายในแพลตฟอร์มตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ ซึ่งอาจรวมถึง ชั่วโมงการทำงาน เขตพื้นที่การทำงาน รายได้จากการให้บริการ คุณภาพการให้บริการ และผู้ให้บริการแพลตฟอร์มมีหน้าที่ส่งต่อข้อมูลดังกล่าวให้แก่หน่วยงานภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลในภาพรวม รวมถึงไปถึงการจัดเก็บภาษี การวางแผนนโยบาย และการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจมีอำนาจในการระงับการดำเนินการของผู้ให้บริการแพลตฟอร์มและสมาชิกแพลตฟอร์มหากเห็นว่าการดำเนินงานหรือการจัดเก็บและส่งต่อข้อมูลไม่เป็นไปตามข้อกำหนดที่ได้ตกลงกัน

6 แนวทางการดำเนินงานต่อไป

ในการนี้ ผู้เข้าร่วมหลักสูตรเห็นว่า เมื่อยังไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าผลลัพธ์ของการกำกับดูแลเทคโนโลยีก้าวกระโดดควรจะเป็นอย่างไร ดังนั้น จึงต้องมีพื้นที่ให้ลองถูกลองผิด กล่าวคือ ต้องมีสนามทดลอง (Sandbox) ขึ้นมาเพื่อทดลองหลักการและแนวคิดต่าง โดยมีธุรกิจอย่างเช่น Uber และ Airbnb เป็นจุดเริ่มต้น แล้วจึงค่อยๆ ขยายไปจนถึงธุรกิจอื่น ๆ โดยใช้แนวคิดของหลักนิติธรรมเป็นกรอบในการดำเนินการ โดย Sandbox ดังกล่าว ต้องมีสองมิติคือมิติที่เป็นด้านผลิตภัณฑ์และบริการ ในขณะที่อีกด้านนั้นเป็นมิติของกฎระเบียบข้อบังคับ ยิ่งไปกว่านั้น ควรต้องคำนึงถึงมิติเชิงสังคมและเชิงการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ นอกเหนือไปจากมิติด้านสัญญาระหว่างผู้ให้บริการและผู้บริโภค



ในส่วนของการแก้กฎหมาย มีข้อเสนอแนะให้มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการบริการ 2 ประเภทหลัก ได้แก่ บริการแบบมีอาชีพและบริการแบบมีสมัครเล่น โดยให้มีใบประกอบวิชาชีพคนละแบบ แต่ต้องมีการเสียภาษีที่ถูกกฎหมายและต้องมีการประเมินผู้ให้บริการ อย่างไรก็ตาม ปัญหาคือ ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะใครควรเป็นจุดแบ่งระหว่างมีอาชีพและมีสมัครเล่น และแต่ละกลุ่มควรถูกควบคุมดูแลแตกต่างกันอย่างไร ทั้งนี้เป็นเพราะเรายังคาดการณ์ไม่ได้ว่าผลลัพธ์จะเป็นอย่างไร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่ให้ลองถูกลองผิด ซึ่งเป็นที่มาของการเสนอให้มี Sandbox หรือกระบะทราย หรือโครงการนำร่อง ขึ้นมาเพื่อทดลองหลักการและแนวคิดต่างๆ เพื่อพัฒนาธุรกิจในโลกยุคดิจิทัล โดยมีธุรกิจอย่างเช่น Uber และ Airbnb เป็นจุดเริ่มต้น

Regulatory Sandbox นี้เองจะเป็นจุดที่ทำให้เราได้เรียนรู้และปรับตัวระหว่างกัน ทั้งผู้ให้บริการแบบดั้งเดิม ผู้ให้บริการในรูปแบบใหม่ ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม และหน่วยงานภาครัฐ ทั้งยังเป็นโอกาสให้มีการทดลองใช้กฎหมายใหม่ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมอีกด้วย



Thailand Institute of Justice (TIJ)
GPF Building, Tower B, 16th Floor
Witthayu Road, Pathumwan
Bangkok 10330, Thailand

Tel: +66-2-118-9400 Ext. 203, 213
Email: rold@tijforum.org

tijthailand.org
tijrold.org