

# วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

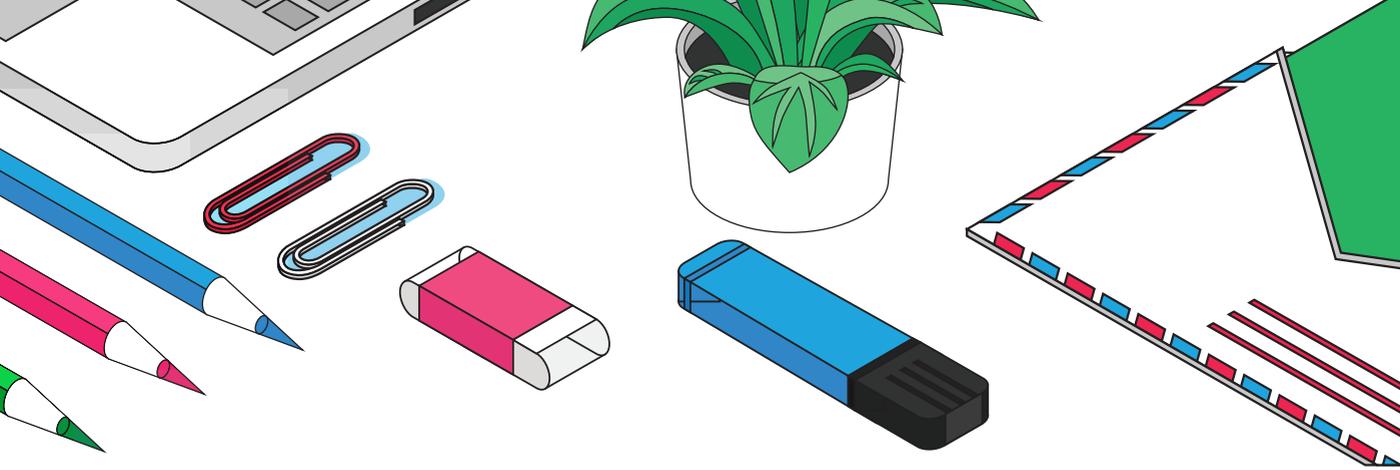
ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2566

ISSN 1685-3865 print

ISSN 2651-2395 online



พจนานุกรมของกฎหมาย กลุ่มที่ 2



# วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

## ขอเชิญชวนส่งบทความวิจัย บทความวิชาการ ที่มีเนื้อหาด้าน

รัฐศาสตร์ | รัฐประศาสนศาสตร์ |  
นิติศาสตร์ | การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน |  
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ | การส่งเสริม  
ธรรมาภิบาล | การบริหารจัดการ  
บ้านเมืองที่ดี | กระบวนการยุติธรรม/  
อาชญาวิทยา | คุณธรรม/จริยธรรม |  
หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

ท่านสามารถอ่าน

### วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฉบับย้อนหลัง หรือดาวน์โหลดวารสารในรูปแบบ PDF ได้ที่

<http://ombstudies.ombudsman.go.th>

โดยเลือกหัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”



ดาวน์โหลดวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



ท่านที่สนใจส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ 2/2566  
สามารถส่งบทความของท่านได้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จนถึงวันที่ **31 กรกฎาคม 2566**

หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์

ในการนำบทความของท่านเข้าสู่การพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับต่อไป

ขอสงวนสิทธิ์ในการรับบทความ  
ที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์พิจารณาบทความ



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ  
80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210  
โทรศัพท์ 0 2141 9146 Email : anyapatch@ombudsman.go.th



วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

# วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

## Journal of Thai Ombudsman

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 2 ของศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย

Thai-journal Citation Index Centre: TCI

ISSN 1685-3865 (print) 2651-2395 (online)

ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)

### วัตถุประสงค์

เผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชีวศึกษา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

### กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม

#### ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

รองศาสตราจารย์อิสสระีย์ พระราชจรรยาภรณ์

นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

#### ที่ปรึกษา

พันตำรวจโท กิรป กฤตธีรานนท์

นายวาทัญญู ทิพยมณฑา

นายกมลธรรม วาสบุญมา

นางสาวคมขวัญ กาญจนกฤษ

นายทีฆัมพร ยะลา

เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

#### กองบรรณาธิการ

##### ภายนอกหน่วยงาน

ศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

รองศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ กัลยะจิต

ดร. ปัญญา อุดชาชน

ดร. ศักดิ์ณรงค์ มงคล

ดร. ศุภกร ปุญญฤทธิ์

ดร. สมสุณีย์ ดวงแข

นางสาวชาลินี ถนังงาน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มหาวิทยาลัยรังสิต

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

#### กองบรรณาธิการ

##### ภายในหน่วยงาน

นางชนิษฐนันท์ อภิหรระภากร

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

#### กองการจัดการ

นางสาวบุญรัตน์ ปรากฏโชติธนากุล

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

#### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

##### และเลขานุการ

นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

## ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์

พันตำรวจเอก ดร. ฐากร นิยมสมบูรณ์

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร. พัชรา สีนลอยมา

พันตำรวจตรี ดร. ปริญญา ลีลานันท์

ศาสตราจารย์ ดร. โกวิท พวงงาม

ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ

ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์

ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์

ศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉินันท์

ศาสตราจารย์ ดร. อัญชญา ณ ระนอง

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภางค์ จันทวานิช

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. กฤษณพงศ์ พุตระกูล

รองศาสตราจารย์ ดร. ฐิติวดี ชัยวัฒน์

รองศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ทิรา ณ ถลาง

รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์

รองศาสตราจารย์ ดร. ธัญญธร อินศร

รองศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์

รองศาสตราจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ

รองศาสตราจารย์ ดร. ปฐม มณีโรจน์

รองศาสตราจารย์ ดร. พาชิตชนันต์ ศิริพานิช

รองศาสตราจารย์ ดร. พัทธพงษ์ วัฒนสินธุ์

รองศาสตราจารย์ ดร. พนารัตน์ ปานมณี

รองศาสตราจารย์ ดร. ภัทราวดี มากมี

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์

รองศาสตราจารย์ ดร. โยธิน แสงวงศ์

รองศาสตราจารย์ ดร. วินันท์กานต์ รุจิภักดิ์

รองศาสตราจารย์ วนิดา แสงสารพันธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์

รองศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด

รองศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว

รองศาสตราจารย์ ดร. สิริโฉม พิเชษฐบุญเกียรติ

รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด

รองศาสตราจารย์ ดร. สุนนทิพย์ จิตสว่าง

รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณา คุณดิลกณัฐสา

ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ตำบลบางแม่นาง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยรังสิต

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

มหาวิทยาลัยบูรพา

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

ท่านสามารถส่งบทความเพื่อพิจารณาผ่านระบบออนไลน์ได้ที่

<http://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman>

รองศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์  
รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญา เลื่อนฉวี  
รองศาสตราจารย์ ดร. อัครภรณ์ วงศ์ปรีดี  
รองศาสตราจารย์ อานนท์ มาเฝ้า  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กฤษวรรธน์ โสวัชรินทร์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตตศุภางค์ ตันติภริมย์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิราพร สุทัศน์กิตระ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จีรวรรณ พัทธประภคิต  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฐนนตร์ศกดิ์ บวรนนท์กุล  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทงชัย ทองปาน  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพพร พัทธประภคิต  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพปฏิ สุนทรนนท์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นภารัตน์ กรรณรัตน์สุตร  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิตยา สิ้นเฮวี่  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปันนดา จันทร์สุกรี  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประทีป ฉัตรสุภางค์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา เปี่ยมมงคลสานต์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิเชิด รัชตพิบูลภพ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ระพีพร ศรีจำปา  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วชิรวิทย์ วิชาสวัสดิ์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวัลย์ ไรจนพล  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วันนวรร จະນู  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุทธิกานต์ มีจัน  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ศรีสุชาติ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อติลา ปงศ์ยี่หล้า  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ขนิษฐ พุกกะเวส  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นฐ พชรธนนท์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิชัย ศรีรัตน์  
ดร. ฌภัทร ชัยมงคล  
ดร. ตายูติน อูสมาน  
ดร. ปัทมา จันทร์เจริญสุข  
ดร. ไพเราะ มากเจริญ  
ดร. มณฑกานต์ ฉิมมามี  
ดร. วรางคณา รัชตะวรรณ

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
มหาวิทยาลัยแม่โจ้  
มหาวิทยาลัยมหิดล  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา  
ตำบลอนุสาวรีย์ อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร  
มหาวิทยาลัยมหิดล  
มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด วิทยาเขตเพชรบุรี  
มหาวิทยาลัยนเรศวร  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
มหาวิทยาลัยมหิดล  
มหาวิทยาลัยบูรพา  
มหาวิทยาลัยบูรพา  
มหาวิทยาลัยบูรพา  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยมหิดล  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
มหาวิทยาลัยมหิดล  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยมหิดล

เนื้อหาข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ดร. วศิน โกมุท  
ดร. วัชรศรึ ลีละวัฒน์  
ดร. ศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ  
ดร. สติธร ธนานิธิโชติ  
ดร. อนุสรณ์ เกิดศรี  
ดร. อารณีย์ วิวัฒนาภรณ์  
นางจงจิต อรรถยุกติ  
นางสาวฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล  
นายทิฆัมพร ศรีจันทร์  
นายพยนต์ สินธุนาวา  
นายสุรเดช แสงเพ็ชร  
นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา  
สถาบันพระปกเกล้า  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
มหาวิทยาลัยรังสิต  
สมาคมนักแปลและล่ามแห่งประเทศไทย  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ  
กระทรวงยุติธรรม  
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย  
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

**เจ้าของ** สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5  
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146  
Website: [www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies](http://www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies)

**พิมพ์ที่** บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด เลขที่ 39/205-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง  
กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 2996 7392 4  
E-mail: [octoberprint50@hotmail.com](mailto:octoberprint50@hotmail.com)

ท่านสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ด้วยการตอบแบบสำรวจความพึงพอใจต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ได้



แบบสอบถามความพึงพอใจ

บทความวิจัย/วิชาการที่ได้ลงตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินคุณภาพบทความ รูปแบบ Double Blinded อย่างน้อย 2 คน

# Ethics

## จรรยาบรรณของ บรรณารักษ์

1. ตรวจสอบเนื้อหาของบทความโดยคำนึงถึงความเหมาะสม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงคุณประโยชน์ของบทความที่ได้รับด้วยความโปร่งใส
2. พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นต่อบทความที่ได้รับจากผู้นิพนธ์ด้วยความเป็นกลาง
3. การตัดสินใจของบรรณารักษ์ต่อการยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ ต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของบทความ ความชัดเจนของบทความ ตลอดจนความเกี่ยวข้องกับขอบเขตของนโยบายของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำคัญ
4. การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน และตรงตามความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชา
5. การเพิ่มความเข้มงวดการแก้ไขด้วยความเต็มใจ การทำให้เกิดความกระจ่าง การถอน และการขอภัย หากจำเป็น
6. การพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยคำนึงถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิผู้อ่านประเมินบทความว่าบทความนั้น ๆ ควรนำลงตีพิมพ์ หรือปฏิเสธการลงตีพิมพ์ ด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม

## จรรยาบรรณของ

# ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความ

1. การประเมินบทความต้องทำด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม มีความเป็นกลางทางวิชาการ และรักษาความลับของบทความที่ต้องประเมิน
2. การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของบทความต้องเป็นไปตามหลักวิชาการของเนื้อหาบทความ
3. การประเมินบทความต้องมีความเห็นต่อบทความอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) การยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข (2) ยอมรับโดยมีเงื่อนไขให้แก้ไข (3) ปฏิเสธการลงบทความเพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
4. การแจ้งขอยกเลิกการเป็นผู้ประเมินต่อกองบรรณาธิการ ในกรณีที่พบว่าบทความที่ต้องประเมินนั้น เป็นเรื่องและผู้ประเมินกำลังดำเนินการ หรือกำลังจะดำเนินการในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน
5. การประเมินบทความต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดเพื่อให้ผู้นิพนธ์ได้มีระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขบทความตามความเห็นได้ทัน

## จรรยาบรรณของ

## ผู้นิพนธ์

1. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น เป็นผลงานใหม่และไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน
2. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งพิมพ์อื่น
3. การต้องไม่นำผลงานของตนเองที่ได้รับการเผยแพร่แล้วมาคัดลอกหรือเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วน ซึ่งอาจจะทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิดคิดว่าผลงานนั้นเป็นผลงานใหม่ของตนเอง
4. การไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น และต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง เมื่อนำผลงานของผู้อื่นมานำเสนอ หรือนำมาอ้างอิงในเนื้อหาภายในบทความของตน
5. การรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดจากการทำวิจัย ไม่บิดเบือนข้อมูล หรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ
6. การไม่นำผลงานไปเผยแพร่ หรือตีพิมพ์ในแหล่งอื่น หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
7. การรับรองชื่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ปรากฏในบทความ จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในผลงานนี้จริง
8. การมีความรับผิดชอบในการอ้างอิงผลงาน ภาพ หรือตาราง หากมีการนำมาใช้ในบทความของตนเอง โดยให้ระบุ “ที่มา” เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ (หากมีกรณีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์แต่เพียงผู้เดียว ทางวารสารจะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น)
9. การเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการจัดทำผลงานทางวิชาการ (ถ้ามี)
10. การปรับแก้ไขบทความตามผลประเมินจากผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นตามที่กำหนดจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป หรือ อาจถูกถอดถอนออกจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
11. การนำเสนอบทความต้องทำให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



## ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. เป็นบทความวิจัย บทความวิชาการ ที่มีคุณค่าทางวิชาการ ส่งเสริมให้เกิดการศึกษาค้นคว้าในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชญวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

3. เนื้อหาต้นฉบับ (ภาษาไทย หรือ ภาษาอังกฤษ) มีความยาว 10-20 หน้าพิมพ์ (กระดาษพิมพ์ติดขนาด A4) ต้นฉบับพิมพ์ด้วยโปรแกรม MS-Words for Windows อักษรภาษาไทย/ภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร ดังนี้ ชื่อเรื่องมีขนาดอักษร 18/ตัวหนา ชื่อผู้พิมพ์ มีขนาดอักษร 14/ปกติ ชื่อสังกัด มีขนาดอักษร 12/ปกติ เนื้อหาส่วนอื่นมีขนาด 16/ปกติ พิมพ์หน้าเดียวแบบ 1 คอลัมน์ กั้นหน้าและหลัง 3.17 ซม. กั้นหัวและท้ายกระดาษ 2.50 ซม.

4. ในกรณีบทความผู้พิมพ์ที่เสนอเข้ามาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฯ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

5. ส่วนประกอบของบทความวิจัย

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้พิมพ์และสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ E-mail address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขป ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) การวิเคราะห์สรุปผล (Results Conclusion) และข้อเสนอแนะที่สำคัญ (Recommendations) พอสั่งเขปไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้งวัตถุประสงค์ของงานวิจัย สมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา นิยามศัพท์ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ พอสั่งเขป

(5) วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียบเรียงตามลำดับขั้นตอน พอสั่งเขป

(6) ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม

(7) สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลของการวิจัยมาอธิบาย อธิบาย วิเคราะห์ตามลำดับการเสนอว่าเหมือนหรือแตกต่างจากผลการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ การนำผลมาประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งต่อไป

(8) หากมีการอธิบายขยายความของเนื้อหาในเนื้อเรื่องให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(9) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายเรื่อง

#### 6. ส่วนประกอบของบทความวิชาการ

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ E-mail address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ พอสังเขปไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ๆ

(5) เนื้อหา (Body)

(6) สรุป (Conclusion)

(7) หากมีการอธิบายขยายความของเนื้อหาในเนื้อเรื่อง ให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(8) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายเรื่อง

7. การอ้างอิงแบบระบบนามปีแทรกในเนื้อหา มีรูปแบบ ดังนี้

(ชื่อ-ชื่อสกุลผู้แต่ง, //ปีที่พิมพ์, //หน้าที่ใช้อ้างอิง) หรือ

(ชื่อผู้แต่งที่เป็นนิติบุคคล, //ปีที่พิมพ์, //หน้าที่ใช้อ้างอิง)

(1) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่งคนเดียว ผู้แต่งชาวไทย

ตัวอย่าง (Prawet wasi, 1998, pp.100) หรือ Prawet wasi (1998, pp.100)

ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ใส่เฉพาะชื่อสกุล

ตัวอย่าง (Jensen, 1991, pp.8)

(2) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 2 คน ใช้คำว่า “and” หรือ “&” คั่นระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาอังกฤษ

ตัวอย่าง (Samit & Miller, 1997, pp.50) (Samit and Miller, 1997, pp.50)

(3) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 3-5 คน ใส่ชื่อผู้แต่งคนที่ 1 คั่นด้วยเครื่องหมาย (,) ตามด้วยชื่อผู้แต่งคนที่ 2 ไปเรื่อย ๆ และ ก่อนหน้าชื่อผู้แต่งคนสุดท้ายให้ใช้เครื่องหมาย (&) หรือคำว่า “และ” “and” ก็ได้

ตัวอย่าง (Peter, Bila, Elizabeth, Ngugi, Robert & Rudolph, 1992, pp.50)

(4) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 6 คน หรือมากกว่า

ใส่ชื่อเฉพาะผู้แต่งคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” หรือ “et al.”

## ตัวอย่าง (Example)

(Tarantola, et al., 1998, pp.99)

8. รูปแบบการเขียนบรรณานุกรมท้ายบทความ

- บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ ใช้รูปแบบ APA–American Psychological Association เป็นมาตรฐาน

- บรรณานุกรม Foreign Language<sup>1</sup> ใช้ตามหลักเกณฑ์การลงรายการ ดังนี้

## (1) การอ้างอิงจากหนังสือ (Books)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized

Title [Translated Title].Place: Publisher.

ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อเรื่องแปล

[ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. สถานที่: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง (Example)

sanē čhāmrik (1997). kām-māng Thai kap kāmphatthanā rattham-manūn [Thai politics and constitutional development].Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects.

## (2) การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์ (Thesis/Dissertation)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized

Title of dissertation [Translated Title of dissertation].(master's/phd thesis). Name of Institute, Place.

ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อเรื่องแปล [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ].(ระดับวิทยานิพนธ์ สาขา คณะ). ชื่อมหาวิทยาลัย, สถานที่.

## ตัวอย่าง (Example)

Boonmathaya, R.(1997).

nāo khwāmkhit nai kāmphatthanā chonnabot phāk tawan'ōk čhāng nūa khōng prathēt Thai [Contested concepts of development in rural northeastern Thailand]. (Ph.D. Dissertation Department of Anthropology). University of Washington, U.S.A.

## (3) การอ้างอิงจากบทในหนังสือ (Book Chapters)

รูปแบบ (format)

Author. (Year). Romanized

Title of Chapter [Translated Title of Chapter].In Editor (Ed.), Romanized Title of book [Translated Title of book] (page).

Place: Publisher.

ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อบทหรือ

ตอนแปล [ชื่อบทหรือตอนภาษาอังกฤษ].

บรรณาธิการ (ครั้งที่พิมพ์.),ชื่อเรื่องแปล [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ].(หน้าแรกถึงหน้าสุดท้าย) สถานที่: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง (Example)

'ukrit phāet nōi.(1987) lakkām thīthāe čhing khōng thritsadī sanyā prachākhom [The Real Principles of Community Contract Theory] In thanasa wong yānāwā (Ed.), Ratthasāt : Pratyā læ khwāmkhit [Political Science: Philosophy and Thought] (pp.57-59) Bangkok: Amarin Printing & Publishing Public Company Limited.

<sup>1</sup> เพื่อเข้าสู่มาตรฐาน Asian Citation Index- ACI

(4) การอ้างอิงจากบทความ  
ในวารสาร (Journal Articles)

รูปแบบ (format)

Author.(Year). Romanized  
Title [Translated Title]. Journal.Vol.,No,  
page.ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อเรื่องแปลง  
[ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. ชื่อวารสาร, ปีที่., เล่มที่,  
หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย.

ตัวอย่าง (Example)

Soparatana Jarusombat.  
(2017). konkai chǎeng sathāban nai  
kānbōrihān chatkān panhā singwǎetlōm  
khām phromdǎen [Institutional  
Arrangements to Manage Transboundary  
Environmental Problems]. *Journal of the  
Ombudsman*, 22., 2, 103-105.(5) การอ้างอิงจากการสัมภาษณ์  
(Interview)

รูปแบบ (format)

Romanized Interviewee  
Interviewee's in original language. (Year,  
Month date). Interview. Position (If there  
is). Affiliation or Address.ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบแปลง  
ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์. (ปี, เดือน, วัน). สัมภาษณ์.  
ตำแหน่ง (หากมี). การติดต่อหรือที่อยู่.

ตัวอย่าง (Example)

Sakunchai Sakdā สุกุลชัย  
ศักดิ์ดา (2017, August 8). Interview. President.  
Khon Khen University.(6) การอ้างอิงจากอินเทอร์เน็ต/  
เว็บไซต์ (Internet/Website)

รูปแบบ (format)

Romanized Author. Author's  
in original language. (Year). Romanized  
Title [Translated Title]. (date, Month,  
Year). Retrieved from URL.ชื่อผู้แต่งแปลง. ชื่อผู้แต่ง. (ปี).  
ชื่อเรื่องแปลง [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. ค้นเมื่อ  
วัน, เดือน, ปี. จากชื่อ URL.

ตัวอย่าง (Example)

Rāitchakitčhānubēksā ราช  
กิจจานุเบกษา. (1999). phrarāitchabanyat  
kānsuksā hǎeng chāt Phō.Sō. 2542 [Act  
National Education, 1999]. (16, August,  
2020). Retrieved from [http://www.moe.  
go.th/main2/plan/p-r-b42-01.htm](http://www.moe.go.th/main2/plan/p-r-b42-01.htm)(7) อ้างอิงจากการนำเสนอผลงาน  
ในการประชุมวิชาการ (Conference papers/  
proceedings)

Author. (Year). Romanized

Title of paper [Translated Title of paper].  
In Editor (Ed.), Romanized Title of  
conference [Translated Title of conference]  
(page). Place: Publisher.ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อบทหรือ  
ตอนแปลง [ชื่อบทหรือตอนภาษาอังกฤษ].  
บรรณาธิการ (ครั้งที่พิมพ์.), ชื่อเรื่องแปลง [ชื่อ  
เรื่องภาษาอังกฤษ]. (หน้าแรกถึงหน้าสุดท้าย)  
สถานที่: สำนักพิมพ์.

### ตัวอย่าง (Example)

Viddhavat Rajatanun. (2016). *wiwatthanākān khōng phū trūatkān phāēndin: kōranī prathēt Thai* [The evolution of the Ombudsman: the case of Thailand]. In Roypim Therawong (Ed.), *kān prachum radap lōk khōng sathāban phū trūatkān phāēndin rawāng prathēt khrang thī sip'et* [11th World Conference of the International Ombudsman Institute] (pp.167-181). Thailand: n.p.

9. หลักการ Romanization ในภาษาต่างๆ จะยึดตามหลักเกณฑ์สากลของ “Library of congress” โดยสามารถสืบค้นจาก website: <http://www.loc.gov/catdir/cpsd/roman.html> และสำหรับ **Thai Romanization** สามารถใช้โปรแกรมแปลงสาส์นจาก website: <http://164.115.23.167/plangsam/index.php>

### 10. การพิจารณารับบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสมของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร ตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุมคุณภาพทางวิชาการ จำนวนอย่างน้อย 2 คน/บทความด้วยวิธีการประเมินแบบ **Double Blinded** ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ThaiJO2.0 โดยผู้นิพนธ์จะต้องแก้ไขบทความตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิฯ และกองบรรณาธิการ

(3) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาคัดเลือกบทความที่ผู้นิพนธ์มิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิฯ และกองบรรณาธิการและผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

(4) ผู้นิพนธ์บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ลงพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน จะได้รับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ จำนวน 2 เล่ม, หนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความ และค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

(5) เนื้อหา หรือ ข้อความในบทความ ถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัวและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

11. กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอสงวนสิทธิ์ในการรับบทความที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman> โดยดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://ombustudies.ombudsman.go.th> (หัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”)

### 12. สถานที่ติดต่อ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146

Email: [anyapatch@ombudsman.go.th](mailto:anyapatch@ombudsman.go.th) □

# Editor *Note*

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 เปิดตัวด้วยบทความพิเศษ 3 เรื่อง เริ่มจากการนำท่านเข้าสู่ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ในบทความ “5 ปี หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประชาชน ได้อะไร” ซึ่งเรียบเรียงจากเวทีการเสวนาทางวิชาการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2565 ที่ผ่านมา ถัดไปเป็นบทความ เรื่อง “จากหลักปรัชญา พื้นฐานสู่การตรวจการแผ่นดิน” ซึ่งกล่าวถึงเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่สอดคล้องกับหลักปรัชญา ตลอดจนเจตนารมณ์ของ *การตรวจการแผ่นดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมและจัดความเหลื่อมล้ำให้แก่ประชาชนในสังคม* นอกจากนี้ ยังมีบทความจาก องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ เรื่อง “พัฒนาการขั้นตอนของการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน: การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีวิวิทยาศาสตร์” (A new phase of human rights protection: scientific-theoretical analysis) โดยสำนักเลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอูซเบกิสถาน

จากนั้นจะเป็นบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ผ่านการประเมินคุณภาพจาก ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินคุณภาพ รูปแบบ Double Blinded ทั้งหมด จำนวน 7 บทความ ประกอบด้วย *บทความวิชาการ 3 บทความ* ได้แก่ (1) “ความเหมาะสม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งราชอาณาจักรไทยกับการใกล้เคียงข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” (2) “การใช้อากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในการค้นในที่รโหฐานกับความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา” (3) “ระเบียบโลกในโมฆะแห่งความเปลี่ยนแปลง” และ*บทความวิจัย 4 บทความ* ได้แก่

(1) “การประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA: กรณีศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” (2) การศึกษาเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการโครงการที่พิกอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสวางคินเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” (3) “การศึกษาติดตามและประเมินการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในโครงการการพัฒนากระบวนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน” และ (4) “การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560”

ส่วนคอสม์ที่ท่านพลาดไม่ได้ คือ “ท่านทราบหรือไม่” และ “เล่าเรื่องด้วยภาพ” ซึ่งเป็นการนำเสนอภาพกิจกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในห้วงเดือน มกราคม - พฤษภาคม 2566

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอประชาสัมพันธ์เพิ่มเติมสำหรับท่านที่สนใจส่งบทความวิชาการและบทความวิจัยเพื่อพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ใน “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 16 ฉบับที่ 2” ซึ่งท่านสามารถส่งบทความผ่านระบบรับบทความออนไลน์ได้ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2566 โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์แต่อย่างใด

**กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**

# Content

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2566)

บทความพิเศษ

## 23

5 ปี หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประชาชนได้อะไร

สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## 33

จากหลักปรัชญาพื้นฐานสู่การตรวจการแผ่นดิน

วิชชุนันท์ อภิธรรมการ  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## 53

พัฒนาการขั้นต่อไปของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน:

การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีวิทยาศาสตร์

**A new phase of human rights protection:  
scientific-theoretical analysis**

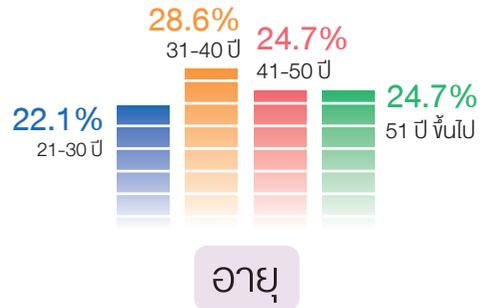
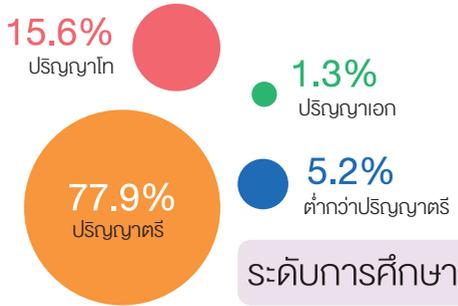
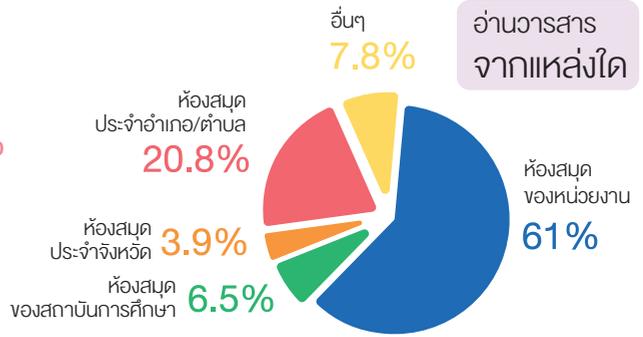
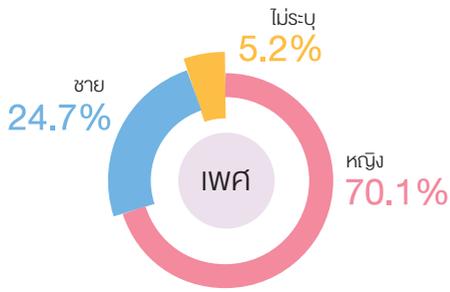
อิสลามอฟ จาซัวร์ ยากูโบวิช และ ยูลดาเซฟ อาร์ชีส โซบีโรวิช  
สำนักเลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดิน

แห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน



# รายงานผลสำรวจความพึงพอใจ

ต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 15 ฉบับที่ 2

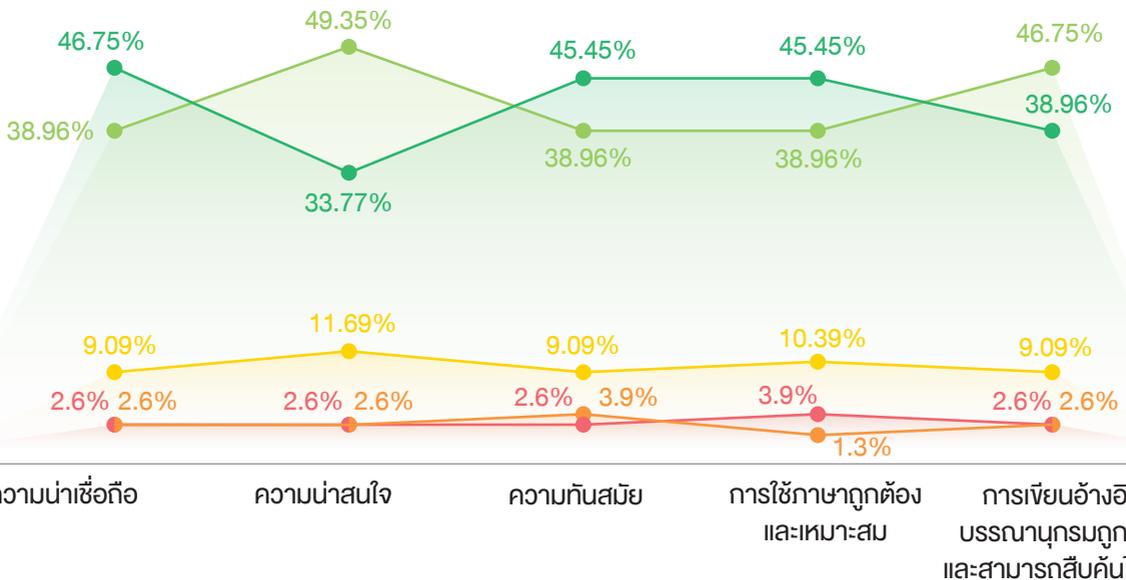


- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

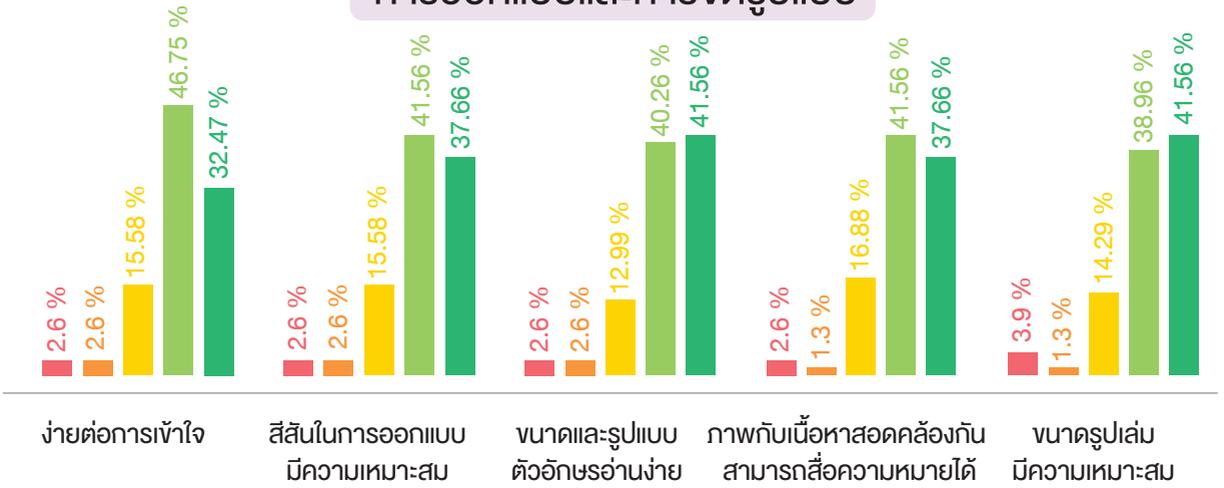
## ความพึงพอใจโดยรวมต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



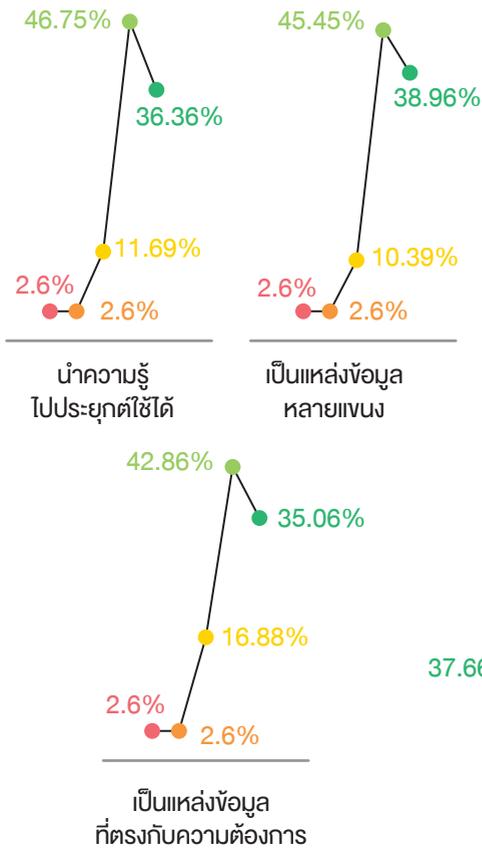
## ความพึงพอใจด้านเนื้อหาของบทความ



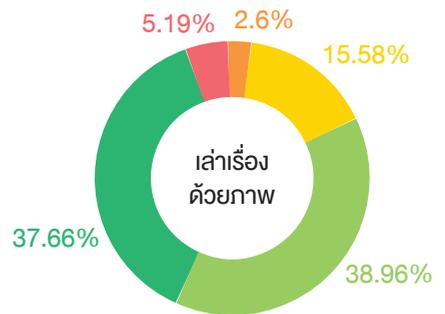
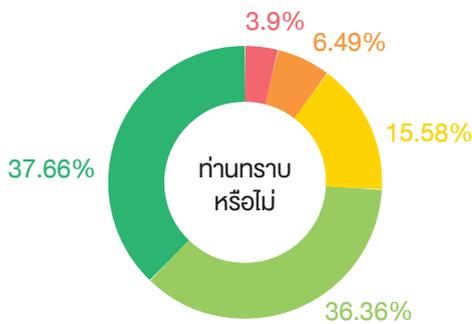
## การออกแบบและการจัดรูปแบบ



## ประโยชน์การนำไปใช้



## คอลัมน์และบทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

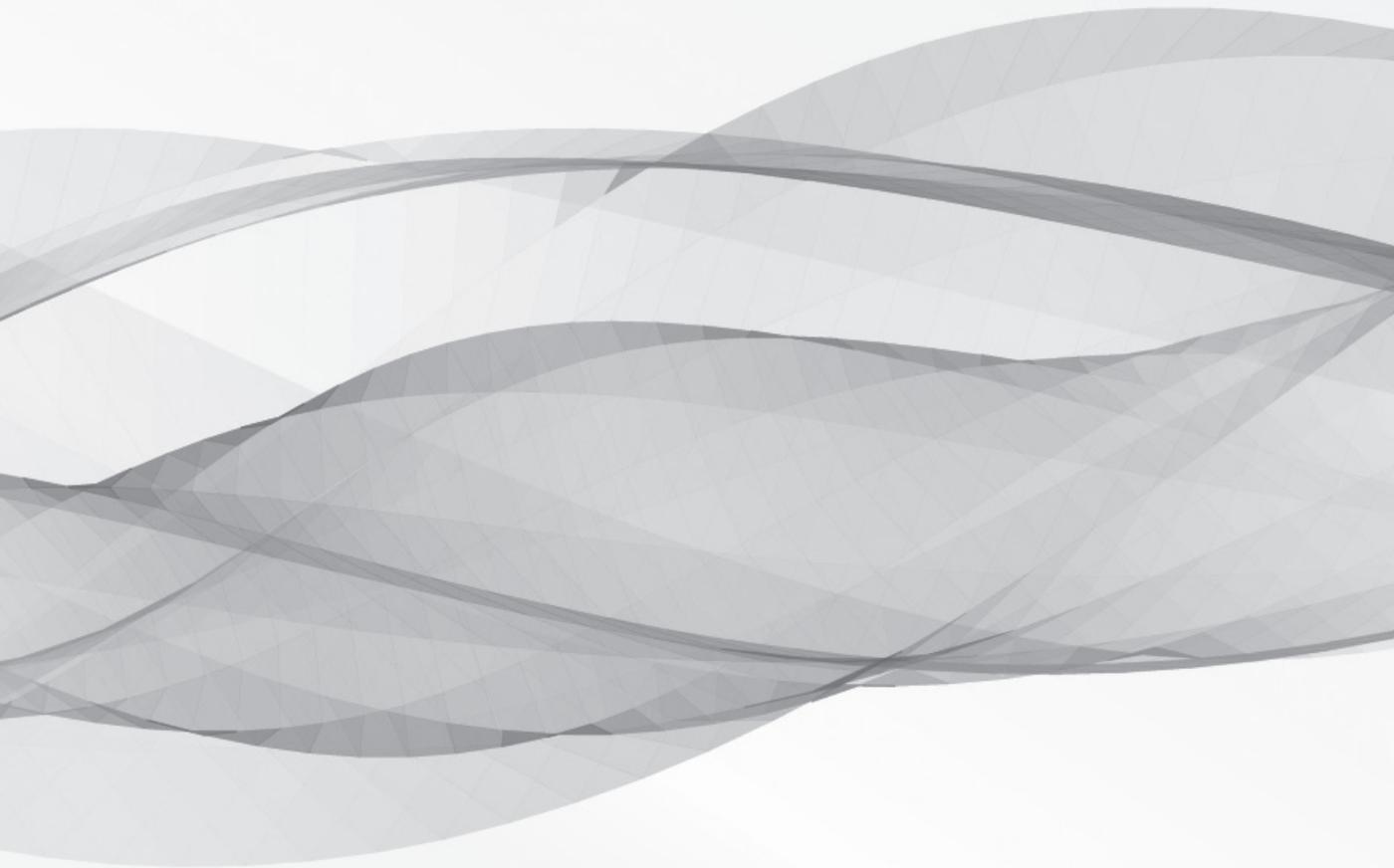


**Reader view**

- ชอบที่มีทั้งไทยและอังกฤษ
- บทความวิชาการน้อยเกินไป ประชาสัมพันธ์หน้าผู้บริหารมากเกินไป
- ยังมีภาพพิมพ์ผิดบ้างเล็กน้อย ตัวหนังสืออ่านง่าย และเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์มาก
- รบกวนส่งวารสารมาให้มากกว่า 1 เล่ม
- ไม่มีคำแนะนำใดๆ



บทความ  
**พิเศษ**







# 5 ปี หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประชาชนได้อะไร<sup>1</sup>

ทรงศักดิ์ สายเชื้อ<sup>2</sup>

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>2</sup>

สมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>3</sup>

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>3</sup>

วุฒิสภา ตันไชย<sup>4</sup> และ อภิญา ดิสสะมาน<sup>5</sup>

สถาบันพระปกเกล้า<sup>4-5</sup>

บทความนี้สรุปสาระและเรียบเรียงเนื้อหาจากการเสวนาทางวิชาการในหัวข้อ “5 ปี หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประชาชนได้อะไร” เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2565 ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการเสวนาดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านวารสารผู้ตรวจการ

แผ่นดิน จึงได้เรียบเรียงและนำเสนอบทความที่มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่ 1** ความเป็นมา หลักกฎหมาย และหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

<sup>1</sup> สรุปและเรียบเรียงโดย สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

<sup>2</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดิน โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2564 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

<sup>3</sup> ศาสตราจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

<sup>4</sup> เลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฟังทิคดี เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

<sup>5</sup> นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฟังทิคดีเลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์: ความเป็นมาและพัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่ระยะเริ่มแรกที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะเวลากว่า 25 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีพัฒนาการที่ดีขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมี**เรื่องใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน**เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือในส่วนของหน้าที่ของรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 ซึ่งทำให้เกิดประเด็นคำถามขึ้นว่า ระหว่างสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในหมวด 3 กับหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 มีความแตกต่างกันอย่างไร และยังพบว่าประเด็นที่เป็นเรื่องทับซ้อนกันอยู่ในระหว่างสองหมวดนี้ เช่น เรื่องของการให้บริการสาธารณสุข (มาตรา 47 และมาตรา 55) เรื่องของการอนุรักษ์พันธุศิลปวัฒนธรรม (มาตรา 43 และมาตรา 57) และเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (มาตรา 41 และมาตรา 59) เป็นต้น นอกจากนี้ **เนื้อหาที่กำหนดไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐนั้นยังค่อนข้างกว้างขวาง** เช่น ในมาตรา 53 เรื่องของการที่รัฐต้องดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดว่ามีขอบเขตจำกัดความของคำว่า “เคร่งครัด” เพียงใด ยกตัวอย่างในกรณีการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของตำรวจจราจรว่าปฏิบัติไม่เคร่งครัดได้หรือไม่ เป็นต้น พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตว่า ที่ผ่านมามีการร้องเรียนเรื่องที่มีลักษณะเป็นประโยชน์กับประชาชนโดยส่วนรวม

สำหรับเรื่องของหมวด 5 หน้าที่ของรัฐนั้นถือเป็นนวัตกรรมใหม่ (New Innovation) ที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งไม่ค่อยพบประเด็นหน้าที่ของรัฐ (Duties of States) ในต่างประเทศ โดยในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลเรื่องหน้าที่ของรัฐ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ หากรัฐไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยเป็นวิธีการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เรื่องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยจากสถิติ 5 ปีที่ผ่านมา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนในประเด็นหน้าที่ของรัฐประมาณ 60 เรื่อง แต่มีเพียงเรื่องเดียวที่มีการส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยคือ เรื่องโครงการขยับพลังงานขั้นพื้นฐาน ซึ่งจากสถิติดังกล่าวจะเห็นว่าเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนตามสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดให้สามารถร้องเรียนได้ตามความในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้มีแนวคิดเสริมเพิ่มเติมในการกำหนดหมวด 5 หน้าที่ของรัฐขึ้นในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่และ

ผลักดันให้ภาครัฐต้องดำเนินการในเรื่องกล่าวต่างจากเรื่องของสิทธิเสรีภาพที่เป็นมุมมองในส่วนของประชาชน ซึ่งการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ และอำนาจในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในหมวดหน้าที่ของรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาในระดับฐานรากการแก้ไขในภาพรวม (Macro) ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประโยชน์กว่าการทำงานในเชิงตั้งรับที่รอรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเป็นรายกรณี แต่เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ จึงไม่ใช่เรื่องง่ายในเรื่องของความรู้ความเข้าใจที่จะต้องค่อย ๆ พัฒนาไป พร้อมทั้งแสดงความเชื่อมั่นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะไปอยู่ในจุดที่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างเต็มที่

**ประเด็นที่ 2 ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในห้วงระยะ 5 ปีที่ผ่านมา**

**นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ:** 1) รากฐานแนวความคิดของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีหน้าที่ 2 ประการ คือ การตรวจสอบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และการตรวจสอบกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจ ซึ่งหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะดูว่ามีความเดือดร้อนเกิดขึ้นที่ไหนอย่างไร

2) ลักษณะการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างกว้างจะดำเนินการแก้ไขปัญหาอยู่ใน 3 ลักษณะ คือ 1) การรับเรื่องร้องเรียนเข้ามาเฉลี่ยปีละประมาณ 3,000 เรื่อง 2) การหยิบยก

เรื่องขึ้นมาดำเนินการเอง (Owned Motion) ซึ่งแบ่งออกได้เป็นอีก 2 ลักษณะ ได้แก่ เรื่องลักษณะเฉพาะบุคคลเป็นรายกรณี และเรื่องเชิงระบบที่มีผลกระทบในวงกว้าง และ 3) การทำเรื่องเชิงระบบในส่วนของหมวด 5 หน้าที่ของรัฐที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถมีข้อเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรีได้ โดยในทางปฏิบัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แบ่งการทำงานออกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) เรื่องที่ดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนมีความประสงค์ที่จะนำเรื่องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ และ 2) เรื่องที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐที่เข้ามาสู่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยตรง ซึ่งจะดำเนินการได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) เรื่องที่มีการร้องเรียนโดยตรงมายังผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีเข้ามามากที่สุด 2) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นมาดำเนินการเองโดยพิจารณาจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะและส่งผลกระทบในวงกว้าง โดยปัจจุบันได้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้ว จำนวน 15 เรื่อง อยู่ระหว่างการดำเนินการ จำนวน 15 เรื่อง และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จะได้มีการเสนอโครงการเพื่อศึกษาเรื่องตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประมาณ 10 เรื่อง ทั้งนี้ คาดการณ์ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จะมีการดำเนินการในหมวด 5 ได้ครบทุกมาตรา และ

3) การรวบรวมข้อมูลการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐตามหมวด 5 ว่ามีการดำเนินการในเรื่องใดบ้าง พร้อมทั้งจะมีการตรวจสอบว่าการดำเนินการในส่วนใดยังปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 ซึ่งอยู่ระหว่างการเตรียมระบบฐานข้อมูล

### ประเด็นที่ 3 ภาพอนาคตการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นไปในทิศทางใด

**ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย:** บทบัญญัติในเรื่องหมวด 5 หน้าที่ของรัฐถือเป็นเรื่องใหม่ โดยความตั้งใจของผู้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาคือ ความพยายามที่จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นจำนวนมากแต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถทำให้บรรลุผลได้จริง ต่อมารัฐธรรมนูญได้พัฒนาขึ้นเป็นลำดับและมีความพยายามที่จะพัฒนาสภาพบังคับที่ให้รัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นได้จริง กล่าวคือประชาชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยที่ประชาชนไม่ต้องมาร้องขอ โดยมีเจตจำนงคือ ไม่ว่าจะใครก็ตามที่เข้ามาเป็นรัฐบาลต้องคำนึงถึง เนื่องจากเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการให้กับประชาชน สังเกตได้จากหลายอย่างที่ถือเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นรูปธรรมแล้วตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาทิ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) การจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลา 12 ปี การมีพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในหลาย ๆ เรื่องที่มีสภาพบังคับและเกิดขึ้นจริงแล้วในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

แต่ในขณะเดียวกันการที่จะทำให้สภาพบังคับหน้าที่ของรัฐประสบผลจริงและประชาชนได้ประโยชน์ยังคงต้องดำเนินการเพิ่มเติมอีก 3 ประเด็น ดังนี้

1. การพิจารณาว่ากฎหมายใดควรจะบังคับใช้ต่อไปหรือการยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้จะต้องมีการศึกษาเชิงระบบ เช่น การหยิบยกประเด็นหนึ่งที่อยู่ในหน้าที่ของรัฐขึ้นมาพิจารณาว่ากฎหมายที่มีอยู่เพียงพอแล้วหรือไม่

2. การทำให้สภาพบังคับของกฎหมายที่มีอยู่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และมีประสิทธิภาพ สภาพบังคับที่ควรกำหนดให้มี **หน่วยงานที่ดูแลควบคุม (Regulator)** ซึ่งในประเด็นนี้อาจถือได้ว่าในกรณีหมวด 5 หน้าที่ของรัฐได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลไปโดยปริยาย ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนที่จะเป็นผู้ฟ้องก็ตาม โดยหัวใจสำคัญในประเด็นนี้อยู่ที่อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ประเด็นคำถามที่จะเกิดขึ้นต่อมาคือ ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีสภาพบังคับมากน้อยเพียงใด สามารถบังคับให้หน่วยงานต้องปฏิบัติได้หรือไม่ หรือถ้าหากไม่ปฏิบัติผลที่ตามมาจะเป็นอย่างไร

3. การกำหนดในเนื้อหาสาระว่าจุดสูงสุดหรือจุดต่ำสุดคือเท่าใด และอะไรคือจุดขีด **ว่ามาตรฐานหรือความเหมาะสมควรอยู่ในระดับใด โดยจะต้องเป็นฉันทามติ (Consensus)** มีความเห็นตรงกันจากผู้มีส่วนได้เสีย

(StakeHolder)แต่เชื่อได้ว่าเนื้อหาสาระในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐมนตรีมีหลายเรื่องที่มีส่วนได้เสีย ไม่อาจหาฉันทามติหรือเห็นด้วยกันทั้งหมดได้ และมีเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เกิดขึ้น ยกตัวอย่างในประเด็น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม และ ทรัพยากรธรรมชาติที่สังคมไม่อาจหาฉันทามติ ได้ว่า อะไรคือความพอดี เป็นต้น การได้ดูสภาพ ระหว่างกลุ่มคนจะเป็นตัวกำหนดเนื้อหาสาระ ในเชิงมาตรฐาน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ยาก หลายเรื่องที่เป็นเรื่องโดยทั่วไปมักเป็นเรื่องที่ง่าย เช่น ในเรื่องของการศึกษาที่ไม่มีบุคคลใด ไม่อยากให้การศึกษาคือ เป็นต้น แต่หากเป็นเรื่อง ที่เป็นประโยชน์ร่วมอาจทำให้เกิดหลายมุมมอง ที่แตกต่างกันออกไปตามสาขาวิชาชีพหรือ เป้าหมายของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจทำให้เป็นเรื่อง ที่ยากในการกำหนดเส้นแบ่งมาตรฐานที่ชัดเจน ว่าเป็นอย่างไร พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตว่า ปัจจุบัน เป็นการดำเนินการในลักษณะทำตามเรื่อง ร้องเรียนที่มีเข้ามา แล้วจึงเข้าไปตรวจสอบ แต่หากจะมองถึงบทบาทในภาพกว้างของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในการบังคับใช้ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐมนตรี คือ การสร้างมาตรฐานกลางที่ได้ ดูสภาพและตอบโจทย์ โดยอาจมีหลักเกณฑ์ ในการกำหนดมาตรฐานขึ้น ได้แก่ 1) เรื่อง ของการบังคับใช้ว่าสามารถบังคับใช้ได้ อย่าง มีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ 2) บรรลุเป้าหมาย ตามที่กำหนดหรือไม่ 3) กฎหมายที่มีอยู่ เพียงพอหรือไม่ต่อสถานการณ์และประชาชน 4) มีความเสมอภาคหรือเกิดการเลือกปฏิบัติ หรือไม่ 5) สามารถสนองต่อสภาพของปัญหา ในสังคมจริงหรือไม่ และ 6) มีความเหมาะสม

กับสถานการณ์หรือวัฒนธรรมหรือไม่

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เสนอแนวทางที่จะทำให้หมวด 5 หน้าที่ของรัฐมนตรีสามารถปฏิบัติได้จริง ซึ่งควรมีการดำเนินการ ควบคู่กันไประหว่าง “การตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ที่มีเข้ามาจากผู้ตรวจการแผ่นดิน” และ “การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานตาม หมวด 5 หน้าที่ของรัฐมนตรี” ให้คนทั่วไปได้รับรู้ และสามารถร้องเรียนได้ หากการดำเนินการ ของรัฐไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดย อาจดำเนินการได้ด้วยการให้ข้อเสนอแนะหรือ เป็นตัวกลางประสานหน่วยงานต่าง ๆ ในการ กำหนดเป้าหมายหรือกติการ่วมกัน ซึ่งเรื่อง ดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ถนัดนัก แต่ เชื่อได้ว่าที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้พยายาม ที่จะสร้างหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้นมาด้วยการ มีข้อเสนอแนะต่าง ๆ เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามในการสร้างมาตรฐานดังกล่าว อาจเกิดข้อโต้แย้งขึ้น แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ สภาพบังคับที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติได้ จริง ยกตัวอย่างจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายที่จะต้องดำเนินการทุก 5 ปีที่จะต้องดู ว่าสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

กลุ่มผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 61 มาตรา 62 และ มาตรา 63 ในการที่จะติดตามเร่งรัด นั้น มีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์: รายละเอียดที่ได้ระบุไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐมนตรี ในบางเรื่องนั้นมีเนื้อหาที่กว้างมาก ยกตัวอย่าง ในประเด็นที่รัฐต้องดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างเคร่งครัด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาขึ้นว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหาย หากเสียหายก็เสียหายกันทั้งประเทศ เพราะรัฐบาลบังคับใช้กฎหมายทั้งประเทศ โดยเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินควรที่จะวางแนวของตนเองขึ้นมาให้ชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำเพื่อให้เห็นขอบเขตของเรื่องเพื่อไม่ให้บุคคลต่าง ๆ เข้ามาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุดอยากให้มองย้อนกลับไปเจตนารมณ์ของการร่างหมวด 5 หน้าที่ของรัฐว่า มีความต้องการเพื่ออะไร พร้อมทั้งได้ชี้ให้เห็นว่าการมีหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจมากขึ้นที่จะเข้าไปดูแลประชาชนโดยมีหลักการสำคัญ คือ ผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องมาร้องเรียน แต่หากรอให้มีการร้องเรียนเป็นเฉพาะเรื่องอาจใช้เวลามากในการที่จะดำเนินการที่ละเรื่องให้แล้วเสร็จ แต่หากมีการดำเนินการในภาพรวมย่อมเป็นเรื่องที่ดีกว่าและในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของรัฐถือเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่อาจตอบได้ว่าในแต่ละเรื่องใครคือผู้ทรงสิทธิโดยจะต้องค่อย ๆ จับประเด็นพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เนื่องจากในแต่ละเรื่องผู้ทรงสิทธิก็จะมีลักษณะแตกต่างกันออกไป

ในกรณีประเทศอยู่ในสถานการณ์ที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หากมีประชาชนร้องเรียนในเรื่องของการบริหารจัดการวัคซีนเข้ามาในขณะนั้นมีขอบเขตในการพิจารณาอย่างไร

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์: เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเนื้อหาที่คล้ายกันแต่ไม่เหมือนกันทั้งหมด หากจะร้องเรียนในหมวด 5 ก็ต้องพิจารณาตามความในหมวด 5 โดยระบบกฎหมายทั่ว ๆ ไปบัญญัติขึ้นบนพื้นฐานว่าต้องชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับความจำเป็นของรัฐที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมว่าได้สัดส่วนกันหรือไม่ ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณา

ประเด็นการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามเนื้อหาที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ที่ได้มีการใช้ถ้อยคำว่า “ประชาชนหรือชุมชนมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์” ซึ่งจากถ้อยคำดังกล่าวจะถือว่าการร้องเรียนในเรื่องหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นการร้องเรียนเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อส่วนรวมเท่านั้นหรือไม่ ถ้าหากเป็นการร้องเรียนเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้ร้องเรียนหรือประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะจะไม่ถือเป็นการร้องเรียนเรื่องหน้าที่ของรัฐ โดยจะถือเป็นหลักในการพิจารณาแบบนี้ได้หรือไม่ หรือควรมีหลักในการพิจารณาในเรื่องนี้อย่างไร

นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ: เป็นประเด็นที่ควรต้องมีการศึกษาระดมความคิดเห็น รวมถึงสอบถามจากผู้รู้อีกครั้ง ซึ่งคงจะยังไม่อาจให้คำตอบที่ชัดเจนได้ ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยการร้องเรียนที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวนั้นสามารถร้องเรียนได้ตามปกติ โดยไม่ต้องอ้างหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แต่จะมีข้อแตกต่างกัน คือ ถ้าหาก

ร้องเรียนในหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาได้ และถ้าเป็นเรื่องที่มีผลกระทบวงกว้างก็คงไม่มีปัญหาอะไรเนื่องจากเข้าลักษณะในหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐอยู่แล้ว แต่หากเป็นเรื่องเฉพาะตัวหรือกลุ่มบุคคลจำนวนไม่มาก อาจต้องพิจารณาดูว่าจะมีวิธีการใดที่จะแก้ไขปัญหาก็ได้รวดเร็วกว่า

**ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์:** เรื่องปัจเจกบุคคลนั้นสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ได้ แต่อาจไม่เข้าเกณฑ์หน้าที่ของรัฐโดยตรง เพราะหน้าที่ของรัฐควรเป็นเรื่องภาพรวมหรือมีผลกระทบวงกว้างพอสมควร แต่ควรสร้างมาตรฐานให้ชัดเจน เพราะในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้พูดถึงชุมชนซึ่งอาจมีจำนวนไม่มาก อาจจะมีหนึ่งร้อยหรือสองร้อยคน ถ้าหากพิจารณาแต่เพียงว่าจะต้องกระทบคนทั้งประเทศนั้น อาจไม่สอดคล้องกับตัวบทตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่เชื่อได้ว่าไม่น่ามีปัญหาเพราะไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนทั้งเรื่องปัจเจกหรือกลุ่มคนล้วนอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพียงแต่อยู่คนละมาตราเท่านั้น

**ศาสตราจารย์วุฒิสาร ต้นไชย:** การแก้ไขปัญหาก็จะทำให้หน่วยงานรัฐสามารถปฏิบัติ (Function) ได้โดยสมบูรณ์ มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มเติมอีกใน 2 เรื่อง ได้แก่ 1) การออกแบบจากบุคคลที่เป็นผู้พิจารณาว่าครบถ้วนหรือไม่หรือควรเพิ่มเติมอะไร 2) เกิดจากเหตุการณ์กรณี (Incident) หรือเรื่องร้องเรียนที่มีอยู่

นำไปสู่การที่ทำให้ทราบว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอยู่ซึ่งเชื่อว่าสามารถดำเนินการได้ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำทั้งในส่วนของ การบรรเทาความเดือดร้อนและการสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อพิจารณาว่าโดยหลักการแล้วแต่ยังขาดตกบกพร่องหรือไม่อย่างไร และไม่ควรรคิดว่าจะต้องเป็นเรื่องของประชาชนหรือชุมชนเท่านั้น เพราะการร้องเรียนเรื่องที่ดินเองเดือดร้อนเป็นปัญหาที่เกิดจากการไม่มีมาตรการหรือกฎหมายซึ่งแม้จะมองว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อยแต่สามารถที่จะชี้ให้เห็นและอาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่จะทำให้หมวดหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้

**สิ่งที่ต้องพัฒนาให้ดีขึ้นควรมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไรในวิถีทางของผู้ตรวจการแผ่นดิน**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์:** ในหมวดสิทธิเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างกฎหมายได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมถึงสิทธิทางการเมือง ต่างจากในเรื่องของหน้าที่ของรัฐที่จะให้ความสำคัญในเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม โดยถือเป็นเรื่องหลัก ๆ ที่อยู่ในเรื่องหน้าที่ของรัฐ แต่ยังมีเรื่องย่อย ๆ ที่สอดแทรกรวมกันอยู่และเข้าใจได้ว่าผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถกำหนดเส้นแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนที่สุดว่าเรื่องอะไรควรทำ แต่หากมองในเรื่องของหน้าที่ของรัฐนั้น คือ ทุกเรื่องที่รัฐจะต้องดำเนินการ แต่หากสามารถกำหนดเส้นแบ่งให้ชัดเจนในเรื่องที่รัฐจะต้องดำเนินการได้จะทำให้แยกแยะเรื่องหน้าที่ของรัฐกับเรื่องสิทธิเสรีภาพได้พอสมควร

การที่จะทำให้เรื่องหน้าที่ของรัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้นควรมีการดำเนินการ แก้ปัญหาแบบภาพรวมและอาจแบ่งหน้าที่ ให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละท่านดูแล ในเรื่องหน้าที่ของรัฐด้านต่าง ๆ คนละ 3-4 ด้าน โดยอาจจำแนกเป็นกลุ่มด้านต่าง ๆ 3-4 กลุ่ม ยกตัวอย่างกรณีเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ใน เรื่องของเศรษฐกิจ กรณีเรื่องของการศึกษา ที่อยู่ในกลุ่มด้านสังคม เป็นต้น โดยกำหนดให้ แต่ละคนเข้าไปดูแลและดำเนินการแบบภาพรวม

การเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานใดนั้น ทำให้ เกิดประเด็นคำถามขึ้นว่าสิ่งที่ได้แนะนำไปมี การตอบสนองมากน้อยเพียงใดและอย่างไร โดยเชื่อได้ว่าเรื่องเล็ก ๆ รัฐบาลได้เข้าไปแก้ปัญหา อยู่แล้ว แต่หากเป็นเรื่องใหญ่ ๆ หรือเรื่องเชิงระบบ ก็คงพบได้ยากกว่าจะมีการลงไปแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่รับ เรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนและให้คำแนะนำ ต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากผู้ตรวจการ แผ่นดินไม่ใช่หน่วยงานตัดสินใจหรือบังคับ ให้ทำได้โดยตรง โดยเห็นควรมีข้อเสนอให้มี หน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงที่คอยติดตามสิ่งที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไปว่า มีการปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด หรือเรื่องใดที่มีการเสนอแนะไปแล้วหน่วยงานไม่ได้ดำเนินการ ซึ่งเชื่อได้ว่าจะเป็นมิติใหม่และจะทำให้สามารถ ตอบสนองประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ: ในหมวด 5 หน้าที่ ของรัฐควรที่จะเน้นในเรื่องของภาพรวม เรื่องที่เป็นนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบในวงกว้าง

เนื่องจากในหลายมาตราได้บัญญัติไว้กว้าง ๆ และหลายเรื่องยังไม่มียุทธศาสตร์ ในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งเป็นช่องทางที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเสนอแนะทั้งด้านนโยบายหรือมาตรการ สาธารณะได้ เชื่อว่าบทบาทของสถาบัน พระปกเกล้าและศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมถึงสถาบันวิชาการต่าง ๆ จะสามารถช่วยเหลืองานวิชาการให้แก่ผู้ตรวจการ แผ่นดินใน 2 เรื่องสำคัญได้แก่ 1) การศึกษาว่า 5 ปี ที่ผ่านมา การดำเนินการในเรื่องหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ สามารถบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ มีอุปสรรคและมีข้อเสนอแนะอย่างไร โดยการ รับฟังข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง 2) การศึกษาแต่ละมาตราในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะยัง ไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอ แต่หากมีการศึกษา วิจัยเพื่อนำร่องก่อนที่จะนำไปสู่การดำเนินการ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะ ทำให้ทิศทางการดำเนินการต่อไปมีความชัดเจน มากยิ่งขึ้น

สำหรับประเด็นการติดตามผลหลังจากที่ ได้มีการเสนอแนะไปแล้วนั้น ได้มีการปรึกษากันภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินบ้างแล้ว ซึ่งเรื่องส่วนใหญ่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินการ ตามที่เสนอแนะ อาจจะมีเพียงบางเรื่องเท่านั้น แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นการเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้สั่งการตามที่เห็นสมควร แต่หากจะให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่ เสนอแนะไปทั้งหมดจะเป็นเหมือนการสั่งให้ ต้องทำตาม แต่ในทางปฏิบัติอาจมีช่องทาง ที่จะทำให้ข้อเสนอแนะได้รับการปฏิบัติมากขึ้น

ในขณะเดียวกันกระบวนการที่ได้มาซึ่งข้อคิดเห็นที่จะมีการเสนอแนะจะต้องได้มาจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนโดยแท้จริง นอกจากนี้ในหลายมาตราที่อยู่ในหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐควรเขียนให้ชัดเจน เช่น ประเด็นเรื่องการเงินการคลังควรเจาะจงลงไปในเรื่องของวินัยการเงินการคลัง หรือเรื่องที่เขียนไว้แบบกว้าง ๆ อาจเป็นช่องที่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอนโยบายสาธารณะได้มากขึ้น และในอนาคตหากมีการเสนอที่จะปรับแก้รัฐธรรมนูญ คิดว่าในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ มีความเชื่อมโยงกันอยู่มาก และหากพิจารณาหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศจะพบว่า มีเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ด้วย ส่วนในเรื่องของสิทธิมนุษยชน (Human Rights) จะเป็นเรื่องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งในรัฐธรรมนูญหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จะมีเรื่องทั้ง 2 ส่วนสอดแทรกรวมกัน ซึ่งคงจะต้องปรึกษาหารือและพิจารณาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะเข้าไปมีบทบาทอย่างไร รวมถึงจะมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

**ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย:** หมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐเป็นเรื่องใหม่ เป็นนวัตกรรม เป็นเรื่องที่ประชาชนได้ประโยชน์ แต่คำถามที่เกิดขึ้นคือ จะทำอะไรไม่ให้การเข้าไปแก้ปัญหาก็เป็นเครื่องมือของการลดความน่าเชื่อถือ (Discredit) การไม่ทำงานของรัฐ โดยมองว่าการมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหลายเรื่องเป็นเรื่องที่ไม่มีที่สิ้นสุด (Endless) ทำเท่าใดก็ไม่เพียงพอ

ยกตัวอย่างในประเด็น ตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญ เรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งหากพิจารณาโดยละเอียดจากข่าวสารที่ปรากฏประจำวันก็ไม่อาจประเมินให้ผ่านได้ โดยจะต้องเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่าระดับไหนคือความพอดี นอกจากนี้ควรจำแนกประเภทในหมวดหน้าที่ของรัฐออกเป็นกลุ่ม ได้แก่

1. การดำเนินการขั้นพื้นฐาน (Basic Function & Basic Service) ที่รัฐต้องทำ สิ่งที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์โดยตรงและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) โดยแท้จริง เช่น เรื่องการศึกษา เรื่องการบริการสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งเรื่องดังกล่าวง่ายต่อการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยคำนึงจากปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ และหากมีความต้องการที่เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดอาจถือไม่ได้ว่าเป็นข้อร้องเรียนแต่เป็นความต้องการที่เกินกว่ามาตรฐานที่พึงมี ซึ่งเชื่อว่าการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานมีความจำเป็นและสามารถทำได้

2. การทบทวนการจัดระบบ (Reset System) ที่ไม่เพียงทบทวนการมีหรือการยกเลิกกฎหมายแต่ยังรวมถึงการแนะนำให้เกิดนโยบายใหม่ ๆ หรือมาตรการใหม่ ๆ ที่จะทำให้หน้าที่ของรัฐดำเนินการได้จริงหลายเรื่องไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎหมายแต่เป็นเรื่องของมาตรการ เรื่องของการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ยังได้ยกตัวอย่างงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เกี่ยวกับการประเมิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ประชาชนทั่วไปไม่ทราบถึงความมีอยู่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ไม่ทราบผลการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าสามารถดำเนินการเรื่องใดได้บ้างและช่องทางเข้าถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่จะต้องทำให้สาธารณชนมองเห็นถึงกลไกการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในการช่วยเหลือประชาชน ทั้งในเรื่องของการจัดระบบหรือเรื่องของภาพรวม และการแก้ปัญหากรณีข้อร้องเรียนจะต้องมีความสมดุลกันในทั้ง 2 เรื่อง โดยการศึกษาทั้งระบบใหญ่ในภาพรวมที่จะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและไม่กลับมาร้องเรียนอีก และในเรื่องของการจัดระบบการดำเนินการ โดยพิจารณาจากมาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ว่าจะช่วยเสริมให้หน้าที่ของรัฐสมบูรณ์ในแต่ละประเด็นมีอะไรบ้าง และขาดอะไรซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการเสนอแนะ อาจไม่ใช่การเสนอคณะรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียว แต่อาจเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงกฎหมาย โดยพิจารณาจากประเด็นที่มีข้อร้องเรียนจำนวนมากและกลายเป็นปัญหาทั่วไป (Common Issues) ซึ่งจะเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่องอยู่

3. ในบางประเด็นที่ยังมีความขัดแย้งของเป้าหมาย ผลประโยชน์ กรอบวินัย (Discipline) ที่ไม่อาจกำหนดเส้นแบ่งเกณฑ์มาตรฐานได้ เช่น ประเด็นเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพที่จะต้องส่งผลกระทบต่อ น้อยที่สุด ซึ่งคำถาม

ที่เกิดขึ้นคือ น้อยที่สุดคือเท่าใดเพราะไม่ว่าทำอะไรก็กระทบความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น โดยถือเป็นเรื่องยากในระดับหนึ่ง

**นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน**<sup>6</sup>: สิ่งสำคัญที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการที่ผ่านมา มีความสอดคล้องตามที่ได้ตั้งข้อสังเกต พร้อมยกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการเกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในแต่ละเรื่องมีประเด็นย่อยที่เกิดคำถามขึ้นว่า ต้องทำอะไรบ้าง ใครมีหน้าที่ ความเหมาะสม เกณฑ์มาตรฐาน นั้น ปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ระหว่างดำเนินการทำระบบฐานข้อมูลดังกล่าว พร้อมทั้งจะดำเนินการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง โดยการหารือร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติและผู้กำกับดูแล การดำเนินการในแต่ละเรื่องของหน้าที่ของรัฐนั้น ควรอยู่ในระดับใด จึงจะเหมาะสม และจะมีการกำหนดตัวชี้วัดระบบติดตามรายงานการปฏิบัติงานว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ จะมีการทำความเข้าใจให้ผู้ปฏิบัติได้ทราบถึงเกณฑ์มาตรฐานว่าต้องทำให้อยู่ในระดับใด จึงถือว่าครบถ้วนถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องศึกษาเพื่อพัฒนาต่อไป □

<sup>6</sup> โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564



# จากหลักปรัชญาพื้นฐานสู่การตรวจการแผ่นดิน<sup>1</sup>

*ไม่มีศาสตร์ใดจะสมบูรณ์ ถ้าขาดหลักปรัชญา  
(No Science is complete without Philosophy)*

วินิชญนันท์ อภิทรศชากร<sup>2</sup>  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## บททั่วไปของปรัชญา

“ปรัชญา” มาจากคำภาษาอังกฤษ “Philosophy” มีที่มาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “Philosophie” มาจากภาษาลาติน “Phiosophia” ที่แผลงมาจากคำในภาษากรีกที่เขียนว่า “Philosophia” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำว่า Philos ที่แปลว่า Love of หรือ Loving of (ความรัก) และคำว่า Sophia ที่แปลว่า Wisdom หรือ Knowledge (ความรู้ ปัญญา ความฉลาด) เมื่อรวมกันแล้ว คำว่า “Philosophy”

จึงหมายถึง “Loving of Wisdom” หมายถึง ความรักปัญญา ความรักในความรู้ ความรักในการแสวงหาความรู้ หรือ การใส่ใจในการแสวงหาความรู้

คำว่า “ปรัชญา” ในภาษาไทย ตรงกับคำภาษาบาลีว่า “ปัญญา” มีรากศัพท์มาจาก ป (อุปสรรค = ท้าว) + ญา (ธาตุ = รู้) เมื่อรวมกันแล้ว แปลว่า รู้ทั่ว รู้รอบ ซึ่งพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรวงศ์ไวยทยากร กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงบัญญัติศัพท์คำว่าปรัชญาขึ้น

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจากข้อมูลทางกฎหมายและระเบียบ ตลอดจนเอกสารทางวิชาการ ประกอบกับประสบการณ์และความเห็นส่วนตัวบางประการของผู้เขียนเท่านั้น

<sup>2</sup> ผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

มาจากรากศัพท์ภาษาสันสกฤต 2 คำ ได้แก่ คำว่า พร ที่แปลว่า ประเสริฐ และคำว่า ชญา แปลว่า ความรู้ รู้ เข้าใจ เมื่อรวมกันเป็น “ปรัชญา” (ปรัชญา) จึงแปลว่า ความรู้อัน ประเสริฐ เป็นวิชาที่ว่าด้วยหลักแห่งความรู้ และความจริง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้นิยามความหมายของคำว่า “ปัญญา” เอาไว้ว่า “ความรู้แจ้ง ความรอบรู้ ความสุขุม ความฉลาด” และนิยามความหมายของคำว่า “ปรัชญา” ว่า เป็นวิชาที่ว่าด้วยหลักแห่งความรู้และความจริง หมายความว่า ปรัชญามีหน้าที่สืบเสาะหาความรู้เกี่ยวกับความจริงของสิ่งทั้งปวง ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม

ปรัชญาแบ่งเป็น 3 สาขาใหญ่ ๆ คือ<sup>3</sup>

1. อภิปรัชญา (Metaphysics) หรือ ภาววิทยา (Ontology)

อภิปรัชญา (Metaphysics) เป็นวิชาที่ว่าด้วยความแท้จริงของสรรพสิ่ง เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ภาววิทยา (Ontology) ซึ่งเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยความมีอยู่ ความเป็นอยู่ของสรรพสิ่ง โดยทั่วไปแล้วถือว่า สิ่งที่มีอยู่ย่อมเป็นสิ่งแท้จริง และสิ่งแท้จริงย่อมมีอยู่ ความมีอยู่กับความแท้จริงจึงเป็นอันเดียวกัน

2. ญาณวิทยา (Epistemology)

หมายถึง ทฤษฎีความรู้ (Theory of Knowledge) เป็นวิชาที่ศึกษาค้นคว้าหาความรู้ ธรรมชาติและเหตุแห่งความรู้ที่แท้จริง ซึ่งเป็นการศึกษาถึงรายละเอียดของความรู้ทั้งหมด เป็นการศึกษาสภาพทั่ว ๆ ไป

ของความรู้อย่างกว้าง ๆ การอธิบายหรือตอบ ปัญหาเกี่ยวกับความรู้คืออะไร มีลักษณะเป็นอย่างไร ความรู้เกิดขึ้นได้อย่างไร จะสร้างความรู้ได้อย่างไร อะไรคือสิ่งที่เราสามารถรู้ได้ และรู้ได้มากน้อยเพียงไร อะไรคือเงื่อนไข เหตุปัจจัย หรือแหล่งให้เกิดความรู้ได้ ความรู้ที่ได้มานั้น เป็นจริงหรือไม่ หากความรู้นั้นเป็นจริง ถูกต้อง เราสามารถทดสอบความรู้นั้นได้อย่างไร หรือ มีมาตรการในการทดสอบได้อย่างไร

3. คุณวิทยา (Axiology)

เป็นวิชาที่ว่าด้วยคุณค่า 4 ประเภท คือ

- จริยศาสตร์ (Ethics) เป็นวิชาที่ว่าด้วยหลักแห่งความประพฤติ ความดีและความชั่ว ค่านิยมที่ถูกและผิด วิถีดำรงชีวิตที่ดีที่สุด หรือ มาตรฐานศีลธรรมที่เป็นสากล

- สุนทรียศาสตร์ (Aesthetics) เป็นวิชาที่ว่าด้วยความดี หลักการตัดสินความงาม องค์ประกอบของความงาม เป็นเรื่องเกี่ยวกับศิลปะ เป็นการแสวงหาความงามอันสูงสุด

- ตรรกศาสตร์ (Logic) เป็นวิชาที่ว่าด้วยการให้เหตุผล การนิยามความหมายอันแท้จริง เป็นการแสวงหาความจริงอันสูงสุด

- เทววิทยา (Theology) เป็นเรื่องของความบริสุทธิ์ทางจิตใจ หรือหลักคำสอนทางด้านศาสนา

นักวิชาการของไทยบางท่านได้ให้ความหมายและความเห็นเกี่ยวกับปรัชญาไว้ ดังนี้<sup>4</sup>

• ปรัชญา คือ ศาสตร์หนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดหมวดหมู่ หรือระบบความรู้สาขาต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจ

<sup>3</sup> History of Philosophy โดย www.baanjomyut.com สืบค้นข้อมูล วันที่ 12 มกราคม 2566

<sup>4</sup> ปรัชญาและปรัชญาการศึกษา .https://www.kroobannok.com/19891 สืบค้นข้อมูลวันที่ 12 มกราคม 2566

และแปลความหมายข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์แบบ ปรัชญาจะประกอบด้วยวิชา ตรรกวิทยา จริยศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ อภิปรัชญา และศาสตร์ที่ว่าด้วยความรู้ทั้งปวงของมนุษย์ (Good, 1958, pp.395)

- ปรัชญา คือ ศาสตร์ชนิดหนึ่ง ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดหมวดหมู่หรือแบบความรู้สาขาต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจและแปลความหมายข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์แบบ (ภิญโญ สาร, 2514, pp.21)

- ปรัชญาคือ ความคิดเห็นใดที่ยังพิสูจน์ไม่ได้ หรือยังสรุปผลแน่นอนไม่ได้ แต่ถ้าพิสูจน์ได้จนลงตัวแล้วก็จัดว่าเป็นศาสตร์ (จันทองประเสริฐ, 2534, pp.2)

- ปรัชญาเป็นวิชาแม่บทของวิชาการแขนงอื่น ๆ และมีความสัมพันธ์กับวิชาทุก ๆ สาขาด้วย (บรรจง จันทรสา, 2522, pp.3)

ปรัชญามีที่มาจากความสงสัยหรือสนใจใฝ่รู้ทั่ว ๆ ไป ซึ่งทำให้เกิดการตรวจสอบจนได้ความกระจ่างเกี่ยวกับการ “ดำรงอยู่” หรือ “เป็นอยู่” ของสิ่งที่เราสงสัยหรือสนใจใฝ่รู้ และการเข้าถึงสิ่งที่ดำรงอยู่หรือเป็นอยู่อย่าง เป็นระเบียบแบบแผน *ปรัชญาจึงเป็นบ่อเกิดของการแสวงหาและวิเคราะห์ความรู้ทุกชนิด* เป็นศาสตร์เกี่ยวกับการหาความรู้ ความจริง เพื่ออธิบายเหตุการณ์และสิ่งต่าง ๆ ตามหลักเหตุและผลอย่างกว้าง โดยใช้หลักการของวิชาตรรกวิทยาเป็นเครื่องมือ มีลักษณะครอบคลุมศาสตร์ทั้งปวง และยากที่จะให้คำจำกัดความซึ่งแม้จะมีการให้คำจำกัดความไว้บ้าง ก็เป็นแบบกว้างมาก เช่น ปรัชญาเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วย

หลักการ (Science of Principle) เพราะหลักการหรือทฤษฎีนั้น ถือเป็นหัวใจของศาสตร์ทุกแขนง *ดังนั้น ปรัชญาจึงเป็นความรู้ที่สากลและจำเป็น สามารถใช้ได้กับทุกวิชา และทุกวิชาต้องมีหลักปรัชญาด้วย*

แม้ความรู้ทางด้านปรัชญาจะไม่ได้เป็นทักษะสำหรับวิชาชีพเฉพาะทาง แต่ทักษะการแสวงหาความรู้ทักษะการวิจารณ์ และทักษะการวิเคราะห์ที่ดี ก็สามารถนำไปพัฒนาและประยุกต์ใช้ได้กับหลากหลายสาขาอาชีพ เช่น นักกฎหมาย นักสื่อสารมวลชน นักการเงิน นักธุรกิจ ครูอาจารย์ และด้านศาสนา จึงเห็นได้ว่าทุกวันนี้การศึกษาวิชาปรัชญาในระดับปริญญา จึงไม่ได้ผลิตบุคลากรเพื่อทำงานด้านปรัชญาโดยเฉพาะเท่านั้น แต่ยังสอนให้นักศึกษาพัฒนาความสามารถในการประมวลผลข้อมูล การคิดอย่างสร้างสรรค์ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างน่าเชื่อถือ โดยมีคำอธิบายที่ดีประกอบการให้เหตุผลนั้น ๆ

## บททั่วไปขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

คำว่า “Ombudsman” หรือ “ออมบุดสแมน” ในภาษาสวีดิช หมายถึง “ผู้แทน” หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการ หรือกระทำการต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษ เรียกว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” เป็นบุคลากรหรือองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง สำหรับประเทศไทย “ผู้ตรวจการ” ดัดแปลงมาจากคำว่า “ผู้ตรวจราชการ” (Inspector) ซึ่งในวิชาบริหารถือว่าเป็นผู้ช่วยผู้บริหารชั้นสูง คอยตรวจ

แนะนำ (ไม่ใช่สืบสวนเพื่อเอาผิด) แล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการเอง (อมร รักษาสัตย์, 2546)

ประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ประเทศสวีเดน ซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดในยุโรป โดยเริ่มใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2352 (ค.ศ. 1809) โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนก็เริ่มมาจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา จึงเรียกว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่ดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนรับฟังและตรวจสอบข้อกล่าวหาของพลเรือนที่มีต่อรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนการรวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอให้รัฐสภาพิจารณาด้วย จึงมีคำเรียกเป็นทางการว่า Justitie - Ombudsman หรือผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อความยุติธรรม (Ombudsman for Justice) ใช้คำย่อว่า JO (ผู้ตรวจการแผ่นดินฝ่ายตุลาการ) ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของ Ombudsman จะไม่เข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง แต่จะใช้วิธีการชักชวน โน้มน้าวมติมหาชน เพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ และให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้นำไปแก้ไขอีกทีหนึ่ง ดังนั้น ข้อเสนอแนะของ Ombudsman จึงมักจะมีควมน่าเชื่อถือ

และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรค เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

ประเทศหรือรัฐหรือเขตปกครองทั่วโลก (162 แห่ง) จะมีภารกิจ 2 ด้านที่มีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงใกล้ชิดกัน ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) และภารกิจด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งมีแนวทางดำเนินงาน โดยอาจรวมอยู่ในองค์กรเดียวกันหรือแยกกันปฏิบัติงาน ดังนี้<sup>5</sup>

1. ประเทศหรือรัฐหรือเขตปกครองที่มีผู้ตรวจการแผ่นดิน และองค์กรสิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยเดียวกันจำนวน 32 แห่ง
2. ประเทศหรือรัฐหรือเขตปกครองที่มีผู้ตรวจการแผ่นดิน และองค์กรสิทธิมนุษยชนแยกจากกัน จำนวน 41 แห่ง
3. ประเทศหรือรัฐหรือเขตปกครองที่มีเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 41 แห่ง
4. ประเทศหรือรัฐหรือเขตปกครองที่มีเฉพาะองค์กรสิทธิมนุษยชน 45 แห่ง

(มี 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อิตาลี และสวิตเซอร์แลนด์ ที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับรัฐ/เมือง และไม่มีองค์กรสิทธิมนุษยชน)

## เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีระบอบการปกครองที่เก่าแก่ที่สุดคือ ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

<sup>5</sup> 1. ข้อมูลหน่วยงาน NHRI จากข้อมูลสมาชิกของ Global Alliance of Human Rights Institutions ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2564 (ยกเว้นหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ GAHRI ในไต้หวันและญี่ปุ่น)

2. ข้อมูลหน่วยงาน Ombudsman จากข้อมูลสมาชิกของ International Ombudsman Institute ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2565 (เฉพาะหน่วยงานระดับ National)

(Absolute Monarchy) ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ที่มีลักษณะเป็นแบบพ่อปกครองลูก (Paternal Government) จนถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันประกอบด้วยกลไกสำคัญ 3 ประการ คือ ประชาชน พระมหากษัตริย์ และองค์กรทางการเมือง หมายถึง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านทางศาล

พระมหากษัตริย์ในแต่ละยุคสมัยต่างให้ความสำคัญของสิทธิเสรีภาพในการร้องทุกข์ของประชาชนพลเมือง ดังจะเห็นได้จาก “การสิ้นกระตังร้องทุกข์” ในยุคของพ่อขุนรามคำแหง และ “การตีกลองร้องฎีกา” ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานชื่อกลองว่า “กลองวินิจฉัยเถรี” โดยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการป่าวประกาศหมายกำหนดการที่พระองค์จะเสด็จออกรับฎีกาเป็นประจำทุกเดือน ณ พระที่นั่งสุทไธสวรรย์ แต่เมื่อมีการพัฒนาการเมืองการปกครอง ตลอดจนความสลับซับซ้อนในวิธีปฏิบัติทางการปกครองที่เพิ่มขึ้น ช่องว่างระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนก็มีมากขึ้นตามลำดับ บทบาทในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน หรือการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ผ่านสถาบันตุลาการ หรือระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั่วไปก็มีขั้นตอนเงื่อนไข

ที่ยุ่งยาก หรืออาจถูกแทรกแซงในรูปแบบต่าง ๆ เช่น อิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลทางการเงิน และระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น การก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในรูปแบบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นทางเลือกอันเหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน โดยมีจุดเริ่มมาจากข้อเสนอให้บัญญัติสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จด้วยเหตุผลบางประการเกี่ยวกับสถานะและโครงสร้างขององค์กร ตลอดจนการยอมรับทางสังคม ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538) ก็ได้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ เป็นมาตรา 162 ทวิ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แต่ตลอดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาแต่อย่างใด

การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539) ได้มีการตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น การจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสบความสำเร็จ โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการแสวงหาข้อเท็จจริง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน

หรือความไม่เป็นธรรม เพื่อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาและหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 ถึง มาตรา 198 และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ และประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542 เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2542 โดยให้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหนึ่งปี

และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะ ตลอดจนหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีหน้าที่เพิ่มเติมในด้านการตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

จวบจนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ก็ยังคงใช้ชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดให้มี “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นหน่วยรับผิดชอบด้านธุรการ การดำเนินการ และอำนวยความสะดวก ในลักษณะเป็นการสนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่ง (เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน) ซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานสำนักงานขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

หลักในการปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งของประเทศไทยและทั่วโลก ก็คือ ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

สำหรับประเทศไทย องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ถูกออกแบบให้เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น โดยจัดให้ทำหน้าที่ที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ คุ่มครองและดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล รวมทั้งการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ดี องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยประกอบไปด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรอัยการ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระ ในขณะที่องค์กรอัยการยังคงเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์กรทั้ง 5 องค์กรเป็นไปอย่างเข้มแข็ง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้เพิ่มและปรับปรุงอำนาจขององค์กรอิสระหลายเรื่อง รวมทั้งกำหนดให้องค์กรอิสระทั้งหลายร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรด้วย

## ผู้ตรวจการแผ่นดิน กับ ผู้ตรวจราชการ

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman” หมายถึง องค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินวิสาหกิจ หรือกิจการอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีภารกิจหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เพื่อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาและหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน

“ผู้ตรวจราชการ หรือ Inspector” หมายถึง หน่วยงานของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีหน้าที่ในการตรวจราชการ แต่ไม่รวมถึงผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน ซึ่งผู้ตรวจราชการมีภารกิจหลักเพื่อสอดส่องดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามนโยบายและแผนของรัฐบาล ตลอดจนการรอบภารกิจของแต่ละองค์กร โดยมีภารกิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในพื้นที่ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนอันเกิดจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐด้วย

นายสงัด ปิถวี อดีตรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินกับ

ผู้ตรวจราชการไว้ในบทความพิเศษ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินกับผู้ตรวจราชการ: ไม่เหมือนแต่ก็อูกล” สรุปว่า ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นไปเพื่อให้คำตอบแก่สังคมได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร แต่การช่วยเหลือประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมกันช่วยเหลือประชาชนที่มีความทุกข์นั้น เป็นบทบาทของผู้ตรวจราชการ

แม้ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินกับผู้ตรวจราชการจะตรงกันในเรื่องของการสอดส่องดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน แต่สัดส่วนของภารกิจนั้นต่างกัน ทั้งยังมีข้อสังเกตในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ข้อความที่ว่า “ไม่ว่าการนั้น จะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม” เป็นหลักสำคัญ

ประการหนึ่งในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่น กล่าวคือไม่ว่าข้าราชการหรือพนักงานของรัฐจะได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่หากประชาชนยังได้รับความเดือดร้อน อาจจะต้องด้วยความล้าสมัยของกฎหมายและระเบียบหรือเหตุอื่นใดก็ตาม ประชาชนก็ยังสามารถร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินได้ และแม้ว่าข้อความนี้จะไม่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยตรง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (1) ก็บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ จึงอาจกล่าวได้ว่า *การใดที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุแล้วไซ้* การนั้นย่อมอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งสิ้น

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ยังบัญญัติให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มี การร้องเรียนได้ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน

เห็นว่ากรกระทำดังกล่าว มีผลกระทบต่อ  
ความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อ  
คุ้มครองประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

## คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
มีจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง  
ตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่ได้รับการ  
สรรหาจากคณะกรรมการสรรหาโดยต้องเป็น  
ผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และผู้ได้รับ  
การสรรหาจำนวน 2 จาก 3 คน ต้องเป็น  
ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์  
เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่า  
อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือ  
หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม  
ตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดย  
ต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า  
5 ปี และอีก 1 คน เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการ  
ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อย  
กว่า 20 ปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกิน  
เจ็ดสิบปี ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรง  
ตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรง  
แต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนด  
คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรง  
ตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักประกัน  
ว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และ  
เป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์  
เป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งการกำหนด  
ให้มีประสบการณ์และความชำนาญในเรื่อง  
ที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบปี

ด้วยเหตุผลที่ว่า บุคคลทั่วไปมักจะเริ่มทำงาน  
เมื่ออายุสี่สิบห้าปีหรือมากกว่า จึงกำหนดอายุ  
ขั้นต่ำไว้ที่สี่สิบห้าปี และจากข้อมูลงานวิจัย  
หลายหน่วยงานพบว่า อายุคนไทยมีอายุเฉลี่ย  
เพิ่มขึ้นจากอายุเจ็ดสิบปีเป็น เจ็ดสิบเจ็ดปีและ  
มีสุขภาพอนามัยดีขึ้น จึงได้กำหนดอายุสูงสุด  
ไว้ที่เจ็ดสิบปี

สำหรับรูปแบบการบริหารงาน ผู้ตรวจการ  
แผ่นดินแต่ละคนมีความเป็นอิสระต่อการในการ  
ใช้ดุลยพินิจเพื่อวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน (ต่างกับ  
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นที่เป็น  
ระบบคณะกรรมการ) แต่กำหนดให้มีประธาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง 3 คน  
เลือกกันเอง เพื่อทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม  
ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ

## หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการ แผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตาม  
ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 และมาตรา 231  
ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22  
และมาตรา 23 และพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 กล่าวคือ

1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ  
ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือ  
คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดา  
ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม  
แก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชน  
โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

4) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเห็นว่ามีการตีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

5) เสนอเรื่องต่อศาลปกครองเมื่อเห็นว่ามีการตี กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

6) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเห็นว่ามีการตีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

ฉะนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพบปัญหาของประชาชนอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ทั้งปวง จึงมีใช้พิจารณาแต่เพียงว่าหน่วยงานนั้นได้กระทำถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือไม่ แต่ให้ดูว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ นั้น ออกมาโดยชอบด้วยเหตุผลหรือสร้างความเดือดร้อนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ

ระเบียบ หรือคำสั่ง ดังกล่าวต่อไป

ทั้งนี้ ลักษณะการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าจะมีผู้ร้องเรียนหรือไม่มีผู้ร้องเรียนก็ตาม จะต้องทำงานเชิงรุกในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ต้องแสวงหาความจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จนได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องสามารถนำไปใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้หน่วยงานไปพิจารณาดำเนินการ หรือเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบและสั่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจสั่งการหรือเข้าไปดำเนินการจัดการเอง เพราะหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี การที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับแนวนโยบายและการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรี

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้ไว้พิจารณา คือ

1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้แต่ต้นนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ

5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมายังมีผู้ตั้งข้อสังเกตและพยายามค้นหาคำตอบของคุณสมบัติและแนวทางปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินบางประการ เช่น

- การกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนให้มีความแตกต่างกัน ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

- ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถถูกตรวจสอบได้หรือไม่ อย่างไร

- ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการใด ๆ ได้หรือไม่ อย่างไร

- ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ อย่างไร

## บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

- หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน (ข้อมูลที่ปรากฏในความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) เช่น

*หลักการไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ* (มาตรา 26) เป็นหลักการใหม่ เพื่อป้องกันมิให้รัฐตรากฎหมายมาเพิ่มภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมและส่วนรวมจะได้รับ เมื่อเทียบกับภาระที่ประชาชนทุกคนจะต้องปฏิบัติ เช่น หากรัฐต้องการทราบว่าประชาชนผู้ใดประกอบธุรกิจการค้า แล้วออกกฎหมายกำหนดให้ประชาชนทั้งประเทศต้องมาจดทะเบียนต่อรัฐ เพียงเพื่อให้รู้ว่ามิใช่ผู้ใดประกอบธุรกิจการค้าอยู่ที่ใดและค้าอะไร ทุกคนที่ประกอบธุรกิจการค้าย่อมต้องมาจดทะเบียนกับรัฐ เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ในขณะที่รัฐสามารถสำรวจตรวจสอบหรือรู้ได้จากข้อมูลของหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภาระที่เกิดแก่ประชาชนกับประโยชน์

ที่รัฐหรือสังคมจะได้รับยอมไม่คุ้มค่ากัน หรือในกรณีที่รัฐออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บังคับให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของรถต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท แม้ว่าประชาชนบางส่วนจะทำประกันภัยที่รวมถึงการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็ยังถูกบังคับให้ต้องทำประกันภัยซ้ำอีก เช่นนี้ ย่อมถือเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น

*หลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล* (มาตรา 27) ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

*หลักการเกี่ยวกับสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์* (มาตรา 41) เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการร้องทุกข์ และการฟ้องหน่วยงานของรัฐด้วย

## หลักการหมวด 5 หน้าทีของรัฐ

• หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวด 5 หน้าทีของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ

(1) ด้วยเหตุที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มา ประชาชนมักจะได้รับในลักษณะ “นามธรรม”

ซึ่งประชาชนอาจจำเป็นต้องไปดำเนินการเรียกร้องให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้น ทั้ง ๆ ที่สิทธิบางประการเป็นเรื่องที่รัฐสมควรจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เช่น สิทธิที่จะได้รับการศึกษา สิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงบัญญัติหมวดที่ว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” ขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรม โดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง สาระในหมวดนี้หลายเรื่องเป็นการนำบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ ในส่วนสิทธิและเสรีภาพจะเป็นเรื่องที่ต้องทำให้แก่ทุกคน หรือเป็นเรื่องส่งผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น การศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ศิลปะ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ของชาติ ฯลฯ บางบทบัญญัติจะเป็นเรื่องการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม บางบทบัญญัติเป็นเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น

(2) สาระในหมวด 5 หน้าทีของรัฐ มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุ

ฟ้องร้องบังคับ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้ ดังนั้น จึงบัญญัติเฉพาะหลักการสำคัญและจำเป็นโดยใช้ถ้อยคำว่า “รัฐต้อง...” ซึ่งมีนัยสำคัญว่าเป็นการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ส่วนหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทาง ในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการ ก็ไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติได้ จึงใช้ถ้อยคำว่า “รัฐพึง...”

(3) หมวด 5 หน้าที่ของรัฐกำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน” เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชน “ทุกคน” หรือ “ทุกชุมชน” เป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละชุมชน “ไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอ” เหมือนที่ผ่านมามาก หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิเป็นจริง รวมทั้งในกรณีที่จำเป็น ก็ได้กำหนดกลไกเพื่อให้การทำหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมายไว้ด้วย ถ้ารัฐไม่กระทำตามหน้าที่ก็จะเป็นการฉ้อฉลใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือถ้ากระทำหน้าที่ไม่ดี ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บริการประชาชนและเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศต่อไป

(4) สำหรับหน้าที่ของรัฐบางประการ เช่น การอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น ในบางบทบัญญัติจะสอดคล้องกับการกำหนดให้เป็น

หน้าที่ของประชาชนและชุมชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐ ประชาชน และชุมชน ร่วมกันทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมาย

## ข้อสังเกตและข้อพิจารณาเกี่ยวกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐทั้ง 12 มาตรา อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ได้แก่

1. หน้าที่พื้นฐานของรัฐ (มาตรา 52 และ 53)

2. หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่จับต้องได้ (มาตรา 54 - 63)

ซึ่งบางมาตราได้ถูกกำหนดให้เป็นภารกิจหลักขององค์กรอิสระหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่และอำนาจเฉพาะเจาะจง เช่น การรักษาวินัยการเงินการคลัง (อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ (อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) การจัดการคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม (อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ครบถ้วนตามหมวด 5 จึงต้องกำหนดกรอบให้ชัดเจนว่าแค่ไหนเพียงไร จึงจะถือว่า “หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5” มิฉะนั้น อาจกลายเป็นงานที่มีลักษณะ “ครอบจักรวาล” หรืออาจถูกมองว่าเป็นทำงานซ้ำซ้อน หรือกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กรอื่น (โดยเฉพาะองค์กรอิสระ) ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 6 และมาตรา 37 (4) ได้บัญญัติถึงแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือองค์กรอิสระทุกองค์กร (การปรึกษาหารือร่วมกันหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน) โดยห้ามมิให้รับเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นหรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้วไว้พิจารณา แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการด้วย

นอกจากนี้ ภารกิจการตรวจการแผ่นดินยังต้องสอดคล้องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐที่ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย โดยมาตรา 65 ได้วางหลักการใหม่ให้รัฐพึงจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อให้มีแผนการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดกรอบเวลา และแนวทางพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติสู่เป้าหมายการพัฒนา

ประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกรอบในการจัดทำแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้สอดคล้องกันไปในทุกทิศทางเดียวกัน และมีการบูรณาการกันเพื่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งมาตรา 76 กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชน ไม่ใช่เป็นผู้ปกครองประชาชน และในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐต้อง เป็นไปตามระบบคุณธรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม มีเอกภาพและมีแนวปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน หลักการให้หน่วยงานของรัฐทำงานอย่างบูรณาการ ร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการกำหนดให้มีประมวลจริยธรรมเป็นหลักการสำคัญที่ใช้

กับองค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐทั้งปวง โดยมาตรา 219 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเป็นมาตรฐานกลางที่ใช้บังคับร่วมกันของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานราชการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ โดยมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวว่าต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่า การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง เพื่อมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นไปในแนวทางเดียวกัน (เหตุที่ความในมาตรานี้ต้องระบุชัดเจนในเรื่องการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง เพราะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ถือเป็นลักษณะต้องห้ามสำคัญประการหนึ่งและอาจเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้)

## ปรัชญาในฐานะฐานรากของการตรวจการแผ่นดิน

แนวคิดของรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนและภาครัฐให้อยู่ในกรอบของกฏกติกาที่ตั้งงามมากกว่าเป็นการตรวจสอบจับผิดหน่วยงานของรัฐ

การขับเคลื่อนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (องค์อำนาจ) และ สำนักงานผู้ตรวจการ

แผ่นดิน (หน่วยธุรการ) ซึ่งหากจะกล่าวในภาพรวมของทั้ง 2 ส่วน ตามแผนแม่บทของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้กำหนดนิยามของความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการ มุ่งเน้นภารกิจหลักขององค์กร ได้แก่ การสร้างความ เป็นธรรมแบบบูรณาการ เพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบดูแลการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ตลอดจนการสร้างความร่วมมือของเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติโดยให้ใช้คำว่า “การตรวจการแผ่นดิน”

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปรัชญาเป็นบ่อเกิดของการแสวงหาความจริงและการวิเคราะห์ความรู้ เพื่ออธิบายเหตุการณ์และสิ่งต่าง ๆ ตามหลักเหตุและผล ดังนั้น การตรวจการแผ่นดินจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ความรู้ เพื่อให้สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างสมเหตุสมผลเช่นกัน

การตรวจการแผ่นดินมีจุดเริ่มจากปัญหาความเดือดร้อนและการไม่ได้รับความไม่เป็นธรรมของประชาชน ซึ่งกระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าวนี้ ในทางพุทธศาสนามีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับหลักปรัชญาโดยอธิบายสถานะดังกล่าวได้ด้วยหลักอริยสัจ 4 ได้แก่ ทุกข์ (ปัญหา) สมุทัย (เหตุแห่งทุกข์) นิโรธ (การดับทุกข์)

และมรรค (วิถีทางเพื่อเข้าถึงความดับทุกข์) และ สิ่งที่จะนำไปสู่การดับทุกข์นั้น ท่านพระเทพเวที ได้กล่าวไว้ในการปาฐกถาพิเศษ เรื่อง สัจจธรรม กับจริยธรรม เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ณ ศูนย์สารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย สรุปได้ว่า *ความจริงที่เราต้องการ ค้นพบหรือแสวงหาเพื่อไปสู่การดับทุกข์ เรียกว่า “สัจจธรรม” ซึ่งสัจจธรรมหรือความจริง จะปรากฏแก่มนุษย์ได้ด้วยความรู้ที่เรียกว่า “ปัญญา” การที่มนุษย์เข้าถึงสัจจธรรมได้ เรียกว่า การมีปัญญารู้แจ้ง (การเข้าถึงสัจจธรรมด้วย ปัญญาหรือความรู้) โดยสิ่งที่เชื่อมโยงมนุษย์กับ สัจจธรรมก็คือ ตัวความรู้หรือปัญญานั้นเอง*

การมีปัญญารู้แจ้งในการตรวจการแผ่นดิน จึงหมายถึง การเข้าถึงหรือค้นพบความจริงจาก ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน รวมทั้งหน่วยงานหรือ บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการเข้าถึงหรือ ค้นพบพยานหลักฐาน (บุคคล เอกสาร สถานที่) ตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องดำเนินการให้ ทันต่อเวลาและด้วยวิธีการอันเหมาะสมเป็นที่ ยอมรับของคนหมู่มาก เมื่อมีปัญญาที่จะทำให้ รู้ความจริงแล้ว ก็นำไปสู่การกำหนดแนวทาง การปฏิบัติที่ถูกต้อง สมบูรณ์ และเมื่อปฏิบัติ ได้ตามแนวทางที่วางไว้อย่างครบถ้วนแล้ว ก็สามารถแก้ไขปัญหาหรือดับทุกข์ได้ในที่สุด

จึงอาจกล่าวได้ว่า ปรัชญาของการตรวจการ แผ่นดิน คือ การแสวงหาความจริง เพื่อการบรรลु วัตถุประสงค์หรือบรรลุภารกิจในการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม ให้แก่ประชาชน ด้วยมาตรการหรือแนวทางที่เป็น รูปธรรมอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้

ในทางกลับกัน ก็ต้องไม่สร้างปัญหาความ เดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม รวมทั้งไม่สร้าง ภาระแก่ประชาชน ตลอดจนหน่วยงานหรือ บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็นหรือเกิน สมควรแก่เหตุด้วย อีกด้านหนึ่ง หากเปรียบเทียบ การตรวจการแผ่นดินเป็นมนุษย์ที่เริ่มปฏิสนธิจาก รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้ว อวัยวะที่ประกอบขึ้นเป็นร่างกาย ก็คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นกำลังหลักในการ ปฏิบัติงานและต้องการความเป็นธรรมไม่แตกต่าง ไปจากประชาชนทั่วไป ถ้าองค์พหุพส่วนใด ส่วนหนึ่งในร่างกายบกพร่อง หรือมีอาการเจ็บป่วย ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่หรือ ประสิทธิภาพของร่างกายโดยรวม การดูแล รักษาร่างกายของตนเองจึงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการดูแลแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้อื่นเช่นกัน

ปรัชญาจึงสอดแทรกไปกับภารกิจของ การตรวจการแผ่นดินทุกประเภทและทุกระดับ ตลอดจนสามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นศาสตร์ ได้ตามข้อเท็จจริงหรือความรู้ที่เกิดขึ้นในทุกวัน ที่ผ่านไปตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งการ คาดการณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจมี ผลกระทบต่อการตรวจการแผ่นดินไม่ว่าทางใด ทางหนึ่งด้วย

## unสรุป

ปรัชญาพื้นฐานของการตรวจการแผ่นดินที่ สันเคราะห์จากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เจตนารมณ์ของการก่อตั้ง องค์การผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ความมุ่งหมายและ

คำอธิบายประกอบบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) ยุทธศาสตร์ชาติ (ฉบับแรกของประเทศไทย) พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มีเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐโดยยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” และมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการวิเคราะห์ตามหลักตรรกวิทยาอย่างเป็นระบบ จึงอาจสรุปภารกิจ การตรวจการแผ่นดิน โดยมีแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผล ดังนี้

- การตรวจการแผ่นดินมีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และส่งเสริมการปฏิบัติงานภาครัฐ เพื่อให้ทุกภาคส่วนอยู่ร่วมกันภายใต้กฎกติกาที่เที่ยงมากกว่าเป็นการจับผิดหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงต้องกำหนดกรอบการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และต้องบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่น โดยไม่ให้มีลักษณะเป็นการก้าวล่วงหรือแทรกแซงกัน

- การตรวจการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบไปด้วยหลักการ *รอบรู้ รวดเร็ว และรอบคอบ* เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

- ความรอบรู้ หมายถึง สิ่งที่ได้มาจากการศึกษา อบรม ประสบการณ์ และความใฝ่รู้

ในศาสตร์ต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า รวมทั้งคุณภาพในการดำรงชีวิต

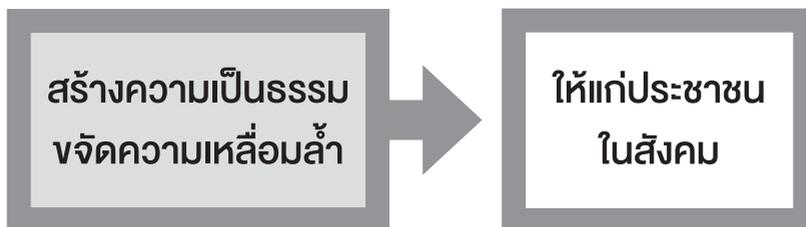
- ความรวดเร็ว หมายถึง การเข้าถึงภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยสามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจได้อย่างถูกต้อง ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนเร่งรัดเอาใจใส่งานในหน้าที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์

- ความรอบคอบ หมายถึง การลดผลกระทบในด้านลบ และความผิดพลาดอันอาจเกิดขึ้นได้จากการปฏิบัติหรือการละเลยหรือการไม่ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด

- การตรวจการแผ่นดินที่ดี ต้องปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรฐานทางจริยธรรม รวมทั้งต้องไม่สร้างภาระให้กับภาครัฐและภาคประชาสังคม ไม่ว่าจะในด้านการปฏิบัติงานงบประมาณ หรือทรัพยากรอื่นใด

อย่างไรก็ตาม สาระของการตรวจการแผ่นดินยังมีรายละเอียดปลีกย่อยอีกมากมาย ทั้งเรื่องที่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายและระเบียบ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้แล้ว และเรื่องที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งเรื่องที่ต้องพิจารณาความเหมาะสมของการดำเนินการที่อาจผันแปรไปตามกาลเวลาหรือตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดขึ้นด้วยเหตุและผล หรือเพื่อให้ได้คำตอบในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานองค์กร ตลอดจนประโยชน์ที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับต่อไป □

## การตรวจการแผ่นดิน



## บรรณานุกรม

- Amara Rakasataya. (2004). phū trūatkān phæ̃ndin khōng ratthasaphā : kānthamn-gān phāitai krōp čhamkat khōng ratthammanūn. [ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: การทำงานภายใต้กรอบจำกัดของรัฐธรรมนูญ]. *Journal of Thai Ombudsman*. 2.,2, 32-38.
- Bānčhōmyut. บ้านจอมยุทธ. (2023). khwāmpenmākhōng'aphipratyā. [History of Philosophy]. (12, January, 2023). Retrieved from [www.baanjommyut.com](http://www.baanjommyut.com).
- Banjong Chansa. (1979). Pradchayakapkānsuksā. [ปรัชญากับการศึกษา]. Bangkok: Thai Wattanapanich.
- Boon Tapanadul. (2017). Botbātlaē'amnātnāthīkhōngphūtrūatkānphæ̃ndintāmratthammanūnhæ̃ngrātcha'ānāčhakthaiPhutthasakrātSōngphanhārōihoksip. [บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560]. *Journal of Thai Ombudsman*. 10.,1, 10-33.
- Jamngong Thongprasert. (1991). Pradchayatawantoksamaiklāng. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Meechai Ruchupan. (2018). Phūtrūatkānphæ̃ndin:Botbātmaiphāitairatthammanūnhæ̃ngrātcha'ānāčhakthaiPhutthasakrātSōngphanhārōihoksip. [ผู้ตรวจการแผ่นดิน: บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560]. *Journal of Thai Ombudsman*. 11.,1, 9-25.
- Parliament. (17, October, 2019). Khwāmmungmāilækham'athibāiprakōprāimāt-trākhōngratthammanūnhæ̃ngrātcha'ānāčhakthaiPhutthasakrātSōngphanhārōihoksip. [ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560].
- Phra Thep Vatee. (20, September, 1988). Keynote address Satčhōthamkapčhariyatham. Humanities Information Center. Faculty of Art, Chulalongkorn University, Bangkok.
- Pinyo Sathorn. (1971). Lakkānbōrihānkānsuksā. [หลักการบริหารการศึกษา]. Bangkok: Thai Wattanapanich.

- sārānukrom ratthammanūn hǎeng rātcha'ānāčhak Thai Phutthasakkarāt sōngphanhārōihāsip. (2007). mūat 'ongkōn tām ratthammanūn phū trūatkān phǎendin. [หมวดองค์การตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน]. King Prajadhipok's Institute.
- Sagnad Patavee. (2009). phū trūatkān phǎendin kap phū trūat rātchakān : mai mūankan tǎe kūākūn. [ผู้ตรวจการแผ่นดินกับผู้ตรวจราชการ : ไม่เหมือนกันแต่ก็ใกล้เคียง]. *Journal of Thai Ombudsman*. 2.,1, 78-90.
- Siraya Promradyod. (2010). panhā sathāna læ 'amnāt nāthī khōng phū trūatkān phǎendin tām ratthammanūn hǎeng rātcha'ānāčhak Thai. [ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย]. (Master degree of law. Political Science Library). Thammasart University, Bangkok.
- Sriracha Charoenpanich. (n.d.). Wiwatthanākānkhōngphūtrūatkānphǎendin. [วิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน]. *Journal of Thai Ombudsman Anniversary 12<sup>th</sup> year*. Office of Thai Ombudsman.
- Thanakit Vorathancthakul. (2017). OngkōnisaratāmRathon.Sōngphanhārōihoksipkapwithihǎengnāchō. [องค์กรอิสระตาม รธน. 2560 กับวิถีแห่งอำนาจ]. (10, January, 2023). Retrieved from [www.isranews.org/isranews-article/56143-law100560.html](http://www.isranews.org/isranews-article/56143-law100560.html).
- Thirapat Serirangsan. (1991). Nǎokhitphūtrūatkānratsaphāphūākānphatthanāthāngkāmūangnairabōpratsaphā [Ombudsman as an innovative idea for political development in parliamentary system]. (Ph. D. Political Science Library). Chulalongkorn University, Bangkok.
- Udomsak Meessuk. (n.d.). pratyā læ pratyā kānsuksā .[ปรัชญาและปรัชญาการศึกษา]. (12, January, 2023) Retrieved from [www.kroobannok.com/19891](http://www.kroobannok.com/19891).



# A new phase of human rights protection: scientific-theoretical analysis<sup>1</sup>

## พัฒนาการขั้นตอนไปของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน: การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีวิทยาศาสตร์

Islamov Jasur Yakubovich<sup>2</sup> and Yuldashev Aziz Sobirovich<sup>3</sup>

อิสลามอฟ จาซัวร์ ยาคุบอวิช<sup>2</sup> และ ยูลดาชเชฟ อาร์ซีส โซบิโรวิช<sup>3</sup>

The Secretariat of the Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights (Ombudsman)<sup>4</sup>

สำนักเลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน<sup>5</sup>

Email: j.islamov@mail.ru

aziz.yuldashev.94@inbox.ru

**A**nnotation. The article touched upon the importance of legal documents aimed at further strengthening the status of the Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights (Ombudsman) in ensuring the rights and freedoms of citizens.

<sup>1</sup> สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับความอนุเคราะห์บทความวิชาการนี้จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน (Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)) เพื่อเผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน อันเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการแบ่งปันและการแลกเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน นโยบายและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนระหว่างคู่ภาคีตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทยและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน (Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)) บทความนี้เขียนขึ้นเป็นภาษาอังกฤษและได้รับการแปลเป็นภาษาไทย โดยสำนักวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

<sup>2</sup> Independent researcher of the National Center for Human Rights of the Republic of Uzbekistan (PhD), Head of the Sector for the Development of International Cooperation of the Secretariat of the Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights (Ombudsman)

นักวิจัยอิสระประจำศูนย์สิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน และหัวหน้าฝ่ายการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ

<sup>3</sup> Chief specialist of the Secretariat of the Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights (Ombudsman) หัวหน้าผู้เชี่ยวชาญ สำนักเลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

<sup>4</sup> 100027, Tashkent, Republic of Uzbekistan 16A, Islam Karimov street

<sup>5</sup> 16A ถนนอิสลาม คาริมอฟ กรุงทาชเคนท์ 100027 สาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

Furthermore, a survey was conducted to analyze public opinion on the new powers granted to the Ombudsman, and the experience of foreign countries was studied.

**Key words:** permanent basis regional representatives of the Ombudsman, legislative initiative, submission, survey.

In recent years, as a result of large-scale reforms initiated by the President of the Republic of Uzbekistan Sh. Mirziyoyev, the foundations of our national statehood have been strengthened, human rights, freedoms and legitimate interests have been guaranteed, the welfare of every citizen and family has increased.

First of all, great conveniences have been created for citizens to apply to government agencies. The President's People's receptions were launched, and each organization learned to receive and listen to citizens.

The approval of the "National Human Rights Strategy of the Republic of Uzbekistan" by the Decree of the President of the Republic of Uzbekistan was also an important event in the life of the country.

This document approved the Roadmap of the National Human Rights Strategy of the Republic of Uzbekistan, as well as the Regulation on the procedure for cooperation between the state

bodies of the Republic of Uzbekistan on the consideration of notices and decisions of the UN human rights statutory bodies and treaty committees. According to the Decree, the main activities of government agencies and organizations responsible for implementing the requirements of international human rights treaties have been identified.

It should be noted that Uzbekistan was elected to the UN Human Rights Council by a majority vote for the first time in history for a three-year term, and President of the Republic of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev attended and addressed the 46th session of the Council for the first time. The report was highly praised by the international community.

Ensuring the implementation of the goals and priorities set out in these documents and further enhancing the effectiveness of ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens highlighted the urgency of reviewing and supplementing the legal acts governing the activities of Authorized Person (Ombudsman) of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights.

Indeed, today's period required the Oliy Majlis Representative on Human Rights (Ombudsman) to take the

protection of citizens' rights and freedoms to a new level.

Undoubtedly, the adoption of Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. PD-6312 "On measures to improve the activities of the Authorized Person (Ombudsman) of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights" and Resolution No. R-5163 "On additional measures to improve the system of detection and prevention of torture" will serve to bring human rights protection in Uzbekistan to a new level.

These documents set the Ombudsman's priorities for the effective protection of human rights and freedoms. In particular:

the allocation from January 1, 2022 of 14 additional staff positions financed from the state budget to create on a permanent basis regional representatives of the Ombudsman, who have been functioning on a public basis for more than twenty years, is a historic step in improving the work of the Ombudsman.

The main tasks of the regional representatives of the Ombudsman are to ensure observance of human rights, freedoms and legitimate interests, organize and monitor the observance of human rights, receive and consider citizens' appeals, assist in the restoration

of their violated rights, submit an annual report, respectively, to the Jogorku Kenesh of the Republic of Karakalpakstan, regional and Tashkent city Kengashes of People's Deputies on the state of observance of human rights, freedoms and legitimate interests in the regions.

In this regard, if we pay attention to the experience of foreign countries, it can be noted that the organization and activities of the regional representatives of the Ombudsmen of the Republic of Armenia, the Republic of Azerbaijan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan, the Russian Federation, Ukraine, the Democratic Republic of Georgia, the Portuguese Republic, the Republic of Poland, the Republic of Indonesia and the Islamic Republic of Pakistan, the foundations of their activities are enshrined in the legislation of these states on human rights defenders [21; 2; 18; 19; 24; 20; 12; 14; 1; 4; 3].

In particular, each subject of the Russian Federation has a human rights representative, and the federal law "On the human rights representative in the subjects of the Russian Federation" serves as their legal basis. Functionally, it is noteworthy that the subject's ombudsmen are provided with a wide range of powers [24].

There are regional representatives of the Ombudsman in 7 regions of the Kyrgyz Republic, each of which is provided with 2-3 assistant staff positions [23].

According to the organizational structure of the Polish Ombudsman institute, in the cities of Gdansk, Wroclaw and Katowice, inter-district regional representatives are established, who are appointed as representatives of several “voivodships” of the state [1].

In the Kingdom of Belgium, there are two independent federal ombudsman institutes (separate for French and Dutch speakers), as well as an independent ombudsman institute in the Flemish region and the Ombudsman in Wallonia [7; 8; 10]. The German-speaking part of Belgium also has its own Ombudsman [16]. There are also Ombudsmen of Antwerp and Ghent [6; 9].

It is obvious that in most developed countries, where the institution of the Ombudsman currently exists, the institution of regional representation is functioning effectively.

In accordance with the Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. PD-6312, the procedure for the systematic submission of information by the Ombudsman to the President of the Republic of Uzbekistan and the Oliy

Majlis on the violated rights and freedoms of citizens is established.

The Ombudsman’s right to submit special reports to the President of the Republic of Uzbekistan, the Chambers of the Oliy Majlis and the Cabinet of Ministers on specific legal, organizational, socio-economic and other measures to protect human rights, freedoms and legitimate interests is also guaranteed.

Such experience is also present in many foreign state ombudsmen. In particular, ombudsmen of the Russian Federation, Kyrgyzstan, Tajikistan, Finland, Poland, Ukraine, Georgia have the right to provide special information on certain areas of protection of human rights, freedoms and legitimate interests [25; 18; 19; 13; 1; 20; 12].

At the same time, one of the most important functional powers in guaranteeing human rights for the institution of the Ombudsman and bringing the status of the institution to a new level is that the Ombudsman has the *right of legislative initiative*, which is enshrined in the Law on the Ombudsman.

In the theory of law, the legislative initiative is described by lawyers of foreign countries and our country as follows.

Legislative initiative is the right of certain bodies, non-governmental

organizations and officials to raise legislative issues and submit them to the legislature for consideration. The legislative initiative is the first stage of the legislative process. This process is based on intensive efforts, as a result of which relevant legislative proposals are submitted to the legislature, and on the basis of these proposals, the parliament decides on the adoption, amendment or repeal of a new law [22].

The right of legislative initiative is the submission of a draft law or a new law to the Oliy Majlis by authorized bodies, organizations and persons established by the Constitution, as well as a proposal to change or repeal the current law and the adoption by the parliament of an appropriate decision to consider this issue in the prescribed manner [22].

At the same time, it should be noted that one of the main criteria of the right of legislative initiative is the consideration of draft laws. That is, the strengthening of the fact that the subjects who have the right of legislative initiative have this right in the normative legal acts [17].

It is known that in accordance with Article 83 of the Constitution of the Republic of Uzbekistan and Article 3 of the Law of the Republic of Uzbekistan “On the procedure for preparing draft laws

and submitting them to the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan”, the right of legislative initiative belongs to the President of the Republic of Uzbekistan, the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan, the Constitutional Court of the Republic Uzbekistan, the Supreme Court of the Republic of Uzbekistan, the Prosecutor General of the Republic of Uzbekistan.

***For reference:*** *In accordance with the Appendix to PD-6312 on the Comprehensive Action Plan to Improve the Activities of Authorized Person (Ombudsman) of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, a bill is being developed to amend Article 83 of the Constitution of the Republic of Uzbekistan, providing for granting the right of legislative initiative to the Ombusman.*

In this regard, if we turn to foreign experience on the right of legislative initiative, the Human Rights Defender of the Republic of Serbia has the right to legislative initiative [5]. To date, the Serbian Ombudsman has submitted 87 bills to the Serbian Parliament on amending, supplementing and harmonizing legislative acts [5].

However, the results of the study

showed that even the majority of ombudsmen in a developed democratic state do not have this right. The presence of this right of the Commissioner of the Oliy Majlis for Human Rights (Ombudsman) empowers the Ombudsman not only to listen and try to find ways to solve the problems of individuals and legal entities, but also to consider these problems at the legislative level. This authority means that many potential disputes are guaranteed to be resolved by making additions and amendments to legislative acts.

The Ombudsman is given the opportunity in writing to warn officials of state bodies and other organizations about preventing violations of the law on observance of human rights, freedoms and legitimate interests, as well as to submit mandatory submissions to the heads of state bodies and organizations about identified violations, about eliminating the causes and conditions, allowing them to be done.

It should be noted that, according to Article 14 of the current Law “On the Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights (Ombudsman)”, the Ombudsman has the right to make recommendations to the heads of state bodies and other organizations on the

elimination of identified violations of the law in the field of human rights and freedoms, the causes and conditions that contribute to them required to be reviewed within the specified time frame. However, Resolution PD-6312 further expanded these powers, and now the implementation of the recommendations of the Ombudsman is mandatory. Of course, on the one hand, these submissions require that organizations commit obvious violations, that they are trained in legal techniques at a very high level, and that the staff of the Ombudsman’s Secretariat be of a very high level. On the other hand, these binding submissions reduce the number of possible violations of the law and create a stronger basis for ensuring human rights.

*For reference: in 2020-2021, the Ombudsman sent 27 appeals to state bodies and other organizations to eliminate violations, 60% of which were resolved positively and the violations were eliminated.*

If you pay attention to the activities of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine, the presentation of the Commissioner

Regarding the activities of the Ombudsman of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Ombudsman’s submission

is a document submitted by the Authorized Person of Human Rights to state authorities, local governments, public associations, enterprises, institutions, organizations, their officials and authorized representatives, regardless of the form property, that appropriate measures will be taken within a month to eliminate the identified violations of human rights and freedoms [20].

The Ombudsman of the Kyrgyz Republic has the same authority [18].

The experience of the Ombudsman of the Kingdom of Thailand is noteworthy here. The ombudsman may issue instructions to the official state body on the elimination of violations that lead to violations of human rights and freedoms. This instruction may be reviewed within 120 days and, if necessary, extended for more than 60 days upon notification of the Ombudsman. In the event that the relevant state body fails to take appropriate measures in the event of violations being detected within the established period, the actions of the head of this state organization are recognized as undermining the public administration system, and the Ombudsman notifies the National Anti-Corruption Commission for legal

assessment and taking appropriate measures. This information is the basis for the commission's proceedings.

However, when the Ombudsman's instructions cannot be complied with, the public authority, together with the Ombudsman, shall immediately consider other ways of remedying the violations and adhere to the general conclusion reached. If the parties do not reach a consensus on the situation, the Ombudsman will report to the Council of Ministers on the situation and the decision of the Council of Ministers will be final on the situation [11].

At the same time, it is necessary to briefly dwell on the experience of Sweden and Finland, foreign countries that have risen to the highest level of protection of human rights and freedoms. Because in Sweden, the Ombudsman can act as a prosecutor in special cases. The Swedish Ombudsman has the opportunity to initiate criminal proceedings against officials who have abused their duties or powers (with the exception of crimes against freedom of the press or the right to freedom of speech), to give an opinion on the dismissal or suspension from office of an official who has committed a crime, committed gross or systematic violations

and report the measure to the competent authorities. At the same time, it is possible to give an opinion on the inquiry on the removal of an official from office and to monitor the process of interrogation of an official [15].

The Finn Ombudsman's powers now include the right to request a police inquiry or pre-trial investigation through an amendment to the law in 2011 [13].

In order to study public opinion on the bill, a public opinion poll was conducted among thousands of citizens.

The survey was conducted mainly by citizens living in the center from different regions of the country (*59% of respondents were men and 41% were women, 78% were young and 22% were elderly*).

The results of the survey showed how familiar the citizens of our country are with the activities of the Authorized Person (Ombudsman) of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, about the obligatory actions of the Ombudsman, about the fact that his regional representatives act on a permanent basis, about the rejection of the principle of an extrajudicial body for the protection of human rights, about opinions and proposals on the most important functions - legislative initiative.

The public opinion poll showed that 67.8% of respondents were fully aware of the activities of the Authorized Person (Ombudsman) of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, which confirmed the need to further increase the legal literacy of citizens in the presence of citizens who are not even aware of such an organization.

The results of the survey also showed that the absolute majority of respondents (78.5%) said that the Ombudsman's actions are an effective tool for protecting the rights and freedoms of citizens and serve to further strengthen the status of the Ombudsman in building a democratic society. Citizens who were critical of the survey also commented that the Ombudsman's mandatory submissions would not have a significant impact on reducing human rights abuses.

The fact that the Ombudsman's regional representatives are organized on a regular basis was positively assessed by 89.6% of the respondents. At the same time, the fact that the regional representatives of the Ombudsman are independent and not accountable to local authorities helps to find a positive solution to the problems of our citizens and to prevent their red tape.

89.3% of respondents positively assessed the right of the Ombudsman to file a lawsuit in the interests of citizens under this law. The remaining participants expressed the view that the Ombudsman should be an independent body that operates outside the judiciary and that citizens can appeal to.

The authorization of the Ombudsman to submit special reports to the President, Parliament and Government of the Republic of Uzbekistan was also supported by 79.8% of respondents. This is due to the fact that the special reports developed by the Ombudsman, as a result of received applications from citizens and analyzes of the results of monitoring conducted on the regions, motivate the Ombudsman to promote another important legislative initiative.

This further strengthens the legal status of the Authorized Person (Ombudsman) of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights in the Constitution of the Republic of Uzbekistan, which has the highest legal force.

In conclusion, it should be noted that by Decree of the President of the Republic of Uzbekistan No. 6312, the Ombudsman as defender of human rights

is endowed with new legal mechanisms for the protection of human rights and freedoms, including the emergence of regional representatives of the Ombudsman working on a permanent basis in 14 regions, the Ombudsman is endowed with the right of legislative initiative, and the authority to introduce consideration and execution by the heads of state bodies and organizations of submissions to eliminate the causes and conditions that led to their violation of the law, its improvement taking into account the experience of human rights institutions of foreign countries and in accordance with international standards (in some areas, for example, popularization of the Ombudsman's right to legislative initiative), the activities of the Ombudsman are positively assessed among the population, the guarantee of human rights and freedoms as one of the main directions of the policy of the republic. All of the above will serve to further strengthen in the world community the status of the Authorized Person (Ombudsman) of the Oliy Majlis for Human Rights institution operating in this direction and increase the status of the Ombudsman from "A" to "B". ◻

**คำอธิบาย** บทความนี้ กล่าวถึงความสำคัญของเอกสารทางกฎหมายที่มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานในการรับประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ ได้มีการจัดทำแบบสำรวจเพื่อวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับอำนาจที่ได้รับมอบใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงได้มีการศึกษาประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ ด้วย

**คำสำคัญ** ผู้แทนถาวรของผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับภูมิภาค, การริเริ่มด้านกฎหมาย, การเสนอให้พิจารณา, การสำรวจ

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา อันเป็นผลมาจากการปฏิรูปครั้งใหญ่ซึ่งริเริ่มโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน นายชัฟคัต มีร์ซีโยเยฟ (Shavkat Mirziyoyev) ได้วางรากฐานการเป็นสาธารณรัฐโดยเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และสิทธิประโยชน์อันชอบธรรม รวมถึงส่งเสริมสวัสดิการของพลเมืองทุกคน รวมทั้งครอบครัวให้เพิ่มมากขึ้น

ประการแรก ประชาชนได้รับความสะดวกในการเข้าถึงบริการหน่วยราชการมากขึ้น โดยได้มีการจัดตั้ง ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนของประธานาธิบดี (The President's People's receptions) และหน่วยราชการแต่ละแห่งได้เรียนรู้ที่จะรับเรื่องราวเรียนและรับฟังประชาชน

การอนุมัติให้มี “ยุทธศาสตร์สิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน” โดยกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญของ

ประเทศเช่นกัน

กฤษฎีกานี้ได้อนุมัติแผนการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน รวมทั้งระบุไว้ว่าด้วยขั้นตอนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในสาธารณรัฐอุซเบกิสถานเพื่อพิจารณาประกาศและการตัดสินใจต่าง ๆ ของหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการสนธิสัญญาแห่งสหประชาชาติ และกฤษฎีกาได้กำหนดกิจกรรมหลักของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามข้อกำหนดของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

สิ่งที่น่าสังเกต คือ สาธารณรัฐอุซเบกิสถานได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี และนายชัฟคัต มีร์ซีโยเยฟ (Shavkat Mirziyoyev) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ได้เข้าร่วมและกล่าวรายงานในการประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ 46 เป็นครั้งแรก ซึ่งรายงานดังกล่าวได้รับการยกย่องอย่างสูงจากประชาคมระหว่างประเทศ

เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมาย จึงได้มีการจัดลำดับความสำคัญไว้ในเอกสารเหล่านี้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการรับประกันสิทธิเสรีภาพ และสิทธิประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนต่อไป และได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการทบทวนและเพิ่มเติมการดำเนินการทางกฎหมายสำหรับการดำเนินกิจกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

ในความเป็นจริงแล้ว ในช่วงเวลานี้ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระดับที่สูงขึ้น

เป็นที่แน่ชัดว่า การนำกฎหมายของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานฉบับที่ PD-6312 มาใช้ “ในมาตรการเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กรคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน” และมติที่ R-5163 “ในมาตรการเพิ่มเติมเพื่อตรวจสอบและป้องกันการทรมาณ” จะช่วยยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

จากกฎหมายนี้ มีการให้ความสำคัญแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินในการมีบทบาทเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเห็นได้จากการจัดสรรบุคลากรเพิ่มเติมจำนวน 14 ตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2565 ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ เพื่อให้มีผู้แทนถาวรของผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับภูมิภาค ในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นระยะเวลามากกว่าสี่ปี จึงถือเป็นก้าวสำคัญทางประวัติศาสตร์ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ภารกิจหลักของผู้แทนในระดับภูมิภาคของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การสังเกตการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และสิทธิประโยชน์อันชอบธรรม ตลอดจนการจัดระเบียบและติดตามการสังเกตการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการรับและพิจารณาการอุทธรณ์ของประชาชน

ให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูสิทธิซึ่งถูกละเมิด และการส่งรายงานประจำปีตามลำดับขั้นไปยังสภาสูงสุดแห่งสาธารณรัฐการากัลปักสถาน (Jogorku Kenesh of the Republic of Karakalpakstan) รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานิติบัญญัติเคนกาซในระดับภูมิภาค และกรุงทาชเคนต์ (regional and Tashkent city Kengashes of People’s Deputies) เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน เสรีภาพและสิทธิประโยชน์อันชอบธรรม

ในการดำเนินการดังกล่าว หากพิจารณาในมิติด้านประสบการณ์ของต่างประเทศ จะสังเกตได้ว่า องค์กรและกิจกรรมของผู้แทนระดับภูมิภาคของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอาร์เมเนีย สาธารณรัฐอาเซอร์ไบจาน สาธารณรัฐคีร์กีซ สาธารณรัฐทาจิกิสถาน สหพันธรัฐรัสเซีย ประเทศยูเครน ประเทศจอร์เจีย สาธารณรัฐโปรตุเกส สาธารณรัฐโปแลนด์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐอิสลามปากีสถานนั้น พื้นฐานการดำเนินงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของรัฐว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน [21; 2; 18; 19; 24; 20; 12; 14; 1; 4; 3]

เมื่อพิจารณาในบทบัญญัติของกฎหมายแห่งสหพันธรัฐรัสเซียเป็นการเฉพาะ จะพบว่า มีการบัญญัติให้มีตัวแทนด้านสิทธิมนุษยชน และมีกฎหมายรัฐบาลกลาง “เกี่ยวกับตัวแทนด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นของสหพันธรัฐรัสเซีย” เป็นรากฐานทางกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับมอบ

อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลาย [24]

ในสาธารณรัฐคีร์กีซได้มีผู้แทนระดับภูมิภาคของผู้ตรวจการแผ่นดินใน 7 ภูมิภาค ซึ่งแต่ละภูมิภาคมีตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ 2-3 ตำแหน่ง [23]

นอกจากนี้ ตามโครงสร้างองค์กรของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ในเมืองกัตตุสก์ (Gdansk) วรอตสวัฟ (Wroclaw) และกาตอวิตแซ (Katowice) มีการจัดตั้งผู้แทนระดับภูมิภาคระหว่างเขต ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของพื้นที่ “วอยโวเดชิฟ” หลายแห่ง [1]

ในราชอาณาจักรเบลเยียม มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนกลางที่เป็นอิสระสองแห่ง (มีการแบ่งองค์กรเป็นสองแห่งสำหรับผู้พูดภาษาฝรั่งเศสและภาษาดัตช์) รวมถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอิสระในภูมิภาคเฟลมมิช (Flemish) และในแคว้นวอลโลเนีย (Wallonia) [7; 8; 10] ในภูมิภาคที่มีการพูดภาษาเยอรมันในเบลเยียม มีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นของตนเอง [16] รวมทั้งมีผู้ตรวจการแผ่นดินในเมืองแอนต์เวิร์ป (Antwerp) และเกนต์ (Ghent) [6;9]

เป็นที่แน่ชัดว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนมาก ซึ่งยังคงมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในปัจจุบันนั้นหน่วยงานผู้แทนในระดับภูมิภาคของผู้ตรวจการแผ่นดินล้วนแต่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ตามกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอูซเบกิสถานฉบับที่ PD-6312 ได้กำหนดขั้นตอนการส่งข้อมูลอย่างเป็นระบบจากผู้ตรวจการแผ่นดินไปยังประธานาธิบดีแห่ง

สาธารณรัฐอูซเบกิสถานและรัฐสภา เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง

สิทธิของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอรายงานพิเศษต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอูซเบกิสถานรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอูซเบกิสถานและคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับมาตรการเฉพาะทางกฎหมาย องค์กร เศรษฐกิจสังคม และมาตรการอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และสิทธิประโยชน์อันชอบธรรม ก็ได้รับการรับรองเช่นกัน

แนวปฏิบัติดังกล่าว ยังปรากฏให้เห็นในหลายประเทศที่มีผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐคีร์กีซ สาธารณรัฐทาจิกิสถาน สาธารณรัฐฟินแลนด์ สาธารณรัฐโปแลนด์ ประเทศยูเครน และประเทศจอร์เจีย มีสิทธิที่จะให้ข้อมูลพิเศษในบางกรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และสิทธิประโยชน์อันชอบธรรม [25; 18; 19; 13; 1; 20; 12]

ในขณะเดียวกัน หนึ่งในอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดในการรับประกันสิทธิมนุษยชนสำหรับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และยกระดับสถานะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน คือการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมี *สิทธิในการริเริ่มดำเนินกฎหมาย* ซึ่งได้รับการรับรองในกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในทางทฤษฎีด้านกฎหมายนั้น นักกฎหมายในสาธารณรัฐอูซเบกิสถานและต่างประเทศได้อธิบายถึงการริเริ่มดำเนินกฎหมายไว้ดังนี้

การริเริ่มดำเนินกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสิทธิของหน่วยงานและองค์กรพัฒนา

เอกชนบางแห่งและเจ้าหน้าที่บางประเภท ในการยกประเด็นทางกฎหมายและเสนอให้ สภานิติบัญญัติพิจารณา การริเริ่มทางกฎหมาย เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการทางกฎหมาย กระบวนการนี้ต้องอาศัยความอดุสาหะอย่างมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งข้อเสนอมายังทางกฎหมาย ดังกล่าวไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐสภา จะตัดสินใจเกี่ยวกับการนำไปสู่การปฏิบัติการแก้ไข หรือการยกเลิกกฎหมายใหม่ บนพื้นฐานของข้อเสนอเหล่านี้ [22]

สิทธิในการริเริ่มด้านกฎหมาย คือการเสนอ ร่างกฎหมายหรือกฎหมายใหม่ต่อรัฐสภา โดย หน่วยงาน องค์กร และบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ ตลอดจนการเสนอเพื่อเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายปัจจุบัน และการนำไป ปฏิบัติ ผ่านกระบวนการตัดสินใจของรัฐสภา ตามสมควรเพื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวตาม แบบแผนที่กำหนด [22]

ในขณะเดียวกัน ควรตระหนักว่า หลักเกณฑ์ สำคัญประการหนึ่งของสิทธิในการริเริ่มด้าน กฎหมาย คือการพิจารณาร่างกฎหมาย กล่าวคือ การสนับสนุนข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลที่มีสิทธิ ในการริเริ่มทางกฎหมายจะมีสิทธิในการ ดำเนินการทางกฎหมายเชิงบรรทัดฐาน [17]

เป็นที่ทราบกันว่า ตามมาตรา 83 ของ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน และ มาตรา 3 ของกฎหมายแห่งสาธารณรัฐ อุซเบกิสถาน “ในขั้นตอนการจัดทำร่าง กฎหมายและเสนอไปยังสภานิติบัญญัติแห่ง สาธารณรัฐอุซเบกิสถาน” สิทธิในการริเริ่มทาง กฎหมายเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

อุซเบกิสถาน คณะรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐ อุซเบกิสถาน ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ อุซเบกิสถาน ศาลฎีกาแห่งสาธารณรัฐ อุซเบกิสถาน และอัยการสูงสุดแห่งสาธารณรัฐ อุซเบกิสถาน

**เพื่อใช้ในการอ้างอิง:** ตามภาคผนวก ของ PD-6312 เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อ ปรับปรุงการดำเนินงานกิจกรรมของผู้ตรวจการ แผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานด้านสิทธิ มนุษยชน ขณะนี้มีการร่างพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขมาตรา 83 ตามรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐอุซเบกิสถาน เพื่อให้สิทธิในการริเริ่ม ด้านกฎหมายแก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการนี้ หากเราพิจารณาการดำเนินงาน จากต่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิในการริเริ่มเสนอ ให้มีการตรากฎหมาย เช่นกรณีของผู้พิทักษ์ สิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐเซอร์เบียซึ่งสามารถ ริเริ่มดำเนินการเสนอให้มีการร่างกฎหมายได้ [5] จนถึงปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ เซอร์เบียได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 87 ฉบับต่อรัฐสภา เพื่อให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และประสานงานให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้ สอดคล้องกัน [5]

อย่างไรก็ตามผลการศึกษาพบว่า แม้แต่ ผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่ในประเทศ ประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วยังไม่มีบทบาทใน ลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ธรรมชาติการเพื่อสิทธิ มนุษยชน (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ให้อำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ไม่เพียงแคร์ับฟังและพยายามหาวิธีแก้ไขปัญหา ให้แก่บุคคลและนิติบุคคลได้เท่านั้น แต่ยังมี

สามารถพิจารณาปัญหาเหล่านี้ในระดับนิติบัญญัติได้ด้วย อำนาจหน้าที่ที่ที่ว่านี้รวมถึงการแก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นโดยการเสนอเพิ่มเติมและแก้ไขกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้รับโอกาสเพื่อแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ เกี่ยวกับการป้องกันการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และสิทธิประโยชน์อันชอบธรรม ตลอดจนออกคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยราชการและองค์กรของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายที่พบ การขจัดสาเหตุและเงื่อนไขการละเมิดสิทธิต่าง ๆ แล้วเสร็จ

ตามมาตรา 14 ของกฎหมายฉบับปัจจุบัน “ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน” ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิที่จะให้ข้อเสนอแนะแก่หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ เกี่ยวกับการขจัดการละเมิดกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพ ระบุสาเหตุและเงื่อนไขที่หน่วยงานจะต้องทบทวนการดำเนินการภายในกรอบเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม มติที่ PD-6312 ได้มอบอำนาจเพิ่มเติมให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และขณะนี้การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินยังถือเป็นข้อบังคับ เป็นที่แน่ชัดว่า การเสนอแนะเพื่อให้พิจารณาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานที่ค้นพบว่ามีกรกระทำการละเมิดอย่างชัดเจน ได้มีการอบรมด้านเทคนิคทางกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความชำนาญด้านกฎหมายในระดับ

ที่สูงมาก ในทางกลับกัน ข้อเสนอที่มีพื้นฐานผูกพันเหล่านี้จะช่วยลดจำนวนการละเมิดกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นได้ และเสริมสร้างพื้นฐานการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนให้เข้มแข็งมากขึ้น

**เพื่อใช้การอ้างอิง:** ในปี พ.ศ. 2563-2564 ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นเรื่องอุทธรณ์จำนวน 27 เรื่องไปยังหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ เพื่อขจัดการละเมิดสิทธิ โดยร้อยละ 60 ของเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวได้รับการแก้ไขในเชิงบวกและขจัดการละเมิดสิทธิได้

ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐสภาของประเทศยูเครน

จากการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาของประเทศยูเครน การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การที่ผู้ได้รับมอบอำนาจด้านสิทธิมนุษยชนยื่นเรื่องไปยังหน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลท้องถิ่น สมาคมสาธารณะ รัฐวิสาหกิจ สถาบัน องค์กร เจ้าหน้าที่และผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องดำเนินการที่เหมาะสมภายในหนึ่งเดือน เพื่อขจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพที่ระบุไว้ [20]

ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐคีร์กีซมีอำนาจลักษณะนี้เช่นกัน [18]

จากแนวปฏิบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มีข้อสังเกต คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจออกคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐในการขจัดการละเมิดกฎหมายที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ คำสั่งนี้อาจได้รับการตรวจสอบภายใน 120 วัน และ

หากจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปมากกว่า 60 วัน เมื่อได้รับแจ้งจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถใช้มาตรการที่เหมาะสมในกรณีที่ตรวจพบการละเมิดภายในระยะเวลาที่กำหนด การกระทำของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยราชการนั้นจะถือเป็นการทำลายระบบราชการ และผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อประเมินผลทางกฎหมายและดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่อไป ข้อมูลนี้ถือเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการดำเนินการของคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ หน่วยราชการร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาแนวทางอื่นในการเยียวยาการละเมิดโดยทันที และปฏิบัติตามข้อสรุปทั่วไปที่เห็นชอบร่วมกัน หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ สถานการณ์ดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานต่อคณะรัฐมนตรี และคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีจะถือเป็นที่สุด [11]

ขณะเดียวกัน การศึกษาแนวปฏิบัติบางประการของราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฟินแลนด์ก็มีความสำคัญ โดยถือเป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพในระดับสูงสุด เนื่องจากในสวีเดนผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำหน้าที่เป็นอัยการได้ในกรณีพิเศษ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสวีเดนสามารถริเริ่มดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ (ยกเว้นการก่ออาชญากรรมต่อ

เสรีภาพของสื่อมวลชนหรือต่อสิทธิเสรีภาพในการพูด) เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการไล่ออกหรือการสั่งพักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนอย่างร้ายแรง และรายงานมาตรการดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจ และสามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการไต่สวนเพื่อถอดถอนเจ้าพนักงานออกจากตำแหน่ง และติดตามกระบวนการสอบปากคำโดยเจ้าพนักงานได้ [15]

จากการแก้ไขกฎหมาย พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ปัจจุบันได้รวมถึงสิทธิในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถดำเนินการสอบสวนก่อนการพิจารณาคดีได้ [13]

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจำนวนหลายพันราย กล่าวคือ เป็นการสำรวจข้อมูลจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในศูนย์กลางจากภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเป็นหลัก (ร้อยละ 59 ของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศชาย และร้อยละ 41 เป็นเพศหญิง ร้อยละ 78 เป็นเด็ก และร้อยละ 22 เป็นผู้สูงอายุ)

ผลสำรวจแสดงให้เห็นว่า พลเมืองในประเทศมีความคุ้นเคยกับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานอย่างไร ทั้งในด้านการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน การทำหน้าที่เป็นตัวแทนถาวรของผู้แทนของผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับภูมิภาค การปฏิเสธหลักการของหน่วยงานวิสามัญเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งความคิดเห็นและข้อเสนอเกี่ยวกับการ

แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินใน ประการสำคัญ ซึ่งได้แก่ การริเริ่มดำเนินการ เสนอร่างกฎหมาย

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ร้อยละ 67.8 ของผู้ตอบแบบสำรวจรับรู้ กิจกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ อุซเบกิสถานเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการยืนยันความ จำเป็นที่จะต้องพัฒนาความรู้ทางกฎหมายให้แก่ ประชาชนที่ยังไม่ได้ให้ความตระหนักถึงความ สำคัญดังกล่าว

ผลสำรวจยังแสดงให้เห็นว่า ผู้ตอบแบบ สํารวจส่วนใหญ่ (คิดเป็นร้อยละ 78.5) เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน และทำหน้าที่ ในการส่งเสริมสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการเสริมสร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่วิพากษ์วิจารณ์ การสำรวจแสดงความเห็นว่า การเสนอเรื่อง ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการลดระดับ การละเมิดสิทธิมนุษยชน

ข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้แทนของผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับภูมิภาคที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตาม พื้นฐานความจำเป็นนั้น ได้รับการประเมินในเชิงบวก คิดเป็นร้อยละ 89.6 ของผู้ตอบแบบสำรวจ ในขณะเดียวกัน การที่ผู้แทนของผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับภูมิภาคมีความเป็นอิสระและ ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานท้องถิ่น สามารถช่วยหา ทางแก้ไขปัญหาเชิงบวกให้กับพลเมืองของเราได้ และไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบราชการ

ที่เข้มงวดเกินไป

ผู้ตอบแบบสำรวจ ร้อยละ 89.3 มีความเห็น ในเชิงบวกเกี่ยวกับการที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีสิทธิในการยื่นฟ้องร้องเพื่อผลประโยชน์ของ พลเมืองภายใต้กฎหมายนี้ ในขณะที่ผู้ตอบ แบบสอบถามที่เหลือได้แสดงความเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นองค์กรอิสระที่ ดำเนินงานโดยมีต้องอยู่ภายใต้อำนาจของ ศาลยุติธรรม และประชาชนสามารถมีสิทธิ ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการ เสนอรายงานพิเศษต่อประธานาธิบดี รัฐสภา และรัฐบาลสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ยังได้รับ การสนับสนุนถึงร้อยละ 79.8 ของผู้ตอบแบบ สํารวจ ทั้งนี้ เนื่องจากรายงานพิเศษที่จัดทำโดย ผู้ตรวจการแผ่นดิน อันเป็นผลมาจากการรับ ข้อร้องเรียนของประชาชน และการวิเคราะห์ผล การติดตามการดำเนินการในภูมิภาค เป็นการ ผลักดันให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งเสริม การริเริ่มด้านกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

สิ่งนี้ช่วยเสริมสร้างสถานะทางกฎหมาย ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ อุซเบกิสถานให้มีความเข้มแข็งตามรัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานซึ่งมีอำนาจทาง กฎหมายสูงสุด

โดยสรุปแล้วมีข้อสังเกตว่า จากกฤษฎีกา ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ฉบับที่ 6312 ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้พิทักษ์ สิทธิมนุษยชนเป็นกลไกทางกฎหมายใหม่ใน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ รวมถึง การมีผู้แทนถาวรผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับ

ในภูมิภาค จำนวน 14 ภูมิภาค ผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้รับสิทธิในการริเริ่มทางกฎหมายและอำนาจในการเสนอแนะข้อพิจารณาและดำเนินการของหัวหน้าส่วนราชการ และองค์กรที่ยื่นข้อเสนอ เพื่อขจัดสาเหตุและเงื่อนไขที่นำไปสู่การละเมิดกฎหมาย การปรับปรุงการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาจากประสบการณ์ของหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศและตามมาตรฐานสากล (ในบางพื้นที่ อาทิ การเผยแพร่ข้อมูลด้านสิทธิ

ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการริเริ่มด้านกฎหมาย) กิจกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการประเมินในเชิงบวกจากประชาชน การรับประกันสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพเป็นหนึ่งในทิศทางหลักตามนโยบายของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน จากทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จะช่วยเสริมสร้างสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานในประชาคมโลกที่ดำเนินงานในทิศทางนี้ และช่วยยกระดับสถานะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน จากระดับ “A” ไปสู่ “B” □

## BIBLIOGRAPHY / บรรณานุกรม

- A.Абрамова. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты. Журнал российского права №3 – 2006. – 12 б.
- Act on the Commissioner for Human Rights. Articles 19 and 22. Journal of Laws Dz.U. of 2014, item 1648. Official website of the Polish Ombudsman - <https://bip.brpo.gov.pl>
- Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkili (ombudsman) haqqında "Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunu" 17.3, 17.4 – maddə. ("Azərbaycan" qəzeti, 10 avqust 2011-ci il, № 174) Official website of the Ombudsman of Azerbaijan - <http://www.ombudsman.gov.az/>
- Establishment of the office of wafaqi mohtasib (ombudsman) order. Article 9. President's Order №.1 of 1983. Official website of the Ombudsman of Pakistan - <https://mohtasib.gov.pk/>
- Н.Сабуров, Ш.Сайдуллаев. Давлат ва ҳуқуқ назарияси. Ўқув қўлланма. –Тошкент: ТДҶОУ, 2011. – 104 б.
- Конституционный закон Республики Армения "О защитнике прав человека". Статья 38. Официальный сайт Омбудсмана Армении - <https://www.ombuds.am/>
- Law of the Republic of Indonesia "On the Ombudsman of Indonesia". Article 43. Official website of the Indonesian Ombudsman - <https://www.ombudsman.go.id/>
- Law on the protector of citizens. Article 20. "Official Gazette RS", No. 105/2021. Official website of the Human Rights Defender of the Republic of Serbia <https://ombudsman.rs/index.php/o-nama/normativni-okvir-za-rad/643-2009-10-27-16-01-21>
- Official website of the City Ombudsman of Antwerp <https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/ombudsvrouw/nieuws>
- Official website of the Federal Ombudsman of the Kingdom of Belgium - <https://www.federalombudsman.be/en>

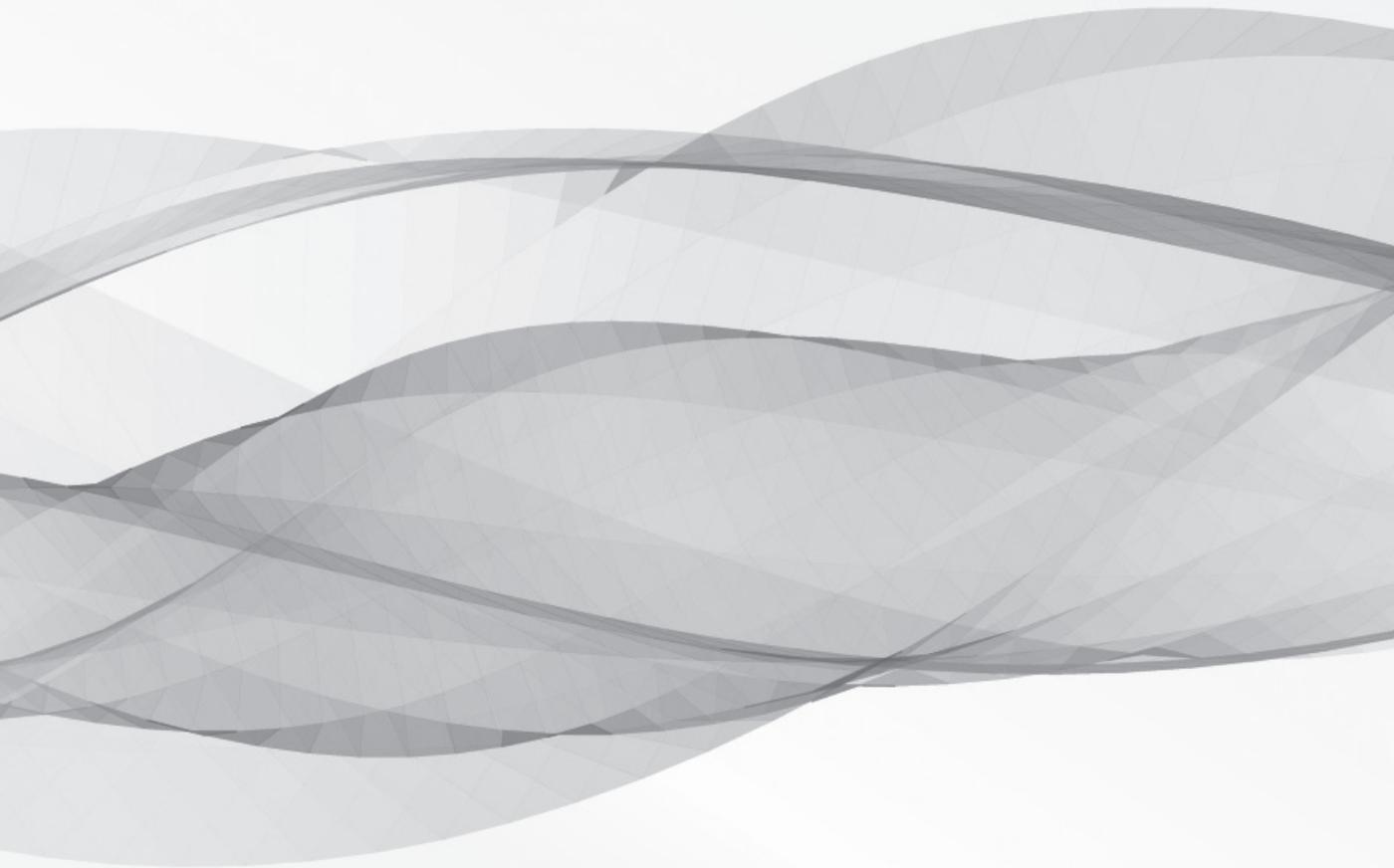
- Official website of the Flemish Regional Ombudsman - <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst>
- Official website of the Ombudsman of Ghent - <https://stad.gent/nl/contact-meldpunten/ombudsvrouw>
- Official website of the Regional Ombudsman of Wallonia - <https://www.le-mediateur.be/>
- Organic act on Ombudsmen. Article 21. B.E. 2560 (2017)1. Internet resource - <https://www.theioi.org/ioi-members/asia/thailand/ombudsman-of-thailand>
- Organic law of Georgia on the Public defender of Georgia. Articles 21 and 24. 16 May 1996 No 230-IIS. Official website of the Ombudsman of Georgia - <https://www.ombudsman.ge/eng>
- Parliamentary Ombudsman Act. Articles 8 and 12. (197/2002). Official website of the Parliamentary Ombudsman of Finland [tps://www.oikeusasiamies.fi/en/parliamentary-ombudsman-act#](https://www.oikeusasiamies.fi/en/parliamentary-ombudsman-act#)
- Statute of the Ombudsman Law no. 9/91, of April 9. Article 17. Official website of the Portuguese Ombudsman - <https://www.provedor-jus.pt>
- The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän – ”JO-instruktionen”) Article 6. Official website of the Swedish Parliamentary Ombudsman <https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/>
- The official website of the German-speaking Belgian Ombudsman - <https://www.dg-ombudsfrau.be/>
- Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2002 года “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики. Статьи 8-2 и 12 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093#>:
- Закон Республики Таджикистан “Об Уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан”. Статья 25 и 35. <http://ombudsman.tj/ru/>
- Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» ст. 11, 15 и 18. Интернет-источник [https://kodeksy.com.ua/ka/ob\\_upolnomochennom\\_verhovnoy\\_rady\\_ukrainy\\_po\\_pravam\\_cheloveka/statja-15.htm](https://kodeksy.com.ua/ka/ob_upolnomochennom_verhovnoy_rady_ukrainy_po_pravam_cheloveka/statja-15.htm)

Положение Об аппарате акыйкатчы (омбудсмена) Кыргызской Республики (с изменениями и дополнениями от 2010 и 2011 годов)” Официальный сайт Омбудсмена Кыргызской Республики -<https://ombudsman.kg/index.php?Itemid=315&lang=ru>

Федеральный закон “Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации” от 18 марта 2020 года N 48-ФЗ [http://www.Consultant.Ru/Document/Cons\\_Doc\\_LAW\\_347911/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347911/)

Федеральный Конституционный закон “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” от 26 февраля 1997 года N 1 ФКЗ. Статья 33 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_13440/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/)

บทความ  
**วิชาการ**





ความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 แห่งราชอาณาจักรไทยกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท  
 ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท  
 พ.ศ. 2562 กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์  
 และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

*The Appropriateness of Local Government Organizations  
 of the Kingdom of Thailand and Mediation according to  
 the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019):  
 A case study of the Republic of the Philippines  
 and the People's Democratic Republic of Laos*

ทายาท สุพิมพานนท์<sup>1</sup>

Thayat Supimpanont<sup>1</sup>

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา<sup>1</sup>

The Office of the Phra Nakhon Si Ayutthaya, Provincial Administrative Organization<sup>1</sup>

Email: yartdarkroom@gmail.com

Received 06/02/2023 ➤ Revised 31/05/2023 ➤ Accepted 02/06/2023

<sup>1</sup> องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เลขที่ 55 หมู่ที่ 7 ถนนศูนย์ราชการ – สนามกีฬา ตำบลคลองสวนพลู อำเภอพระนครศรีอยุธยา พระนครศรีอยุธยา 13000

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี ความเป็นมา และหลักการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางด้านกฎหมาย ในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการอำนวยความสะดวกธรรมเนียมในกระบวนการยุติธรรมอีกช่องทางหนึ่ง นอกจากการดำเนินคดีในชั้นศาล กล่าวคือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้ระงับสิ้นไป ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562<sup>2</sup> โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นการศึกษาจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีวัฒนธรรมไม่แตกต่างกันมากนักกับราชอาณาจักรไทยที่มีระบบยุติธรรมชุมชนที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับชุมชน และมีการบัญญัติกฎหมายไว้

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ในระดับตำบล ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลมีจำนวน 7,852 แห่ง มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ รวมถึงมีผู้บริหารคือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งยังมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและบริบทในพื้นที่ อันเป็นหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความพร้อมในการที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนการระงับข้อพิพาทโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถูกกำหนดให้มีอำนาจยอมให้การอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้น ยังไม่ครบถ้วนทุกมิติ และอาจเป็นอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือประชาชน

**คำสำคัญ:** การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, การอำนวยความสะดวกยุติธรรม, กระบวนการยุติธรรมทางเลือก, พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 67 ก. มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2562

## Abstract

The aim of this article is to study the theoretical concepts, background and principles related to legal assistance issues regarding dispute resolution by mediation which is considered as a method to provide public justice administration in the justice process apart from litigation in the court. In other words, it is considered as an alternative justice process to resolve disputes in the settlement under the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019). This study was implemented by a comparative study of mediation of the Republic of the Philippines and the People's Democratic Republic of Laos that it was the study from the countries in ASEAN region which was not much different from the Kingdom of Thailand. In addition, these countries also have community justice system with mediation at the community level and legislative level.

According to the study, it was found that local government organizations have not been determined as state agencies that have the authority under the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019). The local government organizations are

the institutions located in the area at sub-district level, and there are 7,852 local government organizations at present which receive the status of a juristic person that they have close relationship with the people in the area. Furthermore, the executive is the president of the local government organization, and the local council members are elected directly from the people that they have understanding of the problems and local context in the area. The local government organizations are another government agencies that are ready to play a part in promoting and supporting dispute mediation through the participation of the people. Therefore, the fact that the authority of the local government organizations has not been assigned will have resulted in the incomplete dimension of the justice administration in the alternative justice process, and it may be an obstruction in the legal assistance.

**Key Words:** dispute resolution, justice administration, alternative justice process, the Dispute Resolution Act B.E. 2562

## 1. บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย แม้จะเป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนพึงมี แต่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อน การเป็นคดีความทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรหรือสูญเสียทรัพย์สินอันเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และในส่วนนี้เองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในสังคมในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน กล่าวคือในกลุ่มประชาชนที่มีทรัพยากรหรือทุนทรัพย์ที่มั่นคงนั้นสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายกว่า ไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหรือติดต่อว่าจ้างทนายความ หรือที่ปรึกษาทางกฎหมายต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งการเดินทางไปศาลหรือดำเนินคดีที่ตนเองได้รับความเสียหาย ซึ่งในความเป็นจริง สิทธิในการปกป้องตนเองและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุนี้เองรัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยตนเองโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด สาเหตุหนึ่งก็เนื่องจากในปัจจุบันเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นก็จะมี การเสนอคดีต่อศาลโดยการฟ้องคดีให้ศาลมีคำพิพากษาเพื่อระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ทำให้การดำเนินคดีในศาลนั้นยังคงเป็นการดำเนินระงับข้อพิพาทที่ยังคงเป็นหลัก เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังคงเข้าถึงกระบวนการ

ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้น้อย และเมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้มียรายได้น้อยในประเทศไทย ส่วนหนึ่ง จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 ที่รัฐบาลจัดทำเพื่อให้ผู้มียรายได้น้อยลงทะเบียน ระหว่างวันที่ 3 เมษายน-15 พฤษภาคม 2560 เพื่อช่วยเหลือผู้มียรายได้น้อย ในเรื่องต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียม ปรากฏข้อมูลว่ามีจำนวนผู้ลงทะเบียน 14.1 ล้านคน (National Statistical Office, 2017) ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าในสังคมไทยยังมีผู้ที่มีความยากจนอยู่จำนวนไม่น้อย ซึ่งผู้มียรายได้น้อยเหล่านี้บางส่วนก็จะเป็นผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม หรือมีข้อพิพาท หรือต้องมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งด้วยเหตุความมียรายได้น้อยเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าประชาชนผู้มียรายได้น้อยยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิของตนเอง รวมทั้งการจัดการข้อพิพาทต่าง ๆ ซึ่งอาจไม่ได้อยู่เพียงในศาลที่พิจารณาคดี สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในสังคมซึ่งเป็นปัญหาสำคัญได้อย่างชัดเจน โดยในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาในสังคมไทย ประสบปัญหาสำคัญ เนื่องจากการเพิ่มของจำนวนประชากร และการพัฒนาเทคโนโลยี รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ทำให้ผู้คนมีโอกาที่จะกระทบกระทั่งจนนำไปสู่การฟ้องร้องกันมากขึ้นมีคดีความขึ้นศาลเป็นจำนวนมาก โดยจากรายงานสรุปผลสถิติ

คดีศาลยุติธรรม ประจำ พ.ศ. 2565 (มกราคม-มิถุนายน) เฉพาะในคดีที่รับใหม่ในศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมภาค 1-9 พ.ศ. 2565 มีจำนวน 678,610 คดี นอกจากนี้ คดีฟ้องร้องส่วนใหญ่ใช้เวลาในการพิจารณาตัดสินเป็นปีหรือมากกว่านั้น เนื่องจากความซับซ้อนของข้อพิพาท ดังนั้นกระบวนการต่าง ๆ จึงประสบปัญหาเรื่องความล่าช้า ส่งผลถึงค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามมาสำหรับผู้เกี่ยวข้อง (Office of Planning and Budget, 2022)

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives Justice System) เป็นแนวคิดและมาตรการในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชาชน ชุมชน มีบทบาทและส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ กลไกวิธีการ และร่วมปฏิบัติงานในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม จัดระเบียบชุมชน แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาการกระทำผิดของเด็กเยาวชน การกระทำผิดกฎหมายระดับที่ไม่ซับซ้อนรุนแรง การเยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน โดยการดำเนินการร่วมกับกระบวนการยุติธรรมหลักหรือส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมหลักเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์สุดท้ายร่วมกันคือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และความสงบสุขสมานฉันท์ของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ (Kittipong Kittayarak & Jutharat Ua-amnoey, 2014, pp.1416) ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ได้ถูกกำหนดให้เป็นแนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของประเทศ โดยปรากฏอยู่ในแผน/นโยบายและกฎหมายที่สำคัญ เพื่อเป็นการส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย น่าอยู่และสงบสุขบนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างมีความสุขและได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม โดยเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและบังคับใช้กฎหมายรวมทั้งส่งเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างจริงจัง ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เด็กและสตรีป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติด ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม ระยะ 20 ปี ของกระทรวงยุติธรรมและแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ (พ.ศ.2563-2565) อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวมถึงการปฏิบัติงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความสมานฉันท์และเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4.8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค ความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบ กระบวนการได้ ในข้อ 4.8.4 ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ การเกลี้ยไถ่ข้อพิพาทก่อน

เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วม ในกระบวนการยุติธรรม ให้มีความหลากหลาย การสร้างความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชน การพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับเอกชนและชุมชน รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาระบบสืบเสาะและการสอดส่องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ปัจจุบันรัฐได้ให้ความสำคัญในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ โดยกำหนดนโยบายให้นำมาตรการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “กระบวนการยุติธรรมตามแบบพินิ” สาเหตุที่รัฐต้องนำมาตรการทางเลือกมาใช้ เนื่องจาก การดำเนินการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามแบบพินิมีปัญหาและผลกระทบหลายอย่างติดตามมา เพราะเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและมีการฟ้องคดีต่อศาล ย่อมทำให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการพิจารณาของศาล และจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ข้อ 12.2 เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 กำหนดให้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการทำงานเชิงรุก รวมทั้งพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเป็นธรรม เสมอภาค โปร่งใส รวดเร็ว ทั้งถึง ปราศจากการเลือกปฏิบัติ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการ

ยุติธรรมได้ และสร้างสังคมที่พัฒนาอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เกิดความเสมอภาค และเท่าเทียม ประกอบกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในส่วนของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงโดยการเน้นสร้างหลักประกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม การพัฒนากลไกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีที่มีคุณภาพ มาตรฐานและเพียงพอ การให้หลักประกันของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การกำหนดกรอบเวลาและขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในด้านกระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค มุ่งเน้นกระบวนการยุติธรรมให้มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก มุ่งให้เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมและ เป็นไปอย่างเสมอภาค

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอีกช่องทางหนึ่งนั้น ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย มีข้อบ่งชี้ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาท

ของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้าน มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางแพ่งและในทางอาญา แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นยังคงมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ในเรื่องของสภาพบังคับในการไกล่เกลี่ยนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีอำนาจบังคับหากคู่กรณียินยอมแล้วและต่อมาไม่ปฏิบัติตามกล่าวคือเมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านได้ดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาทเสร็จเรียบร้อยแล้วไม่ว่าคู่กรณีจะตกลงหรือไม่ก็ตาม ให้คณะกรรมการหมู่บ้านบันทึกผลการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านไว้ท้ายบันทึกยินยอมให้ประนีประนอมข้อพิพาทและมอบให้ผู้ใหญ่บ้านเก็บรักษาไว้ให้ผู้ใหญ่บ้านรายงานผลการประนีประนอมข้อพิพาทแก่นายอำเภอท้องที่ตามข้อบังคับทุกเดือนในวันประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น โดยไม่มีมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป หรือในส่วนของคุณสมบัติของคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น ไม่ได้กำหนดให้ได้รับการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในขณะที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้รับการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติกำหนดเอาไว้ นอกจากนี้คณะกรรมการหมู่บ้านยังมีปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดในการดำเนินงาน ด้านงาน เช่น ปัญหาในการจัดทำ เอกสาร ปัญหาการไม่เป็น

นิติบุคคลของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตลอดทั้งปัญหาการขาดความรู้ข้อกฎหมาย ด้านงบประมาณ เช่น ปัญหาการขาดงบประมาณสนับสนุน การปฏิบัติงาน หรือ สวัสดิการด้านต่าง ๆ และการที่ยังไม่มีระเบียบรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณจากกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้านเพื่อใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ด้านระบบ เช่น การปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีหลายบทบาท กล่าวคือคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นอาสาของกลุ่มอื่น ๆ อีกหลายกลุ่มทำให้ไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน ด้านบุคลากร เช่น ปัญหาการกำหนด คุณสมบัติของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่าต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านแต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องมีความรู้หรือประสบการณ์การทำงานด้านกฎหมายแต่อย่างใด (Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, 2017) ถึงแม้ในหลายชุมชนจะมีผู้นำที่มีความเข้มแข็งในการเข้ามาเป็นผู้นำชุมชนและมีความรู้ความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ของตนเองก็ตาม แต่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิโดยส่วนมากจะได้รับการคัดเลือกมาจากผู้ที่เป็นที่นำเคารพนับถือของประชาชนภายในหมู่บ้านซึ่งอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่าที่ควร (Niel Pankongch, 2018, pp.238)

ระบบยุติธรรมชุมชนเป็นรูปแบบการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมร่วมกันภาครัฐ โดยให้ชุมชน

มีส่วนตั้งแต่ต้นในการเฝ้าระวัง สอดส่องดูแล ป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้น ภายในชุมชนทั้ง โดยคนภายในชุมชนด้วยกันเอง หรือโดยการดำเนินการของคนภายนอก อันถือเป็นการสร้างความเข้มแข็งเสริมพลังให้แก่คนภายในชุมชน และหากทุกชุมชนมีความเข้มแข็งเพียงพอจะช่วยเป็นเครื่องมืออย่างดีที่สุดในการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นภายในสังคม อีกทั้งหากเกิดข้อพิพาทขึ้นภายในชุมชนจะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการออกแบบวิธีการในการระงับข้อพิพาทร่วมกับภาครัฐ และช่วยให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถคลี่คลายและระงับได้ด้วยความสมานฉันท์ ชุมชนรัฐก็มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม อันส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำของคนในชุมชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่นำสู่การพิจารณาตัดสินศาลได้บางส่วน อันถือเป็นแนวความคิดที่ดีในการดำเนินการแก้ปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม และในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในองค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง (เรียกว่า การเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตามลำดับ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ

(Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่ง ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นหน่วยงานขั้นต้นในแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ในพื้นที่ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้กำหนดความหมายของหน่วยงานของรัฐไว้เพียง “ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดในกฎกระทรวง” โดยไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปได้ อย่างครบถ้วนในทุกมิติ รวมถึงย่อมส่งผลการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมโดยตรง และในทางอ้อมเมื่อข้อพิพาทสามารถระงับได้ด้วยการไกล่เกลี่ยก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนและยังทำให้เป็นการประหยัดงบประมาณที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม กระแสหลักในการดำเนินคดีในชั้นศาลอีกด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้นไปอีกหรือเป็นการเสริมพลังให้กับประชาชนในอีกช่องทางหนึ่งได้

## 2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค

สิทธิมนุษยชน (Human Right) เป็นแนวคิดพื้นฐานมาจากความเชื่อ ปรัชญา รวมทั้งคำสอนทางศาสนา จริยธรรมหรือศีลธรรมทางสังคม รวมถึงวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่มีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนที่จะมีชีวิตอยู่ มีการห้ามทำลายชีวิตมนุษย์ซึ่งอยู่ในหลักศาสนาทุกศาสนา รวมทั้งยังมีความเชื่อในวัฒนธรรมตะวันตกที่กล่าวว่ามนุษย์มีสิทธิโดยธรรมชาติในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ มีความคิดที่เป็นอิสระมีความชอบธรรมที่จะรักษาชีวิตตนเอง และไม่ว่าแต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน ทุกคนก็ยังมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมและเสมอภาค (Parinya Boonyaritruthaikun, 2013, pp.3) แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้มีความสำคัญมากขึ้นภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งความโหดร้ายทารุณในสงครามทำให้สังคมโลกได้ตระหนักและนำไปสู่การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (Human Right Laws) อันเป็นหลักการและกลไกที่เป็นมาตรฐานสากลในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันจึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นกฎหมายภายในประเทศด้วย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right:

UDHR) มีลักษณะเฉพาะของสิทธิมนุษยชนที่ได้รับระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Udomsak Sinthipong, 2018, pp.24) สิทธิประเภทนี้พบอยู่ในบทบัญญัติข้อ 1-21 ข้อแรกของตัวปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติ คือ สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิเสรีภาพ สิทธิในทรัพย์สิน ความเสมอภาค การแสวงหาความสุขความยุติธรรม (The right to life, liberty, equality, property, the pursuit of happiness and justice) สิทธิดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วย สิทธิในทางอิสรภาพแห่งการเคลื่อนไหว (The right to freedom of movement) สิทธิในการสมรส (The right to marry) สิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเอง เช่นเดียวกับโดยร่วมกับผู้อื่น (The right to own property alone as well as in association with other) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (The right to privacy) สิทธิที่จะลี้ภัย (The right to asylum) สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา (The right to religions) สิทธิในความเสมอภาคกันตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมถ้าถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาชญา (The right to equality before the law and to fair trial if accused of any crime) สิทธิในการพูดโดยเสรีและการร่วมประชุมโดยสันติ (The right to free speech and peaceful assembly) การกระทำที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้แก่ การเป็นทาส (Slavery) การทรมาน (Torture)

และการกักขังตามอำเภอใจ (Arbitrary detention) เป็นต้น

สิทธิมนุษยชนจะครอบคลุมสิทธิต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของมนุษย์เพื่อให้มีชีวิตที่ดีในสังคม ดังนี้

(1) สิทธิในชีวิตถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน มนุษย์สามารถมีชีวิตอยู่ได้ และได้รับการคุ้มครองให้ปลอดภัยได้รับการตอบสนองตามความต้องการขั้นพื้นฐานของชีวิต ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ทุกชีวิตล้วนมีคุณค่าด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็บุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือเพื่อการดำรงชีวิตอยู่เป็นพิเศษจากผู้อื่น เช่น คนพิการ คนชรา ฯลฯ ดังนั้นทุกคนควรปฏิบัติต่อบุคคลด้อยโอกาส ให้มีความสำคัญ ให้โอกาสและให้ความช่วยเหลือตามสมควร เพื่อให้ทุกชีวิตมีความเท่าเทียมกันมากที่สุด

(2) สิทธิในการดำเนินชีวิตและพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ถูกต้อง คนในสังคมต้องให้โอกาสกับคนที่เคยกระทำไม่ถูกต้อง ให้โอกาสคนเหล่านี้ได้รับการอบรมแก้ไข และฟื้นฟูพฤติกรรมรวมทั้งพัฒนาตนเองใหม่ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือสูงขึ้น

(3) สิทธิในการยอมรับนับถือ หมายถึง การที่บุคคลพึงปฏิบัติต่อกันด้วยการยอมรับซึ่งกันและกัน ให้มีความสำคัญกับศักดิ์ศรีและคุณค่าของชีวิตด้วยความเท่าเทียมกัน

## 2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐจะดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อความเจริญก้าวหน้า

ของประเทศและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน รัฐจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือของรัฐ เพื่อให้การดำเนินภารกิจประสบผลสำเร็จ ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่าหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และการกำหนดนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ ของรัฐ โดยในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีหลักการสำคัญอยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) ส่วนหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ไม่ใช่หลักการกระจายอำนาจ แต่เป็นหลักการเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจทางปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Somkid Lertpaitoon, 2004, pp.11-19) หลักการกระจายอำนาจทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ กล่าวคือ รูปแบบแรกเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และรูปแบบที่สองการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค เช่น การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องให้แก่องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในระบบราชการ กล่าวคือ การที่รัฐกระจายอำนาจหรือถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทไปให้นิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ รูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชน” (Public Enterprise) หรือ “องค์กร

มหาชน” (Chanchai Sawangsak, 2018, pp.289)

พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เริ่มปรากฏตั้งแต่ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการสถาปนาสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก แม้ว่าในครั้งนั้นการสถาปนาสุขาภิบาลจะไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าสุขาภิบาลได้กลายเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยในช่วงเวลาต่อมา (Supasawat Chatchawan, 2020, pp.262) ซึ่งการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยที่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เช่น การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และการปฏิรูปการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Chanchai Sawangsak, 2018,

pp.249-250) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีได้อยู่ในการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล มิใช่การควบคุมชนิดที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสายการบังคับบัญชา แม้ว่าจะมีการใกล้ชิดข้อพิพาทโดยการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่การส่งเสริมการระงับข้อพิพาทในภาคประชาชนหรือชุมชน เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในเชิงรุกมาก ควรมีการสนับสนุนให้มีการขับเคลื่อนที่หลากหลายอย่างต่อเนื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็นส่วนหนึ่งทำหน้าที่สนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลถึงการประหยัดงบประมาณของภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น และทำให้การส่งเสริมความเข้มแข็งของคนในชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอีกด้วย

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

คำว่าความขัดแย้ง (Conflict) และข้อพิพาท (Dispute) เป็นคำที่ใช้สลับไปมากันได้ แต่ในบางกรณีจะมีความหมายเฉพาะลงไปว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องของความเห็น หรือความเชื่อที่ต่างกัน แต่คู่กรณียังสามารถทำงานร่วมกันได้ คู่สมรสก็อยู่ด้วยกันได้ปกติสุข แต่เมื่อขยายกลายเป็นข้อพิพาทจะกลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องมุ่งหมายที่จะเอาชนะให้ได้เพื่อเป้าหมายสูงสุดของตัวเอง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจจะต้องไปฟ้องคดีต่อไป (Vanchai Wattanasup, 2012, pp.10)

การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นวิธีที่คล้ายกับการเจรจา แต่อาศัยบุคคลที่สามมาเป็นคนกลางเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ทำหน้าที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนกระบวนการเจรจาต่อรองให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งร่วมกับคู่พิพาทแสวงหาทางออกที่เหมาะสมจนเกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนับว่าเป็นวิธีการที่รวดเร็ว สะดวก ไม่เป็นทางการ และมักถูกนำมาใช้อยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากหากปล่อยให้คู่พิพาทเจรจาต่อรองกันเอง อาจพบทางตันและไม่มีใครช่วยพาผ่านทางตันนั้นออกไปเป็นผลให้การเจรจาต่อรองไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงต่างจากการเจรจาตรงที่มีคนกลางเข้ามาช่วยในการระงับความขัดแย้งระหว่างกัน แต่อย่างไรก็ดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ยังเป็นวิธีการที่อาศัยพื้นฐานจากการเจรจา คนกลางที่เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้การเจรจาสำเร็จลุล่วงเท่านั้น ไม่ได้เข้ามาเป็นผู้ชี้ขาดว่าใครผิดใครถูกเหมือนอนุญาโตตุลาการหรือศาล และการเจรจากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ในที่สุดผู้กำหนดผลลัพธ์คือตัวคู่พิพาทเอง มิใช่คนกลางที่เข้ามามีส่วนร่วมแต่อย่างใด (Comwatchara Langong, 2015, pp.15-16)

#### 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประนีประนอมข้อพิพาท

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศ เกิดขึ้นครั้งแรก ณ ประเทศแคนาดาใน ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) โดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างเหยื่อและผู้กระทำผิด ด้วยการนำผู้กระทำความผิดมาที่

บ้านของเหยื่อ เพื่อให้เห็นถึงผลของการที่ตนลงมือทำแล้วเป็นผลกระทบอย่างไร เกิดความเดือดร้อนแค่ไหนกับสมาชิกในครอบครัว และชุมชนได้รับความเสียหายเพียงใด แนวคิดดังกล่าวเกิดจากความเชื่อในทางคริสต์ศาสนาที่เน้นคำสอนให้ยึดมั่นในการกระทำความดี นำมาซึ่งสันติสุขเป็นหลัก ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงได้กำเนิดขึ้นจากวิธีธรรมเนียมปฏิบัติในการสร้างความสงบสุขในสังคม โดยการทำให้เกิดความยุติธรรมของชนพื้นเมืองในนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกาและแคนาดา (Amornrat Marupmok, 2011, pp.21)

#### 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด ซึ่งเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลชุมชนหรือองค์การในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ โดยมีเป้าหมาย เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่ม การให้ความหมายคำจำกัดความการมีส่วนร่วมมีมากมายหลายทัศนะมีทั้งความหมายกว้างและความหมายแคบ ในบริบทของลักษณะงานในแง่มุมมองประเด็นต่าง ๆ แต่ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันในแง่ของการพัฒนา การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาล

ทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้กับประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่องแล้วแต่กรณี การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจำแนกตามลักษณะงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการได้หลายลักษณะ ทั้งในด้านบริหารจัดการด้านการเมือง การพัฒนาชุมชน (Kasem Komsattham, 2009, pp.10)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสอดคล้องกับแนวคิดในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในปัจจุบันหลายประเทศได้สนับสนุนแนวความคิดการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนเพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชน ซึ่งอาจเรียกได้ว่า “กระบวนการยุติธรรมชุมชน” ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้มองว่าผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย คู่พิพาทและชุมชน เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผลที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ชุมชนจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาหารือกันหาทางออกเพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้เสียหาย คู่พิพาทและชุมชน โดยแนวความคิดนี้มองว่าชุมชนเป็นจุดศูนย์กลางในการแก้ปัญหา ส่วนรัฐต้องเป็นผู้สนับสนุนในการแก้ปัญหาร่วมกับชุมชน ซึ่งการไกล่เกลี่ยโดยท้องถิ่นในต่างประเทศนั้นจะกล่าวถึงในหัวข้อการไกล่เกลี่ยในต่างประเทศต่อไป

## 2.6 กระบวนการยุติธรรมทางเลือก

**ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)** คือการมองอนาคตมากกว่ามองอดีต โดยมองอดีตเป็นบทเรียนเพื่อวางแนวทางไม่ให้

เกิดเหมือนสิ่งที่เกิดในอดีตขึ้นอีก อดีตไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ แต่อนาคตสร้างความยุติธรรมใหม่ร่วมกันได้ การลงโทษจะต้องทำแต่จะเกิดจากการมาร่วมกันหาข้อตกลงร่วมกัน คนที่ถูกลงโทษต้องมีความสำนึกผิด ไม่ใช่เพียงลงโทษให้สาสมกับความผิดแต่ไม่ได้เกิดความรู้สึก แต่เกิดจากความแค้นที่จะเอาคืน กระบวนการที่จะให้เกิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อาจใช้กระบวนการต่าง ๆ เช่น การใช้กลุ่มครอบครัว (Family Conferencing) การเจรจาไกล่เกลี่ย เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้จะก่อให้เกิดทางออกที่ออกมาเป็น ชนะ – ชนะ (Win - Win) (Vanchai Wattanasup, 2012, pp.118)

### ยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

คือ การดำเนินกิจกรรมชุมชนโดยร่วมกันเอง หรือร่วมกับภาครัฐในลักษณะของหุ้นส่วน โดยการนำทุนทางสังคมที่ดีงามและศักยภาพของชุมชนมาใช้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน ปลอดภัยจากอาชญากรรม ความเป็นธรรม และความสงบสุขของชุมชนด้วยการเสริมพลังการป้องกันและสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยาและจัดการความขัดแย้ง ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมดีขึ้น เสริมประสิทธิภาพและลดภาระของกระบวนการยุติธรรมหลัก สร้างสำนึกความเป็นชุมชน และรักษาขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่ (Ayutthaya Provincial Justice Office, 2020, pp.2) โดยมีศูนย์ยุติธรรม (ศยช.) มีสถานที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินงานของคณะกรรมการ

ศูนย์ยุติธรรมชุมชน หรือดำเนินงานต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งคณะกรรมการชุมชน (คกก.ศยช.) คือ สมาชิกที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนในการประสานงานระหว่างประชาชนชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ยังเป็นผู้บริหารจัดการและดำเนินงานในศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนเป็นเป้าหมายที่กระทรวงยุติธรรมดำเนินการเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระดับชุมชน รองศาสตราจารย์ ดร.ชนวนทอง ธนสุกาญจน์ ได้ให้คำอธิบายคำว่ายุติธรรมชุมชนคือ “การกระทำใด ๆ ที่ทำให้คนทั้งหลายอยู่ด้วยกันอย่างเป็นสุขเข้าอกเข้าใจกัน และไม่เกิดความบาดหมาง” หากจะสรุปเป็นการมองความยุติธรรมที่มากกว่าความยุติธรรมกระแสหลักที่มองความยุติธรรมตามความหมายอย่างเดียว (Legal Justice) แต่มองไปถึงความยุติธรรมทางสังคมหรือความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์กล่าวว่า “ความอ่อนแอของกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นกลไกหลักในการบังคับใช้กฎหมายยังมีผลเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับความอ่อนแอของระบบกฎหมายหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ในบ้านเมืองเราด้วยหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานของธรรมาภิบาล หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (Good Governance) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมยุติธรรม อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความเจริญในทุกด้าน (Vanchai Wattanasup, 2012, pp.118-119)

### 3. การไกล่เกลี่ยในต่างประเทศ

#### 3.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตย แบบสาธารณรัฐ มีระบบรัฐบาลเป็นรูปแบบประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นประมุขและผู้นำรัฐบาล ทั้งนี้มีการแบ่งอำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จุดที่เป็นที่โดดเด่นของการปกครองประเทศฟิลิปปินส์ คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ปกครองตั้งแต่ระดับประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก จนถึงผู้ปกครองระดับท้องถิ่นบารังไก (Barangay) ซึ่งเป็นหน่วยปกครองเล็กที่สุดเทียบเท่าระดับหมู่บ้าน รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior and Local Government) สำหรับระบบกฎหมายนั้น ระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์เป็นการรวมกันของกฎหมายแองโกล-อเมริกัน กฎหมายโรมัน กฎหมายสเปนและขนบธรรมเนียมประเพณีของคนพื้นเมือง จนเรียกได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์เป็นระบบผสมระหว่างคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีการเลือกตั้งผู้ปกครองในทุกๆระดับชั้น ตั้งแต่ประธานาธิบดี จนถึงผู้ปกครองท้องถิ่นในระดับบารังไก (Barangay) ซึ่งเป็นหน่วยปกครองเล็กที่สุด รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละ

จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของกรมมหาดไทย การใกล้เคียงข้อพิพาทระดับท้องถิ่น ระบบยุติธรรมชุมชนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้เกิดขึ้นเนื่องจากอดีตประธานาธิบดี เฟอร์ดินันด์ มาร์คอสของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีคำสั่งในเดือนมกราคม ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) ให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดการกับข้อพิพาทในระดับบารางไทย์ (Baragay) หรือระดับหมู่บ้าน และในปีเดียวกันนั้นเองกฎหมายที่เรียกชื่อเป็นภาษาฟิลิปปินส์ว่า “คาตารุงกัง พัมบารางไทย์” (Katarungang Pambarangay) ก็ได้ถูกประกาศใช้ หรือเรียกโดยย่อว่า KP คือ ระบบกฎหมายในการแก้ปัญหาข้อพิพาทของหน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ ซึ่งมีอยู่ 3 วิธี คือ การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม และอนุญาโตตุลาการ โดยในระดับบารางไทย์หรือหมู่บ้านนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลที่เล็กที่สุดในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งมีอยู่จำนวนมากว่า 40,000 บารางไทย์หรือหมู่บ้าน ระบบนี้เป็นระบบยุติธรรมที่ยืดแนวทางการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเองของคู่กรณี เพื่อที่จะนำไปสู่ข้อตกลงอย่างสมานฉันท์ แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมาย บารางไทย์ถือว่าเป็นกลไกในกระบวนการยุติธรรมแบบไม่เป็นทางการที่อยู่บนฐานของระบบยุติธรรมชุมชนของชนเผ่า (Indigenous) เพื่อไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท

หลักการสำคัญของระบบยุติธรรมชุมชนแบบบารางไทย์ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กล่าวคือในแต่ละหมู่บ้านของฟิลิปปินส์จะมีหน่วยงานใกล้เคียงข้อพิพาทเรียกว่า “Lupong Tagapamayapa หรือ Lupon”<sup>3</sup> ประกอบด้วยผู้นำหมู่บ้านและสมาชิก 10-20 คน จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งจัดเป็นคณะบุคคล 3 คน ทำการไกล่เกลี่ยเรียกว่า “pangkat” โดยคู่พิพาทเลือกจาก “Lupong Tagapamayapa หรือ Lupon” จำนวน 10-20 คนนั้น ซึ่งมีคุณสมบัติ คือ เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานหรือทำงานอยู่ที่บารางไทย์นั้น ๆ ไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย มีความซื่อตรง เป็นกลาง เป็นอิสระ มีชื่อเสียงเป็นที่เชื่อถือ องค์กรใดก็ตามข้อพิพาทของคู่กรณีนั้นจะถูกดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยผู้นำหมู่บ้านก่อนเสมอ หากความพยายามของผู้นำหมู่บ้านไม่สำเร็จผล ข้อพิพาทนั้นจะถูกส่งไปยัง “pangkat” อีกครั้งเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของคาตารุงกัง พัมบารางไทย์ มีทั้งข้อพิพาทอาญาและแพ่งเป็นข้อพิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ซับซ้อนมากนักซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมาย คือเป็นคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 5,000 เปโซ หรือคิดเป็น 3,288.88 บาท ประกอบกับใช้ในกรณีบุคคลกับบุคคล ไม่ใช่คดีระหว่างคู่ขัดแย้งที่อยู่คนละบารางไทย์ และไม่ใช่อคดีที่เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับบุคคล (Thanee Vorapatr, 2019, pp.9 – 10)

<sup>3</sup> “ลูปอง ทากาปา มายาปา หรือ ลูปอน” องค์กรที่ขับเคลื่อนระบบยุติธรรมระดับหมู่บ้าน โดยมีการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ 3 กระบวนการ ได้แก่ การไกล่เกลี่ย (Mediation) การประนีประนอม (Conciliation) และการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

### 3.2 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีการปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นองค์กรที่มีบทบาทที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ มีการบริหารงานตามหลักการประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์อำนาจ และพิจารณาข้อตัดสินใจหรือ “บันหา” ตามหลักการเสียงข้างมาก (Majority Vote)

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีองค์กรบริหารประเทศ 4 องค์กรหลัก ได้แก่ สภาแห่งชาติ คณะรัฐบาล ศาลประชาชน และองค์การอัยการประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติลาวคือ สภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาเดี่ยว (Unicameral) มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นผู้คัดเลือกและส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง นอกจากนั้นสภาแห่งชาติยังเป็นองค์กรบริหารที่มีอำนาจสูงสุดโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะขึ้นตรงกับสภาแห่งชาตินี้ ฝ่ายบริหาร มีประธานประเทศเป็นประมุข เป็นฝ่ายตุลาการ มีศาลประชาชนสูงสุด สำหรับระบบกฎหมายนั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวใช้กฎหมายพื้นฐานจากประเพณี ขนบธรรมเนียมฝรั่งเศส และแนวทางปฏิบัติแบบสังคมนิยม

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ปรับปรุงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพราะว่าหน่วยงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน คือ หัวหน้ายุติธรรมรากฐานที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นด้วยประชาชน

ภายในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการสร้างเงื่อนไขให้แก่ประชาชนได้เข้าถึงกฎหมาย และความยุติธรรม และความจำเป็นภาวะวิสัย ด้วยเหตุนี้ การก่อตั้งหน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านจึงถูกกำหนดอย่างเป็นทางการในข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ฉบับเลขที่ 304/กย. วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2540 สำระสำคัญในข้อตกลงดังกล่าวทำให้หน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้านได้กลายเป็นองค์กรยุติธรรมหนึ่งที่อยู่นอกระบบของศาล โดยมีบทบาท และหน้าที่นำเอาบรรดาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในบ้านมาแก้ไขโดยสันติวิธี โดยอิงใส่ระเบียบกฎหมายของรัฐ และจารีตประเพณีของท้องถิ่น ทำให้หน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้านสามารถต่อต้านกับปรากฏการณ์ที่ไม่ดีต่อสังคม กล่าวคือ การปกป้องรักษาความสงบ ความสามัคคีของประชาชนภายในหมู่บ้านได้เป็นอย่างดีตลอดมา ต่อมาเมื่อปฏิบัติมาในระยะหนึ่งแล้วปรากฏว่ายังมีความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงเนื้อหา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ดังนั้นกระทรวงยุติธรรมจึงออกข้อตกลงฉบับใหม่ คือฉบับที่ 2 เลขที่ 08/กย. ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ในนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายประการ เพื่อให้เกิดความชัดเจน ได้แก่

ประการแรก กำหนดให้มืองค์กรที่มีสิทธิในการรับรองหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน

ประการที่สอง แก้ไขและปรับปรุงค่าบริการในการไกล่เกลี่ย จากเดิมจำนวน 5,000 กีบ (kip) มาเป็น 50,000 กีบ (kip) (เทียบอัตราเงินไทยประมาณ 180 บาท)

เนื่องจากกฎหมายปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดระเบียบการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้ง การเคลื่อนไหว และแบบแผนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โปร่งใส และเป็นเอกภาพทั่วประเทศ รับประกันการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และแผนงบประมาณของรัฐ เพื่อความชอบธรรมของประชาชน ซึ่งตามกฎหมายปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี 2003 มาตรา 2 ได้บัญญัติว่า “การปกครองท้องถิ่น คือ การคุ้มครองบริหารรัฐ ซึ่งดำเนินโดยองค์การปกครองท้องถิ่น อยู่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามชั้น คือ ชั้นแขวง (จังหวัด) ชั้นเมือง (อำเภอ) และชั้นบ้าน (ระดับหมู่บ้าน)” โดยบ้าน คือ เขตการปกครองท้องถิ่นขั้นฐานรากที่ขึ้นกับการขึ้นนำของเมืองหรือเทศบาล องค์การปกครองบ้านมีบทบาทคุ้มครอง พัฒนาเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคมของหมู่บ้าน ปกป้องรักษาความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในบ้านของตน กล่าวคือบทบาทขององค์กรปกครองหมู่บ้าน มีความสำคัญเป็นอย่างมากกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะมีคณะประจำหมู่บ้าน กฎหมายได้กำหนดให้นายบ้านมีสิทธิสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งภายในหมู่บ้านของตนได้ (Sisoulanh Chanda, 2014, pp.77-78)

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า รูปแบบกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลักที่เหมือนกันเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลเพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชน ซึ่งมีผู้ไกล่เกลี่ยคอยให้ความช่วยเหลือคู่กรณี อีกทั้งการไกล่เกลี่ยมีกำหนดเวลา มีการรักษาความลับของข้อมูลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยมิให้เปิดเผยจนกว่าจะได้รับความยินยอมจากทุกฝ่าย โดยในขั้นต้นจะให้ความสำคัญกับท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มบุคคล ในพื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ทำให้มีความคุ้นเคยและเข้าใจสภาพปัญหา อีกทั้งยังทำให้สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ เหล่านี้ล้วนเป็นข้อได้เปรียบหรือเป็นจุดแข็งของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

#### 4. วิเคราะห์และเปรียบเทียบการดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่าในเรื่องดังกล่าวนอกจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ ด้วย ดังปรากฏตามตารางความสัมพันธ์ของหน่วยงานท้องถิ่นกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

### ตาราง: ความสัมพันธ์ของหน่วยงานท้องถิ่นกับการใกล้เคียงข้อพิพาท

ประเทศ	หน่วยงาน	ความโดดเด่น	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานท้องถิ่น	อุปสรรค
สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	กรมมหาดไทยและการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลัก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โดดเด่นเรื่องการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ แม้จะมีการให้สมาชิกชุมชนที่เป็นอาสาสมัครหน่วยงานด้านคุมประพฤติร่วมภารกิจป้องกันและควบคุมเหยี่ยวยา และรับคืนผู้กระทำความผิด</li> <li>- กลไกจัดการความขัดแย้งคือ Katarungang Pambarangay (KP) และที่ปรึกษาด้านกฎหมาย</li> </ul>	<p>หน่วยปกครองท้องถิ่น (Local Government Units: LGUs) ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานโดยตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำ KP ไปปฏิบัติ ตั้งหน่วยตรวจสอบการดำเนินงาน KP และต้องทำให้มั่นใจได้ว่าการเลือกข้างหรือการเมืองในการดำเนินงาน KP รวมทั้งทำหน้าที่ให้การสนับสนุนเงิน เพื่อการบริหารแก่การดำเนินงาน KP ซึ่งจะถูกรับรองในงบประมาณผู้บริหารและผ่านประชามติของเมืองแล้ว</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมือง</li> <li>- งบประมาณที่จัดสรรให้ท้องถิ่นไม่เพียงพอ</li> <li>- ผู้ใกล้เคียงบางคนยังขาดความสามารถเชิงเทคนิค</li> <li>- ขาดการรายงานผลและติดตาม ขาดการให้ข้อมูลข่าวสารที่ทั่วถึง</li> <li>- ความทับซ้อนระหว่างขอบเขตของยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมทางอาญาที่บางคดีมีความรุนแรง แต่ใช้กลไกยุติธรรมชุมชน</li> </ul>
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	กระทรวงยุติธรรม/แผนกยุติธรรมนครหลวงจังหวัด/หน่วยงานยุติธรรมอำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หมู่บ้าน/กรมโฆษณาอบรมกฎหมาย/กรมคุ้มครองระบบยุติธรรม/สถาบันฝึกอบรมกฎหมายและงานยุติธรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ยุติธรรมฐานราก 5 งาน ได้แก่</li> <li>(1) งานอบรมและเผยแพร่</li> <li>(2) หมู่บ้านปลอดคดี</li> <li>(3) งานแก้ไขข้อขัดแย้งระดับหมู่บ้าน</li> <li>(4) ยุติธรรมเด็ก</li> <li>(5) สร้างบุคลากรทางกฎหมาย สอดคล้อง 4 ภารกิจของยุติธรรมชุมชน กลไกสำคัญคือ หน่วยใกล้เคียงข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน</li> <li>- รัฐบาลมีมาตรการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาระบบที่ส่งเสริมต่อยุติธรรมชุมชน</li> </ul>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ให้การชี้แนะการกำกับดูแล การบริหารจัดการงานอบรมและเผยแพร่โฆษณา สร้างจิตสำนึกเคารพกฎหมาย อันเป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการแต่งตั้งคณะแก้ไขข้อขัดแย้งระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประชาชนภายในหมู่บ้านและถูกแต่งตั้งโดยนายอำเภอ นายกเทศบาลตามการเสนอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่มีการจัดงบประมาณสนับสนุน ใช้ความสมัครใจของ ผู้ทำหน้าที่ในหน่วยใกล้เคียง</li> <li>- การอบรมอาจยังไม่ทั่วถึงเพียงพอ</li> <li>- ผู้เข้ารับการอบรมด้านกฎหมายอาจยังไม่ได้เรียนรู้อย่างเต็มที่</li> </ul>

ประเทศ	หน่วยงาน	ความโดดเด่น	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานท้องถิ่น	อุปสรรค
ราชอาณาจักรไทย	- กระทรวงยุติธรรมเป็นหลัก โดยมีหน่วยงานอื่นภายใน ได้แก่ กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด	ส่วนใหญ่มีการขับเคลื่อนเรื่องการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ รัฐให้การสนับสนุนในการอบรมเครือข่ายยุติธรรมชุมชน	มีเพียงสมาชิกเครือข่ายซึ่งคือ ประชาชนผู้สนใจในงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชนของกระทรวงยุติธรรม และได้ผ่านการอบรม “หลักสูตรเครือข่ายยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม” เพื่อเข้าร่วมกับกระทรวงยุติธรรม ในฐานะหุ้นส่วนที่จะดำเนินกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความยุติธรรม ความเป็นธรรม และความสงบสุขในชุมชน	- เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการเคลื่อนงาน - ขาดความชำนาญในการทำหน้าที่ - ขาดระบบสารสนเทศที่เป็นมาตรฐาน - เครือข่ายยุติธรรมชุมชนยังไม่เพียงพอ

ที่มา : รวบรวมและสรุปข้อมูลจากรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษา ระบบยุติธรรมชุมชนในประเทศประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, สถาบันพระปกเกล้า ณ วันที่ 30 พฤษภาคม 2566

จากตารางจะเห็นว่า การใกล้เคียงระดับท้องถิ่นจะมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันเพื่อระงับข้อพิพาท โดยอยู่บนความพึงพอใจของคู่กรณีและลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล ในส่วนของผู้ใกล้เคียงนั้น จะกำหนดให้เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นอาสาสมัครหรือเป็นผู้นำชุมชน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยการอบรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของข้อแตกต่างของทั้งสามประเทศที่ชัดเจน คือ ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก และในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นหน่วยงานในระดับหมู่บ้านและไม่มีการสนับสนุนงบประมาณ แต่ในราชอาณาจักรไทยยังขาดความเชื่อมโยง

และการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับท้องถิ่น กล่าวคือไม่ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภารกิจต่างๆ ซึ่งทำให้การสนับสนุนงบประมาณจะมาจากกระทรวงยุติธรรมเพียงแหล่งเดียว และใช้เครือข่ายยุติธรรมชุมชนหรือผู้ซึ่งผ่านการอบรมตามหลักสูตรของกระทรวงยุติธรรมมาเป็นผู้ขับเคลื่อนภารกิจ จึงทำให้ยังขาดความเข้มแข็งรวมถึงระบบสารสนเทศในการจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในการพัฒนาต่อไป

ทั้งนี้ในแต่ละประเทศ ต่างให้การส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นเป็นหลัก และกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย อันเป็นกิจกรรมทางสังคมในรูปแบบ

ที่จะให้ชุมชนหรือหน่วยงานของรัฐได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของคู่กรณี จากการศึกษายังพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งสองประเทศได้มีมานานแล้วตั้งแต่ในอดีตและยังมีความสำคัญมาจนถึงปัจจุบัน โดยแต่ละประเทศได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นประจำ เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการยุติข้อพิพาทของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งปัจจุบันนี้การระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะรูปแบบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่าย อันมาจากความเข้าใจในวัฒนธรรมและประเพณีของคนในท้องถิ่นนั่นเอง

จากเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. .... ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 82/2561 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2561 ให้เหตุผลที่ไม่มีการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. .... เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ขยายขอบเขตการดำเนินงานให้หน่วยงานรัฐ ทำให้ไม่สามารถเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้

และร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. .... จะไม่กระทบต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และตามกฎหมายอื่น ซึ่งจากหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ มีการระบุว่าภารกิจดังกล่าวไม่สามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นผู้ร่วมสนับสนุนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งหากพิจารณาถึงประเด็นการขยายขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ การบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็น่าจะเป็นทางเลือกหนึ่งของหน่วยงานของรัฐที่มุ่งให้เกิดความสงบสุขของประชาชน เป็นเป้าหมายสำคัญ และประเด็นดังกล่าวยังปรากฏชัดอยู่ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่ 1222/2561 โดยผู้แทนกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้ให้ความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจยังไม่ครอบคลุมถึงกรุงเทพมหานครด้วย

## 5. ข้อพิจารณา

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาท เช่น พิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนัก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทที่กำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ

พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานรัฐหนึ่ง อาจให้การสนับสนุนทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภาคประชาชนหรือรวมตัวกันเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน หรือสนับสนุนในด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ หรือสถานที่ หรือด้านต่าง ๆ และกระทรวงยุติธรรมได้มีการตั้งศูนย์ยุติธรรม (ศยช.) ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินงานของคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน (คกก.ศยช.) หรือดำเนินงานต่าง ๆ ของชุมชน โดยคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน คือสมาชิกที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนในการประสานงานระหว่างประชาชนชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการไม่ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรัฐนี้เอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการตราเป็นข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติที่ผ่านสภาของท้องถิ่นนั้น ๆ หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว ก็อาจจะทำให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสนับสนุนหรือบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานต่าง ๆ หรือภาคประชาชนในเรื่องของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายได้ ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ หรือการกระทำอื่นใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้หลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการอย่างใด ๆ มิได้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และจะกระทำการขัดต่อกฎหมายไม่ได้เช่นกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่อาจที่จะดำเนินการใช้อำนาจได้เลยหากปราศจากกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของการใช้อำนาจนั้น ดังนั้น นอกจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมิใช่จะตราออกใช้บังคับอย่างไรก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับการศึกษาระบบยุติธรรมชุมชนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งมีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมควบคุม หรือสนับสนุน เห็นควรพิจารณาในประเด็นดังนี้ ดังนี้

ประการแรก ควรพิจารณากำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรัฐ

ตามคำนิยามในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้เกิดกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสถานที่ตั้ง บุคลากรงบประมาณ ในการให้การสนับสนุนหรือส่งเสริมการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ และควรมีการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ความสำคัญ และความจำเป็นของการขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนจะต้องพัฒนาไปในทิศทางใดอย่างไร ในการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง ควรมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการส่งเสริมการระงับข้อพิพาทในภาคประชาชนหรือชุมชน เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในเชิงรุกมากขึ้น มีการสนับสนุนให้เมืองค์กรขับเคลื่อนที่หลากหลายอย่างต่อเนื่อง หรือมีการสนับสนุนตาม ความสามารถขององค์กร เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนและพัฒนาารูปแบบยุติธรรมชุมชนที่รองรับกับความ หลากหลายของแต่ละพื้นที่ องค์กรท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ การฝึกอบรม เนื่องจากหากเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็สามารถนำงบประมาณมาใช้ในการสนับสนุนต่าง ๆ ได้ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลถึงการประหยัดงบประมาณของภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น และศึกษาเชิงลึกเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งเสริม

ยุติธรรมชุมชนด้วยระบบสนับสนุนที่หลากหลาย เช่น ค่าตอบแทน สวัสดิการ อุปกรณ์สำนักงาน การอบรม

ประการที่สาม พัฒนาศูนย์ยุติธรรมชุมชน และคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยให้มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ตามภารกิจของศูนย์ยุติธรรมและไม่ทับซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมด้วย

## 6. บทสรุป

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีนโยบายด้านยุติธรรมชุมชนวิเคราะห์ มีการประกาศเป็นนโยบายอย่างชัดเจนโดยรัฐบาลเช่นเดียวกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพียงแต่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการกำหนดโครงสร้างของกลไกยุติธรรมชุมชน ไว้ในกฎหมายท้องถิ่นการจัดตั้งให้มีกลไกนี้ยังมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้เกิดการบริหารงานยุติธรรมที่สะดวกรวดเร็ว ลดภาระในชั้นศาล และฟื้นฟูประเพณีแบบเพื่อนบ้านในอดีต เป้าหมายทางนโยบายนี้มีความสอดคล้องกับคุณค่าและความสำคัญของยุติธรรมชุมชน ซึ่งยุติธรรมชุมชนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ประชาชนมีโอกาส เข้าถึงความยุติธรรมได้ดีกว่าเดิม เนื่องจากระบบยุติธรรมหลักไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนและขาดความรู้เรื่องกฎหมายเข้าถึงได้อย่างเพียงพอ และ

ยุติธรรมชุมชนยังช่วยสนับสนุนต่อประสิทธิภาพ และช่วยให้กระบวนการยุติธรรมหลักทำงานได้คล่องตัวขึ้น ลดภาระของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้เป็นอย่างดี ช่วยให้ประหยัดงบประมาณของรัฐได้ทางหนึ่ง อีกทั้งช่วยให้การดำเนินงานของรัฐสอดคล้องกับนโยบายบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่ภาครัฐต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ส่วนภูมิภาคในทุกด้าน รวมถึงการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ซึ่งยุติธรรมชุมชนจะช่วยให้หน่วยงานในระบบยุติธรรมสามารถกระจายสู่ชุมชนท้องถิ่นได้ ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจในงานยุติธรรมสัมฤทธิ์ผลในระดับหนึ่ง (Kamonchanok Duriyapakit, 2002, pp.16-17)

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แสดงถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและประชาชน การขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในรูปแบบหุ้นส่วนที่เห็นชัดเจนคือการจัดตั้งหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน ที่จะมีตัวแทนคนในชุมชนมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และยังประสานเชื่อมโยงรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่ และปัจจุบันงานดำเนินงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายอาญาก็ยังใช้อยู่เพราะกำหนดขอบเขตไว้ว่างานอะไรที่หน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำได้บ้าง รัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้มีคำสั่งและข้อตกลงเกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมชุมชนหลายฉบับที่สะท้อนให้เห็นว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

มีความเคลื่อนไหวและมีการขับเคลื่อนภารกิจอยู่ตลอดเวลา

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งใช้ในการระงับข้อพิพาทซึ่งเป็นวิธีการที่เราสามารถใช้ได้ในทุก ๆ กรณี โดยเป็นทางเลือกหนึ่งในการระงับข้อพิพาทที่เรียกกันว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือก เป็นการทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายและเท่าเทียม อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาคของประชาชน นอกจากนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น 1) การประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย (Saving of Time and Money) และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่จำเป็นต้องมีทนายความ 2) การยอมรับของคู่พิพาท (Compliance) การที่คู่ความสามารถหาข้อยุติได้ด้วยตนเอง จะมีการยอมรับปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นมากกว่าการที่ศาลมีคำพิพากษาซึ่งจะต้องมีการบังคับคดี ข้อยุติที่ได้นั้นมีความเหมาะสมกับคู่พิพาท (Custom Made Solution) เนื่องจากคู่พิพาทสามารถเลือกที่จะทำให้ข้อตกลงอย่างไรก็ได้ทราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาแต่บทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจจะใช้ทางออกซึ่งไม่มีในบัญญัติของกฎหมายเป็นการระงับข้อพิพาทก็ได้ 3) เป็นความลับ (Confidentiality) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเรื่องเฉพาะระหว่างคู่กรณีการประชุมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีเฉพาะคู่กรณีกับผู้ไกล่เกลี่ย และ

บุคคลภายนอกที่คู่กรณีเห็นพ้องต้องกันให้เข้าร่วมประชุมได้เท่านั้น ทั้งข้อเท็จจริงที่คู่กรณีพูดคุยกันในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นความลับ นอกจากนี้ คู่กรณียังอาจมีข้อตกลงกันอีกด้วยว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทห้ามไม่ให้คู่กรณีนำไปใช้ อ้างอิงในการพิจารณาตัดสินของศาล 4) สามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกันได้หรือก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในระยะยาว (Preservation or Enhancement of Long-term Relationships) ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะช่วยทำให้คู่พิพาทสามารถปรับความเข้าใจกันได้ อีกทั้งในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ไม่มีการพิจารณาในแง่ของการแพ้ชนะ 5) ความยืดหยุ่น (Flexibility) คู่พิพาทสามารถเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งหมด หรือในประเด็นใดประเด็นหนึ่งในคดีก็ได้ ส่วนที่เหลือ อาจให้มีการดำเนินคดีในศาลต่อไป โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่ได้ยึดติดกับรูปแบบวิธีการจึงมีความยืดหยุ่นที่คู่กรณีสามารถเลือกได้โดยอิสระ อีกทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ การควบคุมกระบวนการระงับข้อพิพาท คู่พิพาทสามารถคัดเลือกบุคคลที่เป็นกลางให้มาทำหน้าที่กำหนดประเด็นหรือความต้องการที่แท้จริงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและแสวงหาทางออกเพื่อยุติข้อพิพาทโดยคู่พิพาทมีโอกาสที่จะได้พูดและตัดสินใจว่า ผลที่ได้รับจะผูกพันกันหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นโดยการพิพากษาคดี 6) คุณภาพ (Quality) บุคคลที่มาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมักเป็นบุคคล

ที่มีความสามารถหรือเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้คู่พิพาทยังคงสิทธิในการดำเนินคดีในศาล (Right to Trial) โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเพียงส่วนเสริมสำหรับการดำเนินคดีในศาลไม่ใช่เป็นการแทนที่ กล่าวคือเป็นเพียงกระบวนการยุติธรรมเพื่อระงับข้อพิพาททางเลือกเท่านั้น คู่กรณียังคงมีสิทธิในการดำเนินคดีในศาลหากคู่กรณีมีความต้องการเช่นนั้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายที่สุด ไม่ยึดติดอยู่กับรูปแบบวิธีการหรือแบบแผนของทางราชการ โดยมีข้อดีหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน มีบทบาทหลากหลายในพื้นที่ตามเขตอำนาจของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เข้าใจสภาพพื้นที่ สภาพปัญหา บริบทในพื้นที่ของตนเอง รวมถึงเข้าใจข้อจำกัดในพื้นที่เป็นอย่างดี โดยหากประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม การพัฒนาท้องถิ่นย่อมจะเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนทำและประสบผลสำเร็จ และการพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นไปอย่างรวดเร็วและยั่งยืน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย □

## ឋន្តណ្ណបុក្កស

- Amornrat Marupmok. (2011). k̄npram̄ēnphon nayōbāi k̄nnam krabūank̄n yuttitham chōēng samānachan dōi chai withīk̄n prachum klum khrōpkhrūa l̄e chumchon : suksā kōranī sathān phinit l̄e khumkhrōng dek l̄e yaowachon khēt 2 .[An Evaluation of Restorative Justice Policy through Family and Community Group Conferencing Juvenile : A Case Study Observation and Protection Office, Area 2]. (Master of Public Administration Program Dissertation). Department of Public Policy, Srinakharinwirot University, Thailand.
- Ayutthaya Provincial Justice Office (2020). khūmū k̄n patibat ngān sūn yuttitham chumchon [operating manual of the Board of Community Justice Centers]. Ayutthaya.
- Chanchai Sawangsak (2018). khō khūan rū thāng kotmāi thī kīeokap 'ongkōn pokkhrōng sūan thōngthin [Legal information about Local Administrative Organization].Bangkok: Winyuchon.
- Comwatchara langong (2015). sinlapa k̄n klaiklīa [The Art of Mediation].Bangkok: Tana press & Graphic Company limited.
- Department of Provincial Administration, Ministry of Interior. (2017). rāingānphon k̄nsuksā rūang k̄n prapprung l̄e phatthanā khana kammak̄n mūbān nai k̄n patibat ngān hai mī prasitthiphāp. (30, January, 2023). Retrieved from [https://multi.dopa.go.th/tspd/official\\_letter/view530](https://multi.dopa.go.th/tspd/official_letter/view530)
- Kamonchanok Duriyapakit. (2002). khwām khātawang khōng khrūakhāi yuttitham chumchon tō k̄n damnōēnngān khōng sūn yuttitham chumchon nai phūnthi Krung Thēp Mahā Nakhōn. [Community justice network's expectation of the effort of the Community Justice Center in Bangkok area]. (Master of Arts Program in Criminal Justice Administration). Thammasart University, Thailand.
- Kasem Komsattham. (2009). kotmāi kīeokap k̄n pranōm khō piphāt. [Law about conciliation]. Bangkok: aroonkarnpim.
- Kittipong Kittayarak and Jutharat Ua-amnoey (2014). n̄eothāng k̄nsuksā chut wichā kotmāi 'āyā l̄e 'ātchayā witthayā chan sūng [Advance criminal law and criminology].Nonthaburi Sukhothai: Thammathirat University.

- National Statistical Office. (2017). samnakngān sathiti hǎeng chāt longphūnthī samrūat phū mīrāidainōi. (30, January, 2023). Retrieved from <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/ActivityNSO/A12-07-60-4.aspx>
- Niel Pankongch (2018). Sathāna thāng kotmāi khōng kotmūbān tām phrarātchabanyat laksana pokkrōng thōngthī Phō.Sō. 2475 .[Legal status of the village rules under the Local Government Act, BE 2475]. Ganesha Journal, 14., 1, 238.
- Office of Planning and Budget, Office of the Judiciary. (2022). rāingān sathiti khadī khōng sān thūa rātcha’ānāčhak. (30, January, 2023). Retrieved from [http:// https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/196196](http://https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/196196)
- Parinya boonyaritruthaikun (2013). khūmūr katikā rawāng prathēt sitthi phonlamūang læ sitthi thāngkān mūang [International Covenant on Civil and Political Rights handbook].Bangkok: Association of Amnesty International Thailand.
- Sisoulanh Chanda (2014). kān klaiklīa khō phiphāt thāng phǎeng radap mūbān : suksā prīapthīap rawāng kotmāi khōng prathēt Thai læ sāthāranarat prachāthipatai prachāchon Lāo [Mediate Civil Disputes at the Village Level: A Comparison between the Laws of Thailand and the Laws of Lao P.D.R.]. (Thesis Master of Laws). National Institute of Development Administration, Thailand.
- Somkid Lertpaitoon (2004). kotmāi kān pokkrōng thōngthīn [Local government Law].Bangkok: Cabinet and Royal Gazette Publishing Office.
- Sūn khōmūn ikhadī samnak phǎengngān læ ngoppramān. (2022). rāingān sarupphon sathitikhadī sān yuttitham pračham pī Phō.Sō.2565 (dūan Makarākhom - Mithunāyon). (30, January, 2023). Retrieved from <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/21/iid/302872>
- Supasawat Chatchawan (2020). kān pokkrōng thōngthīn mummōng čhāk prathēt Farangsēt Yīpun Saha Rātcha’ānāčhak sarat’amērikā læ Thai [Local government: perspectives from France, Japan, the United Kingdom, the United States, and Thailand].Bangkok: Sanya Dharmasakti Institute for Democracy Collections.

- Thanee Vorapatr (2019). kån klaiklā khō phiphāt radap thōngthin rātcha'ānāčhak Thai : pīapthīap sāthāranarat Filippin [Local dispute mediation: comparison between Thailand and Republic of the Philippines]. Rangsit Journal of Law and Society, 1., 1, 9 – 10.
- Udomsak Sinthipong (2018). sitthi manutsayachon [Human Right]. Bangkok: Winyuchon
- Vanchai Wattanasup (2012). khwāmkhatyæng... lakkān læ khŗangmū kæ panhā [Conflicts : Principles and Problem Solving Tools].Bangkok: King Prajadhipok's Institute





# การใช้อากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในการค้นในที่รโหฐานกับความผิดฐานบุกรุก ตามประมวลกฎหมายอาญา

## *The Use of Unmanned Aircraft Vehicles (Drones) to Search Private Premises and the Act of Trespass according to the Thai Criminal Code*

ปวริศร์ กิจสุขจิต<sup>1</sup>

Pawarit Kitsukchit<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกริก<sup>1</sup>

Faculty of Law, Krirk University<sup>1</sup>

Email: noonpawarit@gmail.com

Received 13/03/2023 ➤ Revised 30/05/2023 ➤ Accepted 01/06/2023

### บทคัดย่อ

การที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้อากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในการค้นในที่รโหฐานบนพื้นฐานของการตีความในความผิดฐานบุกรุกแบบเดิม โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของสถานที่หรือผู้ครอบครองและโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมายนั้น แม้จะนำไปสู่การ

ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในความเป็นส่วนตัวก็ตาม แต่กลับไม่สามารถเอาผิดเจ้าพนักงานตำรวจผู้กระทำการดังกล่าวในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาได้ตั้งนั้น เพื่อให้กฎหมายสะท้อนถึงแนวคิดทางสังคมในปัจจุบัน บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะ

<sup>1</sup> มหาวิทยาลัยเกริก 3 ซอยรามอินทรา 1 ถนนรามอินทรา แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220

คือ ควบบัญญัติเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 364 วรรคสองและวรรคสาม ให้การใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐาน โดยมีขอบด้วยกฎหมายเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา โดยควบบัญญัติดังนี้

“ผู้ใด โดยไม่มีเหตุอันควร ควบคุมอากาศยานไร้คนขับเข้าไปในสถานที่ตามวรรคแรกต้องระวางโทษ ...

การกระทำตามวรรคแรกและวรรคสอง ให้หมายความรวมถึง การค้นสถานที่ดังกล่าว โดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมาย และ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวด้วย”

**คำสำคัญ:** อากาศยานไร้คนขับ (โดรน), ความผิดฐานบุกรุก

## Abstract

**A**lthough the use of unmanned aircraft vehicles (drones) to search private premises, based on the traditional interpretation of the act of trespass (meaning without permission of the owners or occupants and without legal exceptions), leads to breaching property and privacy rights, it cannot be deemed that police officials controlling such aircrafts commit trespass according to Thai Criminal Code. Thus, to protect property and privacy rights and to ensure that the legislation reflects current social attitudes, it is recommended that, in the Thai Criminal Code, it should be written that if unmanned aircraft vehicles are used to search private premises with no authority, the police officials controlling

such vehicles are said to have committed the offence of trespass unless otherwise permitted by law. To be specific, the second and the third paragraphs should be added to the Thai Criminal Code section 364 as follows.

“Any person, without any reasonable excuse, operating unmanned aircraft vehicles to enter the places in the first paragraph shall be liable to ...

The acts under the first and the second paragraphs shall also include searching the places in such paragraphs without legal exceptions and without permission of the owners or occupants.”

**Keywords:** Unmanned Aircraft Vehicles (Drones), the Offence of Trespass

## บทนำ

อากาศยานไร้คนขับ (Unmanned Aerial Vehicles - UAVs) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า โดรน (Cole & Wright, 2010) หมายถึง อากาศยานประเภทหนึ่งที่ไม่มีนักบินแต่มีการควบคุมอากาศยานดังกล่าวโดยบุคคลจากภาคพื้นดิน (Colins, 2021) และด้วยเหตุที่อากาศยานดังกล่าวมีการพัฒนาให้มีขนาดเล็กลง (Extreme Fliers, 2021) จึงสามารถแทรกซึมเข้าไปเพื่อทำการค้นในทีร์โรฐานโดยไม่ให้ผู้ต้องสงสัยหรืออาชญากรรู้ตัว อันนำไปสู่การจับกุมบุคคลดังกล่าวหรือช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมได้เร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีร์โรฐานเป็นเรื่องที่แตกต่างไปจากการค้นหาพยานหลักฐานแบบเดิมที่เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องเข้าไปค้นเองโดยตรง ส่งผลให้บทบัญญัติในเรื่องของการค้นอาจเกิดปัญหาต่อการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในทรัพย์สิน เนื่องจากไม่สามารถเอาผิดเจ้าพนักงานดังกล่าวในความผิดฐานบุกรุกจากการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีร์โรฐานโดยมิชอบด้วยมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ ดังนั้น บทความนี้จะวิเคราะห์ถึงปัญหาอันเกี่ยวข้องกับการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีร์โรฐานกับการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา โดยหัวข้อต่าง ๆ ประกอบด้วย หัวข้อที่ 1 การค้นในทีร์โรฐาน: ความหมายของการค้น อำนาจของการกระทำในทีร์โรฐาน: ความหมายของการค้น อำนาจของการกระทำในทีร์โรฐาน และวัตถุประสงค์ของการค้น หัวข้อที่ 2 สิทธิที่ความผิดฐานบุกรุก

ตามประมวลกฎหมายอาญาให้ความคุ้มครองหัวข้อที่ 3 ปัญหาการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หัวข้อที่ 4 การใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีร์โรฐาน: กรณีของต่างประเทศ หัวข้อที่ 5 การวิเคราะห์ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีร์โรฐานกับการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา และหัวข้อที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## 1. การค้นในทีร์โรฐาน: ความหมายของการค้น อำนาจของการกระทำในทีร์โรฐาน และวัตถุประสงค์ของการค้น

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของการค้นไว้คือ การตรวจสอบร่างกายของบุคคล ทรัพย์สิน หรือพื้นที่อื่นใดอันบุคคลคาดหวังอย่างมีเหตุผลถึงความเป็นส่วนตัว ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานผู้รักษากฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม (Garner, 2009, pp.1468) ดังนั้นแม้ถึงว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 92 จะมีได้บัญญัติไว้โดยตรงให้สามารถใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีร์โรฐานได้ก็ตาม แต่ภายใต้ความหมายของการค้นดังกล่าว เราจึงสามารถอนุมานได้ว่าการค้นในทีร์โรฐานเพื่อหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมนั้นสามารถกระทำได้ด้วยการใช้อากาศยานไร้คนขับโดยเจ้าพนักงานผู้รักษากฎหมายได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อ “ทีร์โรฐาน” คือสถานที่ที่ประชาชนมิได้มีความชอบธรรมที่จะเข้าไปแล้ว

ที่รโหฐานจึงเป็น “สถานที่เป็นส่วนตัวของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น” (Pokpong Srisanit, 2020, pp.155) และบุคคลดังกล่าว ย่อมมีสิทธิหวงห้ามและป้องกันมิให้ผู้ใดเข้ามา รบกวนสิทธิในความเป็นส่วนตัวในสถานที่ แห่งนั้นของตนได้ ประกอบกับเมื่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 33 วรรคสองได้บัญญัติให้ “การเข้าไปในเคหสถาน โดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการค้นเคหสถานหรือที่รโหฐาน จะกระทำ มิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุ อย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” แล้วการค้น เคหสถานหรือที่รโหฐานด้วยอากาศยานไร้คนขับ โดยเจ้าพนักงานตำรวจโดยปราศจากความยินยอม ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าว และมีได้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 ก็ย่อมเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ

การค้นมีวัตถุประสงค์หลักอยู่สามประการ คือ 1) เพื่อพบและยึดสิ่งของไม่ว่าเพื่อจะใช้เป็น พยานหลักฐานในชั้นต่าง ๆ ของกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา หรือเพื่อพบและยึดตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล 2) เพื่อพบและ จับบุคคลตามหมายจับ และ 3) เพื่อพบและ ช่วยเหลือบุคคลซึ่งตกอยู่ในอันตราย (Surasak Likasitwatanakul, 2020, pp.157, pp.191) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการค้นในที่รโหฐานภายใต้ วัตถุประสงค์ข้างต้นแล้ว แม้การใช้อากาศยาน ไร้คนขับในการค้นสถานที่ดังกล่าวจะทำให้ สามารถเข้าถึงเป้าหมายได้รวดเร็วและอาจ ค้นพบซึ่งพยานหลักฐานสำคัญได้ก่อนที่จะถูก

เคลื่อนย้ายหรือทำลาย หรือพบบุคคลตาม หมายจับ หรือช่วยเหลือบุคคลซึ่งตกอยู่ใน อันตรายได้ทันทั่วทั้งที่ก็ตาม แต่ดูเหมือนว่าการ ใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐาน กลับมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิ ในความเป็นส่วนตัวยิ่งไปกว่าการค้นในสถานที่ ดังกล่าวด้วยวิธีการปกติ ซึ่งปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจะได้กล่าวไว้ในหัวข้อสิทธิที่ความผิด ฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาให้ ความคุ้มครอง ซึ่งจะกล่าวเป็นลำดับถัดไป

## 2. สิทธิที่ความผิดฐานบุกรุกตาม ประมวลกฎหมายอาญาให้ความ คุ้มครอง

เมื่อที่รโหฐานเป็นที่ที่บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวสามารถใช้สอยสถานที่นั้น ๆ ได้อย่างอิสระ ทั้งยังเป็น ที่ที่บุคคลดังกล่าวต้องการความเป็นส่วนตัว อีกด้วย ดังนั้น หากเจ้าพนักงานตำรวจ กระทำการค้นในที่รโหฐานโดยมิได้ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 92 หรือโดยมิได้รับความ ยินยอมจากบุคคลดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมอาจเป็น การละเมิดสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในความ เป็นส่วนตัวของบุคคลนั้นได้ กรณีเช่นนี้ความผิด ฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาที่จะถูก นำมาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ดังนั้น ในที่นี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงสิทธิสองประเภท ดังกล่าวที่ความผิดฐานบุกรุกตามประมวล กฎหมายอาญาให้ความคุ้มครอง โดยจะกล่าวถึง สิทธิในทรัพย์สินเป็นลำดับแรก

## 2.1 สิทธิในทรัพย์สิน

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสามารถกระทำการใด ๆ ต่อทรัพย์สินนั้นได้ตามแต่จะเลือก อันรวมไปถึงการยึดถือไว้ การขาย ให้เช่า หรือโอนไปให้บุคคลอื่น (Kenton, 2022) การปกป้องทรัพย์สินของทรัพย์สินดังกล่าว (Vineeth, 2023) และการป้องกันมิให้ผู้อื่นเข้ามากระทำการใดกับทรัพย์สินดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาต ดังนั้นหากมีการรบกวนการใช้สิทธิดังกล่าว เช่น มีการค้นในโทรศัพท์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการบุกรุกสถานที่ดังกล่าวแล้ว บุคคลผู้มีสิทธิในทรัพย์สินขอที่จะขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเขาโดยฟ้องผู้นั้นเพื่อให้รับโทษในความผิดฐานบุกรุกได้ ข้อมูลเหล่านี้ทำให้เห็นว่าประมวลกฎหมายอาญาในความผิดฐานบุกรุกได้ให้ความคุ้มครองถึงสิทธิในทรัพย์สิน<sup>2</sup> (Pawarit Kitsukchit, 2022, pp.118)

อนึ่ง การที่เจ้าพนักงานตำรวจกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการค้นในโทรศัพท์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 นั้น เมื่อถือว่าเป็นความผิดฐานบุกรุกแล้ว ย่อมทำให้อนุมานได้ด้วยว่า กฎหมายอาญาในความผิดฐานบุกรุกไม่เพียงแต่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงให้ความคุ้มครองถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวในกรณีของการค้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังนั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวในหัวข้อย่อยถัดไป

## 2.2 สิทธิในความเป็นส่วนตัว

เมื่อการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในโทรศัพท์ฐานจำเป็นที่จะต้องอาศัยกล้องที่ติดบนอากาศยาน การกระทำดังกล่าวจึงมีความคล้ายคลึงกับการดูผ่านกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (Closed Circuit Television: CCTV) เพราะเจ้าพนักงานตำรวจต้องมองผ่านกล้องที่ติดตั้งไว้บนอากาศยานดังกล่าว ทว่า การมองผ่านกล้องที่ติดไว้บนอากาศยานเช่นนั้น มีความเสี่ยงที่จะละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวมากกว่า เพราะเหตุว่าเจ้าพนักงานตำรวจสามารถควบคุมอากาศยานไร้คนขับให้เคลื่อนที่เข้าหาเป้าหมายได้ ซึ่งแตกต่างกับกล้องวงจรปิดที่ต้องทำงานอยู่ในพื้นที่จำกัด (Pawarit Kitsukchit, 2022, pp.117) อย่างไรก็ตาม ความคล้ายคลึงที่กล่าวมาข้างต้นทำให้สามารถนำเรื่องของกรณีติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดในเคสสถานมาเทียบเคียงกับเรื่องของกรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นหาพยานหลักฐานในโทรศัพท์ได้ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่ากรณีติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดในเคสสถานนั้นไม่สามารถกระทำได้เพราะเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว เว้นเสียแต่ว่าจะเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและต้องเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ซึ่งก็ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี อีกทั้ง “มีเงื่อนไขว่าต้องแจ้งให้ผู้อยู่อาศัย ณ สถานที่แห่งนั้นได้ทราบล่วงหน้าว่า บริเวณใดมีกล้องโทรทัศน์วงจรปิดติดตั้งไว้ และต้องมีกลไก

<sup>2</sup> อันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 37 วรรคแรก ที่ได้ให้ความคุ้มครองถึงสิทธิในทรัพย์สิน

ที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมมิให้ภาพหรือข้อความจากกล้องโทรทัศน์วงจรปิดนั้นถูกนำไปเผยแพร่ออกสู่สาธารณชน รวมทั้งต้องกำหนดหน่วยงานและบุคคลผู้รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนโดยเปิดเผยด้วย”<sup>3</sup> (Office of the National Human Rights Commission of Thailand, 2010) ดังนั้น การใช้อากาศยานไร้คนขับเพื่อค้นหาบุคคลหรือสิ่งของในที่รโหฐานจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นประโยชน์แก่สาธารณะเช่นกัน และจะต้องมีการแจ้งให้ผู้อยู่อาศัย ณ สถานที่แห่งนั้นได้ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการใช้อากาศยานไร้คนขับในการหาบุคคลหรือสิ่งของในบริเวณดังกล่าว อีกทั้งจะต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมมิให้ภาพหรือข้อความจากที่บันทึกได้จากกล้องที่ติดบนอากาศยานไร้คนขับถูกนำไปเผยแพร่ออกสู่สาธารณชน รวมทั้งต้องกำหนดหน่วยงานและบุคคลผู้รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนโดยเปิดเผย แต่หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบได้ (เช่น กรณีของการค้นในที่รโหฐานในกรณีเร่งด่วนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 (1) - (5)) ก็ควรที่จะมีกฎหมายให้อำนาจรองรับ และควรที่จะมีบทลงโทษทางอาญาแก่เจ้าพนักงานตำรวจผู้ใช้อากาศยานไร้คนขับในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวด้วยเช่นกัน

อนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจเข้าไปค้นด้วยตนเองโดยตรงโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการค้นในที่รโหฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 อันเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในความเป็นส่วนตัวนั้น ในทางปฏิบัติก็คงจะมีได้มีปัญหอะไรเพราะสามารถนำเอาความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับได้อยู่แล้ว ทว่า หากเป็นการนำอากาศยานไร้คนขับมาใช้ในการค้นในสถานที่ดังกล่าว โดยมีขอบด้วยกฎหมายนั้น เมื่อไม่ใช้การที่เจ้าพนักงานตำรวจเข้าไปเองแล้ว ยังจะสามารถนำความผิดฐานบุกรุกดังกล่าวมาใช้บังคับได้อยู่หรือไม่ ปัญหานี้ผู้เขียนจะได้กล่าวไว้ในเรื่องของปัญหาการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นลำดับต่อไป

### 3. ปัญหาการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาว่าการค้นในที่รโหฐานด้วยอากาศยานไร้คนขับโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมาย จะเป็นความผิดฐานบุกรุกหรือไม่นั้น จะต้องศึกษาถึงการตีความ

<sup>3</sup> อันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 32 ที่ได้ให้ความคุ้มครองถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัว อีกทั้งยังมีข้อห้ามมิให้ละเมิดถึงสิทธิดังกล่าว เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ให้กระทำได้ และสอดคล้องกับ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) Article 17 ซึ่งบัญญัติว่า

“1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.

2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.”

ในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน ซึ่งในที่นี่จะขอกล่าวถึงการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362 และมาตรา 364 ตามลำดับ โดยกรณีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362 การกระทำอันถือได้ว่าเป็นการ“เข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเขาโดยปกติสุข” นั้น ผู้กระทำ“...แม้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายเข้าไป ก็ถือว่าเข้าไปแล้ว” (Saharat kiti supphakān, 2020a, pp.646) ตัวอย่างเช่น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2768/2540) การยืนอยู่นอกบริเวณบ้านของผู้เสียหาย แต่เอื้อมมือเข้าไปเพื่อฉุดกระชากผู้เสียหายในขณะที่ผู้เสียหายยืนอยู่ใต้ชายคาบ้าน (Information Technology Section in Supreme Court, n.d.) อย่างไรก็ตาม บางกรณีนั้นแม้จะมีได้มีส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายเลยที่เข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ ก็ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปรบกวนการครอบครอง (Saharat kiti supphakān, 2020a, pp.646) และเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362 ได้ ตัวอย่างเช่น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2512) การใช้ไม้กระดานตีขวางห้องที่โจทก์ครอบครองเพื่อไม่ให้โจทก์เข้าห้อง (Information Technology Section in Supreme Court, n.d.) ทว่า บางกรณีกลับไม่ถือเป็นการเข้าไปรบกวนการครอบครอง ทำให้ไม่เป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362 ตัวอย่างเช่น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3523/2541) การใช้ขวดขว้างและใช้มีดฟันประตูห้องพัก

ผู้เสียหาย แต่ไม่ได้เข้าไปในห้องพักผู้เสียหาย (Information Technology Section in Supreme Court, n.d.) หรือแม้แต่การกระทำให้สัตว์หรือสิ่งของใด ๆ ก็ตามให้เข้าไปในที่รโหฐานก็ไม่ถือเป็นการเข้าไปรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเขาโดยปกติสุข (Academic Office of the Secretariat of the House of Representatives, 2018) จึงไม่ถือเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362 เช่นกัน ดังนั้น เมื่อการใช้อากาศยานไร้คนขับให้เข้าไปคั่นในที่รโหฐานโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้นจัดได้ว่าเป็นการกระทำให้สิ่งของให้เข้าไปในที่รโหฐานโดยที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกายของเจ้าพนักงานตำรวจมิได้เข้าไปด้วยแล้ว การกระทำดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 262

ส่วนกรณีความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 364 นั้น การเข้าไปโดยไม่มีเหตุอันสมควรจะต้องเป็นการที่ผู้กระทำความผิดได้เข้าไปในเคหสถาน อาคารเก็บรักษาทรัพย์สิน หรือสำนักงานในความครอบครองของผู้อื่นทั้งตัว ดังนั้น หากเข้าไปเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกาย (Taweekiat Meenakanit, 2019, pp.400) หรือใช้ให้สิ่งของเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว (Academic Office of the Secretariat of the House of Representatives, 2018) ย่อมไม่ถือเป็นการบุกรุกตามมาตรานี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 246/2515 ซึ่งให้เห็นว่าการเข้าไปคั่นในที่รโหฐานโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นการเข้าไป

ในสถานที่ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควร ส่งผลให้ผู้กระทำมีความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 364 แล้ว (Information Technology Section in Supreme Court, n.d.) ทำให้อนุมานได้ว่ากรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมายนั้น ก็ย่อมเป็นการกระทำที่ค่อนข้างไปในทางที่เป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 364 ทั่วๆ ไป ปัญหา ก็คือการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานไม่ได้มีลักษณะที่เจ้าพนักงานตำรวจได้เข้าไปทั้งตัว แต่เป็นเรื่องของการใช้สิ่งของให้เข้าไปในสถานที่ดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าการใช้อากาศยานไร้คนขับในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 364 ได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ย่อมมีความเป็นไปได้ว่า ในอนาคตเจ้าพนักงานตำรวจอาจใช้อากาศยานไร้คนขับดังกล่าวในการค้นในที่รโหฐานมากขึ้น เพราะถึงอย่างไรแล้วแม้จะใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานโดย

ไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมายก็ตาม ก็ไม่อาจจะลงโทษเจ้าพนักงานตำรวจผู้กระทำการดังกล่าวในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 364 ได้ ข้อมูลเหล่านี้ทำให้เห็นว่ากฎหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้บังคับครอบคลุมไปถึงกรณีของการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานโดยไม่ได้รับความยินยอมและโดยปราศจากข้อยกเว้นเช่นนี้ได้อีกต่อไป<sup>4</sup>

ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงเรื่องปัญหาการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว ผู้เขียนจะกล่าวถึงการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานโดยจะกล่าวถึงกรณีของต่างประเทศต่อไป

#### 4. การใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐาน: กรณีของต่างประเทศ

ในต่างประเทศนั้นมีการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อากาศยานไร้คนขับเช่นกัน

<sup>4</sup> การแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าว (ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ) ย่อมจะทำให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นการยืนยันว่าตัวบทของประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้ในปัจจุบันจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น การใช้วิธี “การตีความกฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ” ถือเป็นวิธีที่ควรนำมาใช้แก้ปัญหาในการแก้ปัญหาคติความกฎหมายอาญาในกรณีที่มีการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งวิธีการตีความที่กล่าวมาเป็นการพัฒนาหลักการตีความกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน (ผู้อ่านสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ Surasit Sangviroatjanapat, 2022, pp.153) ดังนี้ หากจะใช้วิธีการตีความดังกล่าวแล้ว การตีความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 และมาตรา 364 ก็จะต้องไม่จำกัดเพียงแต่การตีความตามตัวอักษรแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องอาศัยการตีความที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 32 และมาตรา 37 วรรคแรก ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในทรัพย์สินเป็นสำคัญด้วย ฉะนั้น การตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 364 จะได้ว่าความว่าการบุกรุกจะไม่จำกัดเฉพาะแต่การกระทำทางกายภาพบนพื้นดินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการบุกรุกทางอากาศซึ่งเกิดจากการค้นในที่รโหฐานด้วยอากาศยานไร้คนขับโดยมิชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

ซึ่งในที่นี้จะยกตัวอย่างถึงประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจะกล่าวถึงเรื่องของการใช้อากาศยานไร้คนขับกับความผิดฐานบุกรุก และการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีรโหฐานตามกฎหมายตามลำดับ

#### 4.1 การใช้อากาศยานไร้คนขับกับความผิดฐานบุกรุก

ปัญหาที่ว่า การใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นจะถือเป็นการบุกรุกหรือไม่นั้น ผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดี Long Lake Township v. Maxon และคำพิพากษาคดี United States v. Causby et ux โดยคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดี Long Lake Township v. Maxon นั้น การใช้อากาศยานไร้คนขับเพื่อถ่ายภาพเป็นพยานหลักฐานโดยมิได้รับอนุญาต หรือโดยไม่มีหมายค้น หรือโดยปราศจากอำนาจอื่นใดที่สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น ถือเป็นการล่วงล้ำในส่วนของความคาดหวังอย่างมีเหตุผลในความเป็นส่วนตัวของบุคคล (People’s Reasonable Expectations of Privacy) อันเป็นการขัดต่อ Fourth Amendment (State of Michigan Court of Appeals, 2022) ซึ่งทำให้อนุมานได้ว่าศาลได้ตระหนักถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเจ้าของที่ดินในกรณีที่มีการใช้อากาศยานไร้คนขับ ส่วนคดี United States v. Causby et ux, 328 U.S. 256, 274 (1946) ศาลได้พิพากษาว่าการบินเหนือพื้นที่ส่วนบุคคลในระดับเพดานบินที่ต่ำมาก และมีจำนวนเที่ยวบินหลายเที่ยวในลักษณะที่เป็นการรบกวนโดยตรงและ

ในทันทีถึงการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าว ตามปกติของเขานั้น ถือเป็นการเสมือนหนึ่งว่าได้มีการเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวตามช่องทางปกติแล้ว อนึ่ง หากการบินในระดับเพดานบินที่ต่ำจนทำให้การบินดังกล่าวไปรบกวนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในขณะนั้น หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายอันใกล้จะถึงต่อบุคคลหรือทรัพย์สินซึ่งอยู่บนพื้นดินดังกล่าวแล้ว การบินดังกล่าวก็ย่อมเป็นการบินที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คำพิพากษานี้ทำให้อนุมานได้ว่า ศาลได้ตระหนักว่าแม้อากาศยานจะไม่มีการแตะพื้นดินเลย แต่หากมีการบินในลักษณะที่ใกล้กับพื้นผิวของที่ดินแล้ว ก็ย่อมถือว่าเป็นการรุกรานการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลอื่นอันเป็นการกระทำที่เทียบเท่ากับการบุกรุกทางกายภาพระดับพื้นดิน (Gipson Jr, 2020) อันเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดิน ข้อมูลข้างต้นทำให้น่าเชื่อได้ว่าการตระหนักถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดิน อันอนุมานได้จากคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดี Long Lake Township v. Maxon และบรรทัดฐานของคำพิพากษาคดี United States v. Causby et ux จะนำไปสู่การบัญญัติความผิดฐานบุกรุกโดยใช้อากาศยานไร้คนขับในหลาย ๆ รัฐในอนาคต

อย่างไรก็ตาม การใช้อากาศยานไร้คนขับให้เข้าไปในทีรโหฐานนั้นอาจไม่มีความผิดฐานบุกรุกเสมอไปหากว่าผู้กระทำการดังกล่าวมีอำนาจในการกระทำการนั้น ซึ่งในหัวข้อย่อยถัดไปนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีรโหฐานตามกฎหมาย

## 4.2 การใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทีร์โทฐานตามกฎหมาย

ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา Fourth Amendment จะปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวจากการค้นของเจ้าพนักงานของรัฐโดยมิชอบ<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก Fourth Amendment ได้วางหลักไว้แต่เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น จึงมิได้บัญญัติไว้โดยตรงถึงว่าการกระทำประเภทใดที่ถือว่ามีลักษณะของการละเมิดกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้น ในทางปฏิบัติศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าการกระทำใดจึงจะถือเป็นการละเมิด Fourth Amendment ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแต่เดิมนั้นเรื่องของการค้นมีคำพิพากษาคดี *Olmstead v. United States* ที่แสดงให้เห็นว่าหากเจ้าพนักงานมีการบุกรุกเข้าไปกระทำการค้นเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานย่อมเป็นการขัดต่อ Fourth Amendment แต่หากมิได้มีการบุกรุกเข้าไปเลยแต่กลับได้มาซึ่งพยานหลักฐานก็ไม่อาจถือว่าการค้นขัดต่อ Fourth Amendment (คดีนี้เจ้าพนักงานใช้เครื่องมือดักฟังจากสายโทรศัพท์โดยมิได้มีการบุกรุก) (U.S. Supreme Court, 1928) แต่ต่อมาบรรทัดฐานของคำพิพากษาดังกล่าวก็ถูกกลับด้วยบรรทัดฐานของคำพิพากษาคดี *Katz v. United States*, 389 U.S. 347, 374 (1967) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการได้มาซึ่งพยานหลักฐานแม้จะ

ไม่มีการบุกรุกเข้าไปในสถานที่ดังกล่าวเลยก็ตาม ก็อาจเป็นการขัดต่อ Fourth Amendment ได้หากว่าได้กระทำในลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว หรืออีกนัยหนึ่งคือการค้นย่อมเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเจ้าพนักงานจะมีการเข้าไปด้วยตนเองหรือไม่ ซึ่งทำให้อนุมานได้ว่า การค้นในทีร์โทฐานด้วยการใช้อากาศยานไร้คนขับแทนการที่เจ้าพนักงานเข้าไปทำการค้นด้วยตนเองนั้นก็สามารถกระทำได้เช่นกัน อนึ่ง ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องของการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นนั้นจากการศึกษาพบว่าในหลาย ๆ รัฐได้มีกฎหมายบัญญัติออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรไว้โดยเฉพาะ แต่การใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นดังกล่าวก็ยังคงตั้งบนพื้นฐานของ Fourth Amendment โดยกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นโดยเฉพาะ มีตัวอย่างคือ *General Laws of the Commonwealth of Massachusetts* ของรัฐแมสซาชูเซต section 99C(c)(1) of chapter 272 หรือ *Freedom from Unwarranted Surveillance Act* ของรัฐฟลอริดา Chapter 2013-33, Section 1(4) (b) ที่ได้อนุญาตให้ใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นได้แต่การค้นนั้นจะต้องเป็นไปตามหมายค้น (Senate No. 1446 (Senate Docket, No. 1801, Filed on: 1/18/2019), 2019) (Laws of

<sup>5</sup> Cornell Law School: Legal Information Institute. (n.d.). Fourth Amendment. [Website]. Retrieved from [https://www.law.cornell.edu/constitution/fourth\\_amendment](https://www.law.cornell.edu/constitution/fourth_amendment)  
Amendment IV (Fourth Amendment): "The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized."

Florida Chapter 2013-33, 2013) เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายเหล่านี้จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการค้นในที่รโหฐานนั้นเจ้าพนักงานไม่จำเป็นต้องเข้าไปด้วยตนเองแต่สามารถใช้อากาศยานไร้คนขับเพื่อเข้าไปค้นในสถานที่ดังกล่าวแทนได้

ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานในกรณีของต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาอันเกี่ยวกับการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานกับการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นลำดับต่อไป

## 5. การวิเคราะห์ปัญหาอันเกี่ยวกับการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานกับการตีความในความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา

โดยปกติแล้วที่รโหฐานถือเป็นพื้นที่บุคคลย่อมต้องการความเป็นส่วนตัว ดังนั้น การค้นหาพยานหลักฐานผ่านกล้องที่ติดบนอากาศยานไร้คนขับในสถานที่ดังกล่าวหากได้กระทำโดยไม่มีหมายค้นก็ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 หรือจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ มิฉะนั้นย่อมเป็นการรบกวนในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่อันถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินและย่อมเป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว

อนึ่ง การใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานโดยมิได้ปฏิบัติตามหลักการข้างต้นนั้น ถ้าหากยึดถือตามบรรทัดฐานของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 246/2515 เป็นแนวทางในการพิจารณาแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำที่ค่อนข้างไปในทางที่เป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 364 อย่างไรก็ตาม การตีความในปัจจุบันในเรื่องของความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 364 กลับไม่เอื้อต่อการเอาผิดกับเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีเช่นนี้ เนื่องจากการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้อากาศยานไร้คนขับเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว ไม่ใช่กรณีที่ตัวของเจ้าพนักงานตำรวจได้เข้าไปทั้งตัว แต่เป็นการใช้สิ่งของให้เข้าไปในที่รโหฐาน สิ่งทีกล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการใช้อากาศยานไร้คนขับในการหาพยานหลักฐานในที่รโหฐานโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมายบนพื้นฐานของการตีความในความผิดฐานบุกรุกแบบเดิมนั้น แม้จะเป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในความเป็นส่วนตัวก็ตาม แต่ก็ไม่มีทางที่จะเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา และนั่นก็หมายความว่าอนาคตอาจมีการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นเพื่อหาพยานหลักฐานในที่รโหฐานในกรณีดังกล่าวกันมากขึ้น เพราะถึงอย่างไรแล้วก็ไม่อาจถือได้ว่าตนกระทำความผิดฐานบุกรุกอันจะต้องถูกลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาได้เลย จึงสามารถกล่าวได้ว่าการตีความในความผิดฐานบุกรุกแบบเดิมนั้นมิได้สะท้อนถึงแนวคิดทางสังคมในปัจจุบันเสียแล้ว

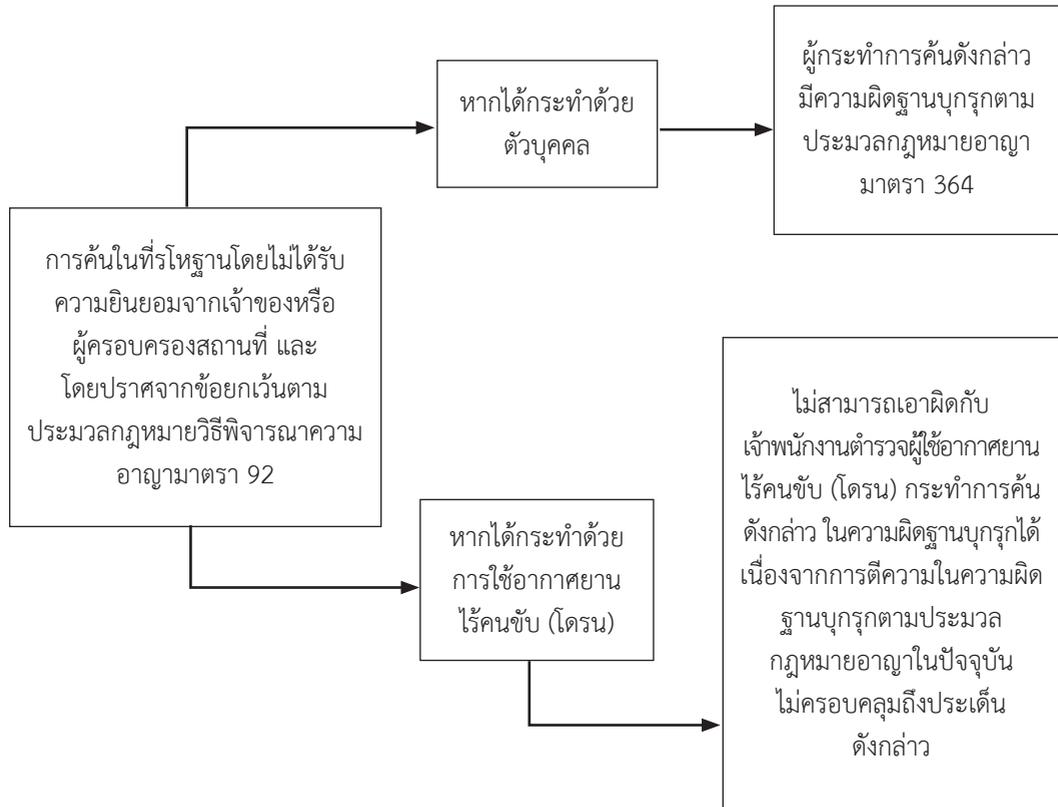
ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเด็นของการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็มีสิ่งที่น่าพิจารณาเช่นกัน โดยหากมีการกระทำการดังกล่าวแล้วย่อมเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในความเป็นส่วนตัว ทั้งยังอาจเป็นความผิดฐานบุกรุกอันเป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดี Long Lake Township v. Maxon และบรรทัดฐานของของคำพิพากษาคดี United States v. Causby et ux ตามลำดับ ซึ่งก็น่าเชื่อได้ว่าหากจะมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดฐานบุกรุกด้วยอากาศยานไร้คนขับในหลาย ๆ รัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับ Fourth Amendment ซึ่งคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเพื่อให้เป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจากการถูกค้นด้วยอากาศยานไร้คนขับในทรัพย์สินโดยเจ้าพนักงานของรัฐในอนาคตแล้ว ก็จะต้องตั้งอยู่บนการตระหนักถึงสิทธิทางอากาศของเจ้าของที่ดิน (ซึ่งอนุมานได้จากคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดี Long Lake Township v. Maxon) และบรรทัดฐานของคำพิพากษาคดี United States v. Causby et ux เป็นหลัก

จากการวิเคราะห์ข้างต้น เมื่อการค้นด้วยอากาศยานไร้คนขับในทรัพย์สินโดยเจ้าพนักงานตำรวจอาจกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในความเป็นส่วนตัวยิ่งไปกว่าการค้นด้วยตัวของเจ้าพนักงานตำรวจตามปกติ ดังนั้นหากมีการบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องของความผิดฐานบุกรุกจากการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทรัพย์สินโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดย

ปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้ (ก) ทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่จากการใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทรัพย์สินโดยเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งได้กระทำโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมาย (ข) เป็นการป้องปรามหากเจ้าพนักงานตำรวจจะใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในทรัพย์สินในกรณีดังกล่าวเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน และ (ค) ทำให้ฐานความผิดว่าด้วยเรื่องของการบุกรุกสะท้อนถึงแนวคิดทางสังคมในปัจจุบันที่เริ่มมีการนำอากาศยานไร้คนขับมาใช้ในการค้นในทรัพย์สินแทนตัวของเจ้าพนักงานตำรวจ

อย่างไรก็ตาม ในท้ายหัวข้อนี้ผู้เขียนจะขอเสนอ Diagram สรุปเรื่องของการใช้อากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในการค้นในทรัพย์สินกับความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา และขอเสนอตารางแสดงถึงปัญหาในปัจจุบันในด้านของสิทธิที่อาจถูกละเมิด และปัญหาทางกฎหมายกับความเป็นไปได้ในอนาคต ในกรณีของการค้นด้วยอากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในทรัพย์สินโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมายบนพื้นฐานของกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และจะได้กล่าวถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้างต้นในหัวข้อสุดท้ายของบทความนี้เป็นลำดับถัดไป

Diagram สรุปเรื่องของการใช้อากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในการค้นหาที่รื้อถอนกับความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา



**ตารางที่ 1** แสดงถึงปัญหาในปัจจุบันในด้านของสิทธิที่อาจถูกละเมิด และปัญหาทางกฎหมายกับความเป็นไปได้ในอนาคต ในกรณีของการค้นด้วยอากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในที่รโหฐาน โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมาย บนพื้นฐานของกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ปัญหาในปัจจุบัน	กฎหมายของประเทศไทย	กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา
สิทธิที่อาจถูกละเมิดในกรณีของการค้นด้วยอากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในที่รโหฐานโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิในความเป็นส่วนตัว</li> <li>- สิทธิในทรัพย์สิน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิในความเป็นส่วนตัว</li> <li>- สิทธิในทรัพย์สิน</li> </ul>
ปัญหาทางกฎหมายกับความเป็นไปได้ในอนาคตในกรณีของการค้นด้วยอากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในที่รโหฐานโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ในปัจจุบันไม่อาจถือเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา (การตีความตัวบทกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงประเด็นดังกล่าวและไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้)</li> <li>- จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงประเด็นดังกล่าวในอนาคต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถือเป็น การละเมิด Fourth Amendment</li> <li>- เป็นที่น่าเชื่อได้ว่าการกระทำดังกล่าวจะถือเป็นความผิดฐานบุกรุกในหลาย ๆ รัฐในอนาคต (มีคำพิพากษาในอดีตที่สามารถนำมาเป็นแนวทางได้)</li> </ul>

## 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การใช้อากาศยานไร้คนขับ (โดรน) ในการค้นในที่รโหฐานย่อมทำให้เกิดความสะดว แก่เจ้าพนักงานตำรวจในการหาพยานหลักฐาน โดยที่ไม่ต้องเข้าไปด้วยตนเอง ทว่า การกระทำ

ดังกล่าวบนพื้นฐานของการตีความในความผิดฐานบุกรุกแบบเดิมนั้น หากได้กระทำโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และมิได้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 92 แล้ว แม้จะเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในความเป็นส่วนตัวก็ตาม แต่กลับไม่ถือเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้วในอนาคตเจ้าพนักงานตำรวจอาจนำอากาศยานไร้คนขับมาทำการค้นหาพยานหลักฐานในที่รโหฐาน โดยไม่ได้รับความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมายมากขึ้น เพราะถึงอย่างไรแล้วตนก็ไม่มีทางจะถูกลงโทษฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในความเป็นส่วนตัว และเพื่อเป็นการทำให้ฐานความผิดว่าด้วยเรื่องของการบุกรุกสะท้อนถึงแนวคิดทางสังคมในปัจจุบัน บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะคือ ควรบัญญัติเพิ่มเติมประมวล

กฎหมายอาญามาตรา 364 วรรคสองและวรรคสาม ให้การใช้อากาศยานไร้คนขับในการค้นในที่รโหฐานโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่และโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมาย เป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา โดยควรบัญญัติดังนี้

“ผู้ใด โดยไม่มีเหตุอันควร ควบคุมอากาศยานไร้คนขับเข้าไปในสถานที่ตามวรรคแรกต้องระวางโทษ ...

การกระทำตามวรรคแรกและวรรคสองให้หมายความรวมถึง การค้นสถานที่ดังกล่าวโดยปราศจากข้อยกเว้นตามกฎหมาย และโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวด้วย” □

## บรรณานุกรม

- Academic Office of the Secretariat of the House of Representatives สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2018). kotmāi khūapkhum kānchai drone phūa khumkhrōng sitthi nai khwāmpenyū sūantūa [The Law Controlling the Use of Drones for the Protection of Privacy Right]. (26, December, 2018). Retrieved from [http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2561/jun2561-2.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2561/jun2561-2.pdf)
- Cole, C. & Wright, J. (2010). What Are Drones?. [Website]. Available from: <https://dronewars.net/aboutdrone/>
- Colins. (2021). Definition of ‘drone’. [Website]. Available from: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/drone>
- Cornell Law School: Legal Information Institute. (n.d.). Fourth Amendment. [Website]. Retrieved from [https://www.law.cornell.edu/constitution/fourth\\_amendment](https://www.law.cornell.edu/constitution/fourth_amendment)
- Extreme Fliers. (2021). Micro Drone 4.0: Small. Intelligent. Autonomous. [Website]. Retrieved from <https://www.microdrone.co.uk/>
- Garner, B. A. (2009). *Black’s Law Dictionary* 9<sup>th</sup> ed. the United States of America: Thomson Reuters.
- Gipson Jr, R R. (2020). The Rise of Drones and the Erosion of Privacy and Trespass Laws. *The Air & Space Lawyer*, 33(3) [https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/air\\_space\\_lawyer/fall2020/asl\\_v033n03\\_fall2020\\_gipson.pdf](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/air_space_lawyer/fall2020/asl_v033n03_fall2020_gipson.pdf)
- Information Technology Section in Supreme Court ส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศในศาลฎีกา. (n.d.). khamphiphāksā sān dīkā thī 246/2515 [a Brief of Thai Supreme Court Judgement No.246/2515]. Retrieved from <https://deka.supremecourt.or.th/>
- Information Technology Section in Supreme Court ส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศในศาลฎีกา. (n.d.). khamphiphāksā sān dīkā thī 2768/2540 [a Brief of Thai Supreme Court Judgement No.2768/2540]. Retrieved from <https://deka.supremecourt.or.th/>
- Information Technology Section in Supreme Court ส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศในศาลฎีกา. (n.d.). khamphiphāksā sān dīkā thī 1/2512 [a Brief of Thai Supreme Court Judgement No.1/2512]. Retrieved from <https://deka.supremecourt.or.th/>

- Information Technology Section in Supreme Court ส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศในศาลฎีกา. (n.d.). khamphiphāksā sān dīkā thī 3523/2541 [a Brief of Thai Supreme Court Judgement No.3523/2541]. Retrieved from <https://deka.supremecourt.or.th/>
- Katz v. United States, 389 U.S. 347, 374 (1967).
- Kenton, W. (2022, May 22). What are property rights, and why do they matter?. [Website]. Retrieved from [https://www.investopedia.com/terms/p/property\\_rights.asp](https://www.investopedia.com/terms/p/property_rights.asp)
- Laws of Florida Chapter 2013-33. (2013). Freedom from Unwarranted Surveillance Act. [PDF File]. Retrieved from <http://laws.flrules.org/2013/33>
- Office of the National Human Rights Commission of Thailand คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2010). khwāmhen khōng Khana Kammakān Sitthi Manutsayachon hǎeng Chāt kōranī kān tittang klōng thōrathat wongchōn pit (CCTV) phāinai phūnthī khūapkhum rū nai hōng phak phū tōng songsai [The National Human Rights Committee's Opinion concerning CCTV Setting in Control Areas or Suspects' Rooms]. [PDF file]. Retrieved from <http://www.nhrc.or.th/getattachment/9ff272bc-1871-4cee-97ce-2e83f8160b6a/ผลการพิจารณาการละเมิดสิทธิมนุษยชน-กรณีการติดตั้งกล้อง.aspx>
- Pawarit Kitsukchit. (2022). The Protections Needed for Civil Rights and Liberties in the Use of Drones by Thai Government Officials. *Bot Bundit*, 78(1), 104-149.
- Pokpong Srisanit. (2020). sitthi manutsayachon nai krabūankān yuttham thāng 'āyā [Human Rights in Criminal Justice]. Bangkok: Winyuchon.
- Saharat kiti suphakān. (2020a). lak læ khamphiphāksā kotmāi 'āyā 10<sup>th</sup> ed [Legal Principle and Judgements of Criminal Law]. Bangkok: 'Amarin Phrinting 'æ phap litching.
- Senate No. 1446 (Senate Docket, No. 1801, Filed on: 1/18/2019). (2019). An Act relative to the use of unmanned aerial systems. [PDF File]. Retrieved from <https://malegislature.gov/Bills/191/S1446>
- State of Michigan Court of Appeals (2022). Long Lake Township v. Todd Maxon and Heather Maxon. [PDF file]. Retrieved from: [https://www.courts.michigan.gov/siteassets/case-documents/uploads/OPINIONS/FINAL/COA/20220915\\_C349230\\_97\\_349230O.OPN.PDF](https://www.courts.michigan.gov/siteassets/case-documents/uploads/OPINIONS/FINAL/COA/20220915_C349230_97_349230O.OPN.PDF)

- Surasak Likasitwatanakul. (2020). *pramūan kotmāi withī phičhāranā khwām 'āyā chabap 'āng'ing* [The Thai Criminal Procedure Code for Citation]. 20<sup>th</sup> ed. Bangkok: Winyuchon.
- Surasit Sangviroatjanapat. (2022). Legal Interpretation Consistent with the Constitution According to German Law. *Bot Bundit*, 78(1), 150-179.
- Taweekiat Meenakanit. (2019). *kham'athibāi kotmāi 'āyā phāk khwāmphit læ lahuthōt* [The Explanation of Criminal Law – Offences and Petty Offences Parts]. 17<sup>th</sup> ed. Bangkok: Winyuchon.
- United States v. Causby et ux, 328 U.S. 256, 274 (1946).
- U.S. Supreme Court. (1928). *Olmstead v. United States*, 277 U.S. 438 (1928). [Website]. Retrieved from <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/277/438/>
- Vineeth. (2023, February 1). Property Rights. [Website]. Retrieved from <https://cleartax.in/g/terms/property-rights>



# ระเบียบโลกในโมงยามแห่งความเปลี่ยนแปลง<sup>1</sup>

## *World Order in Times of Change*

อับดุลเลาะห์ ยูฮันนัน<sup>2</sup>

Abdullah Yuhannan<sup>2</sup>

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>2</sup>

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University<sup>2</sup>

Email: tonpanansatun@gmail.com

Received 24/07/2022 ➤ Revised 04/06/2023 ➤ Accepted 06/06/2023

### บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลก โดยทำการศึกษาผ่านแนวคิดและมุมมองของนักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่มุมมองแบบสังคมนิยม เสรีนิยม คอนสตรัคติวิสต์ และเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้เราเห็นมุมมองที่หลากหลายของระเบียบโลกและพฤติกรรมของแต่ละรัฐในการเมืองระหว่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า ระเบียบโลกเสรีนิยมเดิมที่เคยนำโดยสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตกหลังยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา บัดนี้กำลังถูกท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น

การเปลี่ยนแปลงของพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ การเกิดความอ่อนแอขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งล้วนสร้างแรงสั่นสะเทือนต่อตัวระเบียบโลกเสรีนิยมเดิมให้สั่นคลอน

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้แต่ละรัฐในการเมืองระหว่างประเทศพยายามที่จะสนับสนุนและพัฒนาระเบียบโลกทางเลือกของตัวเองขึ้นมา ซึ่งผู้กำหนดนโยบายของรัฐนั้น ต้องให้ความสำคัญและพิจารณาความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นจากระเบียบโลกแบบใหม่อย่างรอบด้าน

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของบทความที่พัฒนาขึ้นในในวิชาสัมมนาการเมืองระหว่างประเทศภาคทฤษฎีและปฏิบัติ หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

และครอบคลุม บทความนี้จะช่วยทำให้เราเห็นถึงแนวโน้มและทิศทางความท้าทายต่าง ๆ ที่สังคมการเมืองโลกต้องเผชิญในอนาคต รวมทั้งข้อเสนอต่อการปรับตัวของประเทศไทย ทั้งทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ เช่น การขยายกรอบความร่วมมือ การทบทวนและประเมินนโยบายต่างประเทศ การมีส่วนร่วมและ

สนับสนุนกลไกสถาบันระหว่างประเทศ รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยี เพื่อที่จะทำให้ไทยสามารถพัฒนาประเทศเท่าทันในโมฆงยามแห่งการเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลก

**คำสำคัญ:** ระเบียบโลก, เสรีนิยม, สัจนิยม, คอนสตรัคติวิสต์, เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

## Abstract

This article rigorously examines the dynamic nature of the global order using a comprehensive theoretical framework that includes realism, liberalism, constructivism, and international political economy. Through meticulous analysis, valuable insights are provided into the diverse perspectives on the global order and the political behaviors of individual nations in the international arena. The findings highlight the considerable challenges confronting the traditional liberal world order, historically led by the United States and Western nations since the Cold War's conclusion. These challenges stem from shifts in power dynamics, the emergence of new global actors, declining influence of international organizations, and rapid technological advancements.

As a result, the established liberal world order faces significant disruptions,

prompting states to actively pursue alternative global orders aligned with their unique preferences. Policymakers must carefully assess the challenges posed by this multifaceted and comprehensive new world order. This article provides crucial insights into global trends and offers specific recommendations for Thailand in politics, society, and the economy. These recommendations involve expanding cooperative frameworks, conducting thorough policy reviews, engaging in international institutional mechanisms, and fostering technological capabilities to ensure Thailand's continued development aligns with the evolving global order.

**Keywords:** World Order, Liberal, Realist, Constructivist, International Political Economy

## บทนำ

การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง นับเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่มีการถกเถียงอย่างมากมาย ในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ บรรดานักปราชญ์และนักทฤษฎีทางการเมืองต่างพยายามที่จะศึกษาถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐของตน และมุ่งแสวงหาคำตอบว่าจะทำอย่างไรให้ระบอบการเมืองที่รัฐพึงปรารถนาสามารถดำรงอยู่ได้นาน หรือมีความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบทต่าง ๆ ได้ ซึ่งการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ ภายใต้ขอบข่ายของรัฐศาสตร์พบว่า มีพลวัตความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากอดีตจนถึงปัจจุบัน อันเห็นได้จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการเมืองระหว่างประเทศที่ล้วนอาจส่งผลกระทบต่อ การกำหนดอนาคตของแต่ละรัฐ บนเส้นทางของความท้าทายในการกำหนดอนาคตของการเมืองระหว่างประเทศ มีมิติที่ซับซ้อนอันเกิดจากตัวแสดงระหว่างประเทศที่มีความหลากหลาย รวมทั้งบริบทของแต่ละรัฐในสังคมการเมืองระหว่างประเทศนั้น อาจถูกขับเคลื่อนภายใต้กรอบของกลไกประวัติศาสตร์ การเมือง สังคม และระบอบเศรษฐกิจ ที่ทั้งอาจเหมือนหรือแตกต่างกันในแต่ละประเทศ (Knock, 2019)

ด้วยเหตุนี้ หากเราต้องการทำความเข้าใจระบอบการเมืองระหว่างประเทศในเชิงลึกมากขึ้น สิ่งหนึ่งที่จะช่วยเราทำความเข้าใจปรากฏการณ์ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการเมืองระหว่างประเทศ คือ การศึกษาผ่านเครื่องมือสำคัญที่เรียกว่า “ระเบียบโลก” (World Order)

ซึ่งมีหน้าที่กำหนดความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันของแต่ละรัฐในโลก (Hooghe, Lenz & Marks, 2019) หรือถูกใช้เป็นเครื่องมือช่วยประเมินการตัดสินใจว่า แต่ละรัฐในระบอบการเมืองระหว่างประเทศควรดำเนินนโยบายภายในหรือภายนอกของรัฐตนอย่างไร เพื่อช่วยให้รัฐมีหลักประกันและความมั่นคงทั้งในทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม (Hussain, Waseem & Ahmad, 2022)

โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่ระเบียบโลกเดิมที่อยู่ภายใต้บงการของแนวคิดเสรีนิยม กำลังเผชิญต่อการตั้งคำถามจากปัญหาข้ามพรมแดนที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ทั้งปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาผู้อพยพ การเกิดขึ้นของสงครามกลางเมือง หรือแม้กระทั่ง ปัญหาใหม่ ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยี (Holm, 2019) ซึ่งปัญหาและความท้าทายเหล่านี้เราจะพบว่าไม่มีรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถจะจัดการได้เพียงลำพัง หากแต่ต้องอาศัยเครื่องมือที่เรียกว่า “ระเบียบโลก” มาช่วยทำหน้าที่เป็นกลไกดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดจากความแตกต่างของบริบททางสังคมการเมือง และวัฒนธรรมของแต่ละรัฐ

บทความนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อทำการศึกษาเรื่องราวของระเบียบโลกที่เกิดขึ้นในโมฆะยามแห่งการเปลี่ยนแปลง เริ่มจากการสำรวจฐานคติของระเบียบโลกผ่านมุมมองทางทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศที่มีอยู่ในแวดวงวิชาการ การประยุกต์ใช้กรอบทฤษฎีเพื่อศึกษาระเบียบโลกในมิติแห่งการเปลี่ยนแปลง หลังจากนั้นบทความจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุความเสื่อมถอยของระเบียบโลกเดิม (เสรีนิยม) ที่นำไปสู่การ

เกิดขึ้นของระเบียบโลกใหม่ หรือระเบียบโลกทางเลือก และส่วนท้ายของบทความผู้เขียนได้สร้างข้อเสนอแนะผ่านมุมมองทางทฤษฎี และแนวทางการรับมือของประเทศไทยท่ามกลางระเบียบโลกในโมฆยามแห่งการผันแปรนี้

## สำรวจที่มาและฐานคติของการเปลี่ยนแปลงระเบียบโลกผ่านมุมมองทางทฤษฎี

เมื่อทำการพิจารณาว่า “ระเบียบโลก” ถูกสร้างขึ้นมาจากฐานคิดใด ก็จะช่วยให้เราเห็นการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกว่าเป็นอย่างไร เนื่องจากฐานคิดกับการเปลี่ยนแปลงระเบียบโลกเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน การทำความเข้าใจเรื่องนี้ให้ดีขึ้น ผู้เขียนได้หยิบยืมแนวคิดของ Kissinger (2014), Waltz (1979) และ Sørensen (2006) มาเป็นจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะแนวคิดของ Kissinger ที่เลือกวิเคราะห์ระเบียบโลกผ่านตัวแสดง (Actor) ซึ่งช่วยทำให้เห็นว่า ประเทศมหาอำนาจส่งผลอย่างไรต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลก ส่วนกรอบแนวคิดของ Waltz ช่วยชี้ให้เห็นว่าการเกิดขึ้นของสภาวะอนาธิปไตย อาจส่งผลต่อการกำหนดระบบระหว่างประเทศอย่างไร และสุดท้าย คือมุมมองการศึกษาของ Sørensen ที่วิเคราะห์ระเบียบโลกจากการแบ่งประเภทของรัฐในโลก ว่าสามารถส่งผลต่อการสร้างระเบียบโลกที่ต่างกันอย่างไร รวมทั้งการเพิ่มข้อเสนอของกรอบการวิเคราะห์จาก “มุมมอง

ที่หลากหลาย” เพื่อให้สามารถเข้าใจภาพรวมของระเบียบโลกที่กำลังดำเนินอยู่ในการเมืองระหว่างประเทศได้มากขึ้น

เริ่มต้นจากบทวิเคราะห์ของ Kissinger (2014) เรื่อง “*The Key Problem of Our Time: A Conversation with Henry Kissinger on Sino-US Relations.*” ซึ่งทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกโดยมองจากบทบาทของมหาอำนาจที่ส่งผลต่อการกำหนดระเบียบโลกในห้วงปัจจุบัน ประการแรก คือ ระดับความสัมพันธ์ที่มีแนวโน้มเชิงลบของชาติมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและจีน อาจยังนำมาสู่การแข่งขันระหว่างชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะการแข่งขันทางการค้าที่ดุเดือดและรุนแรงของทั้งสองชาติ ประการต่อมา คือ ความสัมพันธ์ที่แย่งระหว่างอดีตมหาอำนาจเก่าที่พยายามหวนคืนมาสู่การเป็นเจ้ามหาอำนาจโลกอีกครั้งอย่างรัสเซียกับประเทศในโลกตะวันตก ซึ่งมีพื้นฐานทางความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน (Center, 2018)

นอกจากนี้ Kissinger ยังตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ในปัจจุบันการที่ชาติสมาชิกสหภาพยุโรปต้องเผชิญวิกฤติการทางเศรษฐกิจในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อาจนำมาสู่การสร้างความขัดแย้งที่ขยายวงกว้างมากขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union)<sup>3</sup> โดยเฉพาะการเกิดปรากฏการณ์เบร็กซิต (Brexit) คือ เหตุการณ์หลังการถอนตัวของ

<sup>3</sup> ประเทศสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union) ในปัจจุบันมีทั้งหมด 27 ประเทศ ประกอบด้วย ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไชปรัส เช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และโครเอเชีย

ประเทศสมาชิกสำคัญ อย่างสหราชอาณาจักร (United Kingdom) เป็นอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในการบูรณาการของภูมิภาคยุโรป (Blitz, Brunsden & Hughes, 2019) ซึ่งนอกจากสะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของกลุ่มสหภาพยุโรปแล้ว ยังชี้ให้เห็นจุดอ่อนที่สำคัญของแนวคิดแบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างระเบียบโลกมาตลอดหลังยุคสงครามเย็น

Kissinger ยังมองว่า ความขัดแย้งที่ยังคงดำเนินต่อไปในภูมิภาคตะวันออกกลาง (Middle East) อันเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ไร้เสถียรภาพมากที่สุดภูมิภาคหนึ่งของโลก ทั้งการเผชิญจากปัญหาการก่อการร้ายสากลจากกลุ่มแนวคิดอิสลามนิยม (Islamism)<sup>4</sup> หรือ การแทรกแซงจากชาติมหาอำนาจหลังเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งเป็นเหตุวินาศกรรมโจมตีพลีชีพต่อสหรัฐอเมริกาในนครนิวยอร์ก (New York) และพื้นที่วอชิงตัน ดี.ซี. (Washington D.C.) ใน ค.ศ. 2001 รวมทั้งเหตุการณ์ “อาหรับสปริง” (Arab Spring)<sup>5</sup> ที่บานปลายนำมาสู่สงครามกลางเมืองในหลายประเทศในตะวันออกกลาง ด้วยสาเหตุเหล่านี้

Kissinger จึงมองว่าระเบียบโลกแบบเสรีนิยมกำลังย่างก้าวเข้าสู่ “เงื่อนไขที่ตกอยู่ในภาวะอันตราย” และความเสื่อมถอยของระเบียบโลกอาจทำให้โลกกลายเป็นสภาวะ “อนาธิปไตยระหว่างประเทศ” (International Anarchy)<sup>6</sup> ขึ้นมาแทน อันเกิดจากกลไกการทำงานแห่งดุลอำนาจที่ผิดเพี้ยนไป

นอกจากมุมมองของ คิสซิงเจอร์ ที่ทำให้เราเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกได้มากขึ้นแล้ว การทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกให้เข้าใจมากขึ้นอาจนำมุมมองของ เคนเนธ วอลทซ์ (Kenneth Waltz, 1979) มาช่วยสร้างข้อถกเถียงเบื้องต้นเพิ่มเติมได้ โดย Waltz มีจุดตั้งต้นการวิเคราะห์ระเบียบโลกจากการมองการเกิดขึ้นของ “สภาวะอนาธิปไตย” ที่อาจส่งผลต่อการกำหนดระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหากพิจารณาจากทฤษฎีของนักสังคมนิยม ที่มองว่ารัฐแต่ละรัฐเป็นหน่วยการเมืองที่มีอำนาจอิทธิพลที่เท่าเทียมกัน แม้ว่าแต่ละรัฐจะมีขีดความสามารถที่แตกต่างกัน แต่เมื่อหน่วยการเมือง (รัฐ) ที่มีลักษณะเหมือนกันมาดำรงอยู่ภายใต้

<sup>4</sup> “แนวคิดอิสลามนิยม” (Islamism) เป็นแนวคิดซึ่งวิเคราะห์พื้นฐานของการรับเอารูปแบบการเมืองการปกครองบนฐานของอิสลามด้วยการประยุกต์ใช้หลักการทางชารีอะห์ (กฎหมายอิสลาม) ที่กำหนดไว้ในคัมภีร์อัลกุรอานและแนวทางจริยวัตรของท่านศาสดามูฮัมหมัด (หะดีษ) ให้เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งเป็นการรับแนวทางนี้ไปใช้ในทางการเมืองการปกครองตามแนวทางอิสลามด้วย

<sup>5</sup> “อาหรับสปริง” (Arab Spring) คือ ปรากฏการณ์ลุกฮือของประชาชนเพื่อต่อต้านรัฐบาลในตะวันออกกลาง เริ่มต้นใน ค.ศ. 2011 ที่ประเทศตูนิเซีย เมื่อชายคนหนึ่งได้จุดไฟเผาตนเองเพื่อประท้วงรัฐบาล เนื่องจากไม่พอใจการดำเนินงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จากนั้น การประท้วงได้ลุกลามและขยายวงกว้างไปทั่วประเทศ ที่เรียกว่า “การปฏิวัติดอกมะลิ” และสร้างแรงสั่นสะเทือนต่อประเทศภูมิภาคตะวันออกกลางรวมถึงแอฟริกาเหนือ

<sup>6</sup> อนาธิปไตยระหว่างประเทศ เป็นสภาวะที่ขาดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจากส่วนกลาง (lack of central authority) กล่าวคือ เป็นสภาวะที่รัฐยึดมั่นในอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของตนเอง และไม่ขึ้นต่อใคร สภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งความขัดแย้ง (Conflict) และความร่วมมือ (Cooperation)

โครงสร้างเดียวกัน โดยปราศจากอำนาจที่เหนือกว่ามาควบคุมก็อาจจะก่อให้เกิดสถานะอนาธิปไตยระหว่างรัฐขึ้นได้

ดังนั้น Waltz มองว่า รัฐเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีสถาบันระหว่างประเทศและกฎหมายที่เป็นกลางคอยทำหน้าที่เหนืออำนาจรัฐเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม จะพบว่าบ่อยครั้งพฤติกรรมการแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้สถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่ไม่สามารถควบคุม หรือบังคับการใช้กฎหมายในการแทรกแซง รุกรานจากชาติที่มีอำนาจเหนือกว่าในการเมืองระหว่างประเทศได้ ตัวอย่างเช่น ปัญหาสงครามกลางเมืองในประเทศซีเรียและเยเมน ความพยายามในการผนวกสาธารณรัฐไครเมีย (Republic of Crimea) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย หรือกรณีความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจจีนและสหรัฐอเมริกา ซึ่งพบว่าปัญหาเหล่านี้มักนำไปสู่การเกิดสถานะอนาธิปไตยระหว่างประเทศที่สถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้

นอกจากนี้ หากเรามองตามข้อคิดเห็นของ Waltz ก็จะมีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า แม้ปัจจุบัน โลกจะมีสถาบันระหว่างประเทศ (International Institute) เกิดขึ้นมากมาย เช่น องค์กรที่ทำหน้าที่สร้างสันติภาพและความมั่นคง อย่างสหประชาชาติ (United Nations: UN) ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court: ICC) หรือ องค์กรสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) หรือ องค์กรที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปกป้อง

สิทธิของสตรี เด็ก และกลุ่มคนชายขอบ เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) รวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาต่าง ๆ เช่น องค์กรอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ซึ่งรับผิดชอบการประสานงานด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ หรือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศสมาชิก จะพบว่าบางครั้งองค์กรเหล่านี้มักไม่สามารถดำเนินการภายใต้กรอบการทำงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมักจะถูกแทรกแซงบ่อยครั้ง

Waltz ยังวิพากษ์ว่า แม้องค์กรเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นภายใต้ระเบียบระหว่างประเทศที่มุ่งหวังให้เป็นกลไกคอยระงับข้อพิพาท และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ แต่ทว่าในทางปฏิบัตินั้น สถาบันระหว่างประเทศเหล่านี้ ถูกวิพากษ์ว่ามีจุดอ่อนหลายประการ อาทิ การขาดความเท่าเทียมของตัวแทนในองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศขนาดเล็กหรือรัฐที่อ่อนแอกว่า มีอำนาจในการตัดสินใจน้อยกว่าประเทศมหาอำนาจ นอกจากนี้ การขาดประสิทธิภาพในการตัดสินใจ หรือการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ลงโทษรัฐที่ทำผิดต่อพลเรือนของตน หรือในบางครั้ง พบว่ากรณีที่รัฐที่มีอำนาจมากกว่าคุกคามรัฐที่อ่อนแอกว่าทั้งในทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ องค์กรระหว่างประเทศที่มีอยู่ไม่สามารถใช้อำนาจบังคับลงโทษได้

อย่างไรก็ดี กรอบการมองระเบียบโลกทั้งแบบ Kissinger และ Waltz ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การที่ Kissinger มองจากฐานความคิดตั้งต้นของปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศของ “กลุ่มมหาอำนาจ” เพียงอย่างเดียว โดยไม่สนใจรัฐประเภทอื่น ๆ ที่อาจส่งผลหรือเกี่ยวข้องต่อการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกด้วย หรือการที่ Waltz มองว่าการเกิดขึ้นของสถานะอนาธิปไตยเป็นสาเหตุให้เกิดการแทรกแซงของมหาอำนาจในสถาบันการเมืองระหว่างประเทศ อาจเป็นมุมมองที่ค่อนข้างจำกัดในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกในปัจจุบัน ดังนั้น Sørensen (2006) จึงนำเสนอผ่านกรอบการวิเคราะห์จาก “มุมมองที่หลากหลาย” เพื่อให้สามารถเข้าใจภาพรวมของระเบียบโลกที่กำลังดำเนินอยู่ในการเมืองระหว่างประเทศได้มากขึ้น

โดยแนวคิดสำคัญของ Sørensen คือ การแบ่งรัฐในการเมืองระหว่างประเทศออกเป็นรัฐสามประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

ประเภทแรก คือ รัฐที่เป็นรัฐหลังสมัยใหม่ (Post-Modern State) ที่มีลักษณะของความ เป็นรัฐก้าวหน้าเสรีนิยม (Advanced Liberal State) มีความเข้มแข็งในเรื่องของประชาธิปไตย และมีสิทธิเสรีภาพสูง รัฐในกลุ่มนี้ได้แก่ กลุ่มประเทศเสรีนิยมในตะวันตกและอเมริกาเหนือ

ประเภทที่สอง คือ รัฐที่มีลักษณะที่ทันสมัย (Modernizing States) ได้แก่ กลุ่มประเทศ ที่การพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจก้าวขึ้น มามีบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศ เช่น จีน รัสเซีย และสมาชิกของกลุ่มประเทศ BRIC<sup>7</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีการพัฒนา และการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว รวมทั้งประเทศไทยด้วย

กลุ่มรัฐประเภทที่สาม คือ กลุ่มรัฐหลังอาณานิคม (Post-Colonial State) โดยกลุ่มนี้คือ กลุ่มรัฐที่ด้อยการพัฒนาหรือกลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries) ซึ่งเป็นประเทศที่มีความล้าหลัง และยังไม่มีความก้าวหน้าในทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีการละเมิดในด้านสิทธิมนุษยชน ที่รุนแรงในประเทศ ได้แก่ กลุ่มประเทศในแอฟริกา และกลุ่มประเทศในโลกที่สาม

การที่แนวคิดของ Sørensen ตั้งอยู่บนสมมติฐาน (Hypothesis) ที่ว่า “รัฐทั้งหลาย ในการเมืองระหว่างประเทศไม่ได้เป็นรัฐที่มีหน่วยเหมือนกันทั้งหมด” เหมือนที่กลุ่มแนวคิด สัจนิยม (Realism)<sup>8</sup> เชื่อถือว่าความแตกต่างของรัฐทั้งสามประเภทย่อมส่งผลต่ออำนาจและความต้องการ (Demand) ต่อการสร้างระเบียบ (Order) ที่แตกต่างกันออกไปด้วย ดังนั้น การที่

<sup>7</sup> กลุ่มประเทศ BRIC ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2009 เป็นกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อันประกอบด้วย ประเทศบราซิล (Brazil) รัสเซีย (Russia) อินเดีย (India) จีน (China) และแอฟริกาใต้ (South Africa) กลุ่มนี้มักจะเรียกตัวเองว่า กลุ่มประเทศเศรษฐกิจใหม่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด (Emerging Market) และเป็นกลุ่มชาติที่มีกำลังซื้อสูงมาก

<sup>8</sup> แนวคิดสัจนิยม (Realism) มองว่าโลกประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ ซึ่งดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นอนาธิปไตย (Anarchy) ทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องป้องกันภัยด้วยตนเอง และจะไม่อำนาจอื่นใดที่เหนือกว่าเข้ามาจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐแต่ละรัฐ ที่มีผลประโยชน์ของรัฐและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐได้ ซึ่งนั่นย่อมทำให้แต่ละรัฐตกอยู่ในสภาวะไร้ความมั่นคง

จะสร้างระเบียบโลกที่มีเสถียรภาพ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับให้ความต้องการของรัฐประเภทต่าง ๆ ในสังคมการเมืองระหว่างประเทศ ในลักษณะที่ไม่เท่ากันผ่านมุมมองหลากหลายมิติ

ข้อเสนอที่สำคัญของ Sørensen เพื่อใช้วิเคราะห์ระเบียบโลก คือ การที่เราต้องตระหนักเสมอว่าระเบียบโลกต้องไม่ใช่การมองจากมิติเดียว แต่การวิเคราะห์ระเบียบโลกต้องครอบคลุมผ่านมุมมองของแนวคิดทฤษฎี 4 ประการ คือ (1) มุมมองแบบ “สัจนิยม” (Realism) ที่สนใจเรื่องของการมองหาความสมดุลของอำนาจทางการเมืองและทหารของรัฐ (2) มุมมองแบบ “เสรีนิยม” (Liberalism) ที่ให้ความสำคัญกับสถาบันระหว่างประเทศ (International Institutions) และการเกิดขึ้นของระบอบธรรมาภิบาลโลก (Global governance) (3) มุมมองแบบ “คอนสตรัคติวิสต์” (Constructivist) ที่ให้ความสำคัญระเบียบโลกที่เกี่ยวข้องกับความคิดและอุดมการณ์ที่ดำรงอยู่หรือเป็นค่านิยมสากล และ (4) มุมมองที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของ “เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ” (International Political Economy: IPE) ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การเงิน และการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างชาติ

## สรุปกรอบทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ศึกษา: ระเบียบโลกในโมงยามแห่งการเปลี่ยนแปลง

การทำความเข้าใจมุมมองทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่แบ่งเป็นสี่แนวทางตามกรอบข้อเสนอของ Sørensen นั้น ไม่ได้จำกัด

เพียงแค่การสร้างองค์ความรู้ที่จะทำให้เราเห็นทิศทางของระเบียบโลกที่เปลี่ยนไปในปัจจุบันว่ามีลักษณะอย่างไร แต่กรอบทฤษฎีเหล่านี้ยังสามารถนำมาประยุกต์ใช้ศึกษา ปราบปรามการฉ้อโกงทางสังคมในการเมืองระหว่างประเทศได้ ซึ่งมีประโยชน์ในฐานะของการเป็นทฤษฎีฐานราก (Grounded theory) ที่จะช่วยให้ผู้สนใจศึกษาสามารถสร้างบทวิเคราะห์หรือข้อถกเถียงให้กับงานวิชาการได้ลุ่มลึกมากขึ้น และยังสามารถนำมาประยุกต์กับการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในบริบทที่เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา

ในส่วนถัดไปของบทความนี้ ผู้เขียนจะอธิบายเพิ่มเติมว่าแต่ละกรอบแนวคิดนั้นเราสามารถนำมาต่อยอดในการศึกษาได้อย่างไร และสำหรับประเทศไทยกรอบแนวคิดดังกล่าว จะช่วยทำให้ไทยควรมีมุมมอง หรือนโยบายต่างประเทศอย่างไร เพื่อที่จะให้ไทยมีมุมมองที่หลากหลายสามารถตอบสนองและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง ท่ามกลางระเบียบโลกในโมงยามแห่งการเปลี่ยนผ่านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### มุมมองสัจนิยม (Realism)

สัจนิยมเป็นลัทธิปรัชญาที่มีฐานคติความเชื่อเรื่อง “โลกแห่งวัตถุ” (The world of Things) การแสวงหาความจริงตามแนวคิดของจิตนิยมอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ แต่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามธรรมชาติด้วย ในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ มุมมองสัจนิยมเชื่อว่า รัฐคือศูนย์กลางที่เป็นตัวแสดง (Actor) สำคัญในการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าที่จะเป็นผู้นำ หรือองค์กรระหว่างประเทศ และให้

ความสำคัญเรื่องของอนาธิปไตยระหว่างประเทศ ที่เชื่อว่าไม่ควรใช้อำนาจใดเหนือกว่าอีกรัฐ ดังนั้น แต่ละรัฐต้องมีอำนาจเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐจะสามารถป้องกันตนจากการคุกคามของรัฐอื่นได้ (Buch-Hansen & Nielsen, 2020)

มุมมองสังคมนิยม ถูกนำมาใช้ในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศหลายประเด็น เช่น การหาแนวทางการสร้างสมดุลทางอำนาจ และความมั่นคงของรัฐในการเมืองระหว่างประเทศ (Waltz, 1979) และทฤษฎียังมีประโยชน์มาใช้ศึกษาการวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐ และแนวทางของรัฐว่าควรทำอย่างไรเพื่อช่วยปกป้องประโยชน์ของตนเองในระบอบการเมืองระหว่างประเทศได้ การมองผ่านทฤษฎีสังคมนิยมยังช่วยชี้ให้เห็นถึงปัจจัยความเสี่ยง ที่อาจส่งผลต่อความสัมพันธ์ของดุลอำนาจ (Balance of Power) ระหว่างประเทศด้วย (Mearsheimer, 2007) นอกจากนี้ มุมมองสังคมนิยมยังให้ความสำคัญกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ ด้วยการดำเนินนโยบายอย่างชาญฉลาดเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งจะช่วยให้แก่นนโยบายระหว่างประเทศสามารถประเมินได้ว่า รัฐอื่นมีความสามารถหรือแนวโน้มการตัดสินใจในการเมืองระหว่างประเทศอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้แก่นนโยบายของรัฐสามารถวางกลยุทธ์ในการเพิ่มขีดความสามารถและความมั่นคงให้แก่รัฐได้

ตัวอย่างงานศึกษาที่ผ่านมา ที่ใช้มุมมองสังคมนิยมในการศึกษา คือ งานของ Haggard และ Simmons (1987) ที่ใช้มุมมองสังคมนิยมมาวิเคราะห์เรื่องระบบการเมืองระหว่างประเทศ และแนวทางการสร้างสมดุลของอำนาจทาง

การเมืองในระบบระหว่างประเทศ ขณะที่ Kirshner (2012) ก็นำสังคมนิยม มาศึกษาแนวทางการรับมือของสหรัฐต่อการผงาดขึ้นมาของจีน ผ่านการใช้มุมมองสังคมนิยมแบบคลาสสิก งานที่น่าสนใจของ Htun และ Ossa (2013) ได้นำมุมมองสังคมนิยมมาใช้วิเคราะห์แนวทางการสร้างสมดุลของตัวแทนทางเพศในการเมืองของประเทศโบลิเวีย หรืองานในระยะหลัง เช่น Andersen และ Wohlforth (2021) ก็ได้มีการแนวคิดสังคมนิยมมาวิเคราะห์เรื่องการสร้างสมดุลของอำนาจทางการเมืองผ่านความคิดเห็นทางประวัติศาสตร์ของนักวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับเรื่องการสร้างความสมดุลของอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

### มุมมองเสรีนิยม (Liberalism)

มุมมองนี้ถือเป็นหนึ่งในกรอบแนวคิดสำคัญ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบันได้มากขึ้น โดยเฉพาะในการออกแบบนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่น มุมมองเสรีนิยมให้ความสำคัญกับเสรีภาพและการปกป้องสิทธิมนุษยชน และการผลักดันแนวคิดประชาธิปไตย (Bellamy, 2019) นอกจากนี้ เสรีนิยมยังเน้นการสานสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างภูมิภาค เช่น การสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจ การค้า หรือ การเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศที่แต่ละรัฐมีร่วมกัน เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ ปัญหาผู้อพยพ หรือแม้กระทั่งการสร้างสันติภาพระหว่างรัฐ ดังนั้น การใช้มุมมอง

เสรีนิยมในการออกแบบนโยบายต่างประเทศ อาจช่วยลดความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพได้ ในทางด้านเศรษฐกิจ เสรีนิยมช่วยก่อให้เกิด การส่งเสริมการค้า หรือแนวคิดตลาดเสรี ซึ่งช่วยให้แต่ละรัฐหันมาสร้างความร่วมมือใน การค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งอาจช่วย ลดการแข่งขันหรือผูกขาดของรัฐใดรัฐหนึ่ง ในระบอบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การสนับสนุนนโยบายปลอดภาษี การลดควบคุม การค้าข้ามชาติ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยน ทางเศรษฐกิจที่เสรีเป็นธรรมและเปิดกว้าง (Moravcsik, 2020)

มีการใช้มุมมองเสรีนิยมมาช่วยในการ วิเคราะห์หลากหลายประเด็น เช่น การศึกษา เกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายการปลอดภาษี หรือผลกระทบจากการควบคุมการค้าข้ามชาติ หรือการวิจัยเพื่อศึกษาว่า รัฐแต่ละรัฐสามารถ สร้างแนวทางการค้าเสรีและเคารพสิทธิของ ประชาชนในคราวเดียวกันได้อย่างไร (Busch & Reinhardt, 2003) ขณะทำงานในระยะหลัง เช่นงานของ Massad (2020) ได้ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างโลกมุสลิมกับแนวคิด เสรีนิยมว่าสามารถไปด้วยกันได้แค่ไหน และ ในระดับใด หรือการศึกษาของ Mansfield และ Rudra (2021) ที่ศึกษาบทบาทของ เสรีนิยมที่มีผลกระทบต่อผู้คนในยุคดิจิทัล โดยเฉพาะการดูว่าเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสาร (Information and Communication Technologies: ICT) มีบทบาทเพื่อส่งเสริม เสรีภาพของการเข้าถึงระบบข้อมูล หรือลดการ ควบคุมและสอดส่องจากรัฐ เพื่อส่งเสริมสิทธิ

ในสังคมให้เปิดกว้างและเสรีได้อย่างไร เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นงานที่มีความน่าสนใจ

### มุมมองคอนสตรัคติวิสต์ (Constructivism)

การใช้แนวคิดทฤษฎีคอนสตรัคติวิสต์ มีประโยชน์ในแง่ที่จะช่วยให้การออกแบบ นโยบายต่างประเทศนั้น ตั้งอยู่บนฐานความ เข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างรัฐได้มากขึ้น มุมมองคอนสตรัคติวิสต์ช่วยทำให้นักนโยบาย ของรัฐสามารถเข้าใจรัฐอื่น ๆ ในมิติที่หลากหลาย ซึ่งไม่ได้พิจารณาแค่เพียงว่า เมื่อต้องการดำเนิน ความสัมพันธ์กับรัฐใด ต้องพิจารณาแค่ความ สามารถทางด้านเศรษฐกิจของรัฐนั้นเท่านั้น แต่ยังต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทางวัฒนธรรม การรับรู้ และการให้ความหมายที่มีอยู่ในแต่ละ สังคม การเข้าใจความหลากหลายนี้ ถือเป็น พื้นฐานสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศอย่างสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้น (Lombardo & Kantola, 2021)

ในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ มุมมองคอนสตรัคติวิสต์ สามารถนำมา ประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ถึงความเข้าใจและ การตีความหมายของปรากฏการณ์รอบตัว เช่น ประเด็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ ความรุนแรง ภายในรัฐ การสร้างความยุติธรรมในสังคม หรือประเด็นอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้บริบทการเมือง ระหว่างประเทศว่า คติ ความเชื่อและค่านิยม ในสังคมนั้น ถูกประกอบสร้างความหมายขึ้นมา ได้อย่างไร (Barkin & Sjoberg, 2019) ดังนั้น การใช้มุมมองคอนสตรัคติวิสต์ก็จะช่วยให้เห็นว่ามีปัจจัยใดที่มีผลต่อการตัดสินใจ ในการแสดงออกทางพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ

ในการเมืองระหว่างประเทศ

ตัวอย่างงานศึกษาที่ใช้มุมมองคอนสตรัคติวิสต์ในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ เช่น Haynes (2021) ที่นำมาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างศาสนา และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐ โดยเฉพาะบทบาทของศาสนาอิสลามต่อรัฐของมุสลิม ทั้งในช่วงก่อนเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001 หรือ เหตุการณ์ 11/9 และในช่วงหลังเหตุการณ์ 11/9 ส่วนงานที่น่าสนใจของ Lilyblad (2019) ที่ศึกษาบทบาทขององค์กรนอกภาครัฐ (Non-governmental Organization: NGO) ผ่านแนวคิดของคอนสตรัคติวิสต์ที่จะช่วยให้เห็นว่าองค์กรเหล่านี้มีการทำงานที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรในการทำงานเพื่อสังคมงานของ Van Wyk และคณะ (2007) ก็มีความน่าสนใจ ซึ่งใช้มุมมองแบบคอนสตรัคติวิสต์ทำความเข้าใจเพื่อดูว่ารัฐแต่ละรัฐมีการให้ความหมายของการสะสมอาวุธว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐอย่างไร รวมทั้งทำให้เห็นถึงปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและมุมมองของประเทศเกี่ยวกับความจำเป็นในการมีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในครอบครอง เป็นต้น

### **มุมมองเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International Political Economy: IPE)**

มุมมองนี้เป็นกรอบคิดที่สำคัญที่ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจในระดับสากล ด้วยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของตัวแสดงต่าง ๆ ในระบอบการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่อาจ

ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐในโลก (Blyth, 2009) ในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศผ่านมุมมองนี้ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์หรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าและโอกาสในการลงทุนต่างประเทศ ระบบการเงินสากล และการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ (Andreu & Brassett, 2020) และการใช้ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศยังสามารถช่วยให้นักการเมืองออกแบบนโยบายต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากมุมมองนี้จะช่วยให้เข้าใจแนวโน้มของเศรษฐกิจโลก การเห็นโอกาสและความท้าทายสำหรับประเทศในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศหรือบางครั้งมุมมองนี้ถูกนำมาใช้ในการประเมินความสัมพันธ์ของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลก ซึ่งจะช่วยทำให้นักนโยบายสามารถที่กำหนดพันธมิตรทางการเมือง หรือการสร้างพันธมิตรทางธุรกิจและการค้าที่เหมาะสมได้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากหลายปัจจัยเช่น ระดับทางเศรษฐกิจ ความสามารถด้านการลงทุน แนวโน้มและยุทธศาสตร์การลงทุน เพื่อที่จะช่วยให้การออกแบบนโยบายต่างประเทศ ทำให้รัฐได้รับประโยชน์สูงสุดลดความเสี่ยงด้านการลงทุน และใช้ในการเจรจาต่อรองทางการเมืองหรือเศรษฐกิจที่มีความซับซ้อนได้ (Vivares, 2020)

ตัวอย่างงานวิจัยที่ผ่านมา Milner และ Kubota (2005) ได้ใช้มุมมองนี้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบของการค้าเสรีที่อาจส่งผล

ต่อความเท่าเทียมด้านรายได้ของรัฐต่าง ๆ หรือ งานของ Kulkarni, Sanzgiri, และ Jha (2021) ที่ได้ศึกษาปัญหาและความท้าทายของการจัดสรรวัคซีนโควิด 19 ผ่านมุมมองเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ หรืองานศึกษาของ Morris (2023) ที่ศึกษาบทบาทของธนาคารโลกและประเด็นพัฒนาการของการร่วมมือทางการเงินในห้วงที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ เป็นต้น ซึ่งงานทั้งหมดที่กล่าวถึงล้วนเป็นงานที่น่าสนใจที่ไข่มุมมองเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อดูปัจจัยของความท้าทาย และการหาแนวทางเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลง และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเทศไทยผ่านการใช้ “มุมมองทฤษฎีที่หลากหลาย”

การวิเคราะห์ระเบียบโลกผ่านกรอบแนวคิดของทฤษฎีทั้งสี่แนวทางข้างต้นนั้นสามารถทำให้เห็นมุมมองที่หลากหลายเพื่อรับมือกับระเบียบโลกที่เปลี่ยนไป สำหรับกรณีประเทศไทยผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อรัฐต้องการออกนโยบายหรือสร้างแนวทางการพัฒนาชาติที่สอดคล้องกับระเบียบโลกที่เปลี่ยนไป ประเทศไทยก็ควรมีการผสมมุมมองจากสำนักความคิดทางการเมืองจาก “มุมมองที่หลากหลาย” ตามที่ Sørensen (2006) เสนอ เพื่อให้สามารถมองมิติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในบริบทที่ระเบียบโลกกำลังเปลี่ยนไปได้ ตัวอย่างเช่น ผู้กำหนดนโยบายของรัฐไทยนั้น อาจใช้มุมมอง

แบบ “สัจนิยม” เพื่อที่จะช่วยให้การตัดสินใจทางด้านนโยบายที่สำคัญต่าง ๆ ของรัฐไทยนั้นตั้งอยู่บนผลประโยชน์แห่งชาติเป็นลำดับแรก เพื่อให้ชาติได้ประโยชน์สูงสุดในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่น รวมทั้งการที่ไทยต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของการรักษาดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) เพื่อให้รัฐไทยสามารถถ่วงดุลอำนาจรวมทั้งการมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ที่เป็นอิสระและไม่ถูกครอบงำจากรัฐอื่น

ขณะที่มุมมองแบบ “เสรีนิยม” ก็จะช่วยให้นักนโยบายของไทยให้ความสำคัญกับแนวการส่งเสริมระบบพหุภาคี (Multilateralism) ความร่วมมือกับประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นมากขึ้น เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่โลกกำลังเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ปัญหาผู้อพยพ หรือปัญหาความยากจน นอกจากนี้ มุมมองแบบเสรีนิยมยังช่วยทำให้ผู้กำหนดนโยบายของไทยสามารถส่งเสริมแนวคิดการค้าเสรี การสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ และการมีแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) รวมทั้งยังเป็นการผลักดันให้ไทยมีบทบาทสำคัญในสถาบันระหว่างประเทศ และสนับสนุนสถาบันเหล่านั้น เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการรักษาระเบียบโลก

ส่วนแนวคิดแบบ “คอนสตรัคติวิสต์” ที่ให้ความสำคัญกับระบบคุณค่าพื้นฐาน (Norms) และระบบความเชื่อของกลุ่มวัฒนธรรมที่ต่างกัน ที่อาจส่งผลต่อกระบวนการกำหนดความสัมพันธ์

ระหว่างประเทศนั้นมีประโยชน์ต่อรัฐไทย เช่น ในการกำหนดนโยบายของรัฐไทยบางครั้ง จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นลำดับแรกตามมุมมองแบบสังคมนิยม แต่ทว่าในบางสถานการณ์ หรือการดำเนินนโยบายที่อาจสุ่มเสี่ยง หรือกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐไทยควรหลีกเลี่ยง และควรให้ความเคารพในชุดของความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ของวัฒนธรรมที่ต่างกันของแต่ละรัฐ

และสุดท้าย คือ มุมมองที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิด “เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ” ซึ่งจะช่วยให้ผู้ออกนโยบายของรัฐไทยเข้าใจระบอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อาจส่งผลต่อภูมิทัศน์การเมืองระหว่างประเทศ นโยบายภายในประเทศ และนโยบายต่างประเทศ ที่สามารถสอดคล้องกับความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบัน รวมทั้งช่วยส่งเสริมแนวคิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อช่วยให้ไทยมีบทบาทและมีสถานะที่สำคัญในเวทีระหว่างประเทศ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการนำทฤษฎีเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในกรณีศึกษา หรือสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย จะช่วยให้เรามีความเข้าใจที่ลึกซึ้งและรู้เรื่องในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการผสมผสานแนวคิดและทฤษฎีเหล่านี้ จะช่วยเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และอธิบายสถานการณ์ เพื่อเข้าใจถึงพฤติกรรมและแนวโน้ม

ทางการเมือง ความมั่นคง และทิศทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้

## ระเบียบโลกเสรีนิยมในโมฆยามแห่งความเสื่อมถอย

กาลเวลาที่เปลี่ยนไปส่งผลทำให้ระเบียบโลกเสรีนิยมเดิมที่นำโดยสหรัฐอเมริกาและชาติพันธมิตรตะวันตกที่เคยมีบทบาทนำในระเบียบโลกมาตลอดหลังยุคสงครามเย็น กำลังเผชิญกับความท้าทายใหม่ โดยเฉพาะความพยายามในการสร้างระเบียบโลกทางเลือกของมหาอำนาจใหม่ อันเห็นได้จากการผงาดขึ้นมาของจีน (The Rise of China) ซึ่งเป็นขั้วอำนาจที่มีความเข้มแข็งในโลกตะวันออก และความพยายามของรัสเซียที่ต้องการกลับมามีสถานะเป็นมหาอำนาจอีกครั้งในการเมืองโลก สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อระเบียบโลกเสรีนิยมในปัจจุบัน

ในขณะที่ตัวระเบียบโลกเสรีนิยมเองก็กำลังค่อย ๆ เติบโตและเสื่อมถอย “ระบอบประชาธิปไตยไม่เสรี” (Illiberal Democracy) ซึ่งกระแสประชาธิปไตยลักษณะนี้ ถูกพัฒนามาจากแนวคิดระบอบโลกแบบเสรีนิยมเดิมที่ค่อยก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาในการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบรรดาชาติที่เคยถูกมหาอำนาจแทรกแซงและสถาปนาประชาธิปไตยแบบตะวันตกในประเทศเหล่านั้น และมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองของรัฐตนให้มีความเหมาะสมมากขึ้นหลังจากถูกแทรกแซง นอกจากนี้ ในบางประเทศการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น กลับกลายเป็นการเมืองที่มีลักษณะที่เป็นระบอบการปกครองแบบผสม

มากขึ้น ซึ่งการใช้แนวคิดของ Levitsky & Way (2002) เพื่อนำมาวิเคราะห์ “เส้นทางที่นำไปสู่ระบอบการปกครองแบบผสม” อาจช่วยให้เห็นลักษณะของระบอบการปกครองแบบผสมที่ทำให้ระบอบโลกแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยในโมฆยามนี้ยังมีความเสื่อมถอย

กรณีศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทย หลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจของรัฐบาลพลเรือนในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 อาจช่วยเผยให้เห็นภาพลักษณะการเมืองประชาธิปไตยของไทยที่มีลักษณะเข้าข่ายการเมือง “ระบอบลูกผสม” (Hybrid Regime) อันเป็นการเมืองแบบประชาธิปไตยผสมกับระบอบอำนาจนิยม (Levitsky & Way, 2002) โดยจะพบว่าในช่วงของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นั้น ตัวแทนของรัฐบาลส่วนใหญ่มักเป็นบุคคลที่มาจากกองทัพที่คอยแทรกตัวเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐบาล แต่ก็ยังมีตัวแทนจากพลเรือนที่มาจากกรเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และมักถูกแทรกแซงอำนาจโดยเฉพาะอำนาจทางตุลาการ ซึ่งส่งผลให้การเมืองประชาธิปไตยของไทยขาดเสถียรภาพ มีการแยกขั้วทางการเมือง รวมทั้งยังทำให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่การเมืองประชาธิปไตยของไทยเกิดปัญหา

เมื่อพิจารณาในแง่ของความท้าทายจากมุมมองทางด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อระบอบโลกแบบเสรีนิยม พบว่า ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจนั้นกำลังถูกท้าทายโดยลัทธิพาณิชย์นิยมใหม่ (Neo-Mercantilism) ที่มีฐานความคิดที่ต่างกันในระดับที่ว่า ความมั่งคั่งของรัฐ

ต่าง ๆ ควบมาจากการปกป้องและอุ้มชูเศรษฐกิจภายในรัฐนั้น ๆ เอง และรัฐควรใช้มาตรการทางด้านกำแพงภาษีกีดกันการค้า เพื่อที่จะยิ่งเพิ่มอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับรัฐนั้น ซึ่งในปัจจุบันพบว่า สงครามการค้าระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกา กำลังดำเนินไปในวิถิทำนองนี้

มุมมองของ Ikenberry (2018) อาจช่วยชี้ให้เห็นถึงชะตากรรมของระบอบโลกที่อิงอยู่กับกติกาและคุณค่าแบบเสรีนิยม โดยการยกตัวอย่างยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาเคยใช้ในการจัดระเบียบระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ซึ่งพบว่าในปัจจุบันมักไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร เนื่องจากผลของสงครามได้สร้างความไม่เท่าเทียมกันของชาติต่าง ๆ ในการจัดสรรอำนาจระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นการผงาดขึ้นมาเป็นเจ้ามหาอำนาจผูกขาด (Hegemony) ของสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงนั้น แม้จะทำให้ระบอบเสรีนิยมถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการเมืองระหว่างประเทศ แต่ Ikenberry มองว่า ระบอบโลกที่ผูกยึดกับกติกาและคุณค่าระบอบโลกเสรีนิยม (liberal Order) มากเกินไป อาจทำให้โลกเกิดความสมดุลในการแก้ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศได้

นอกจากนี้ Ikenberry ยังมองว่าแม้แนวคิดของระบอบเสรีนิยม จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด “ความคิดที่ดี” (Good Idea) คือ การที่ระบอบระหว่างประเทศนั้น ต้องมี “กลไกแบบพหุภาคี” สำหรับสถาบันระหว่างประเทศ (International Institution) ทั้งสถาบันทางการเมือง และด้านเศรษฐกิจ ที่จะคอยทำหน้าที่ช่วยจำกัด

อำนาจของประเทศมหาอำนาจไม่ให้มากเกินไป รวมทั้งเพื่อเป็นเวทีเพื่อใช้ในการเจรจาต่อรอง ในประเด็นต่างๆ ในการเมืองระหว่างประเทศ และมีกฎกติกาที่สามารถเป็นหลักประกันให้กับชาติที่อ่อนแอกว่า จะไม่ถูกแทรกแซงโดยปราศจากความสมเหตุสมผลจากชาติมหาอำนาจในอนาคตได้

ด้วยเหตุนี้ กลไกลักษณะแบบพหุภาคีตามแนวคิด Ikenberry จึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนการสร้างระบบระหว่างประเทศที่เป็นระบบเสรีนิยม โดยมีพื้นฐานจากแนวคิด “ความคิดที่ดี” (Good Idea) ซึ่งหมายถึงความเชื่อที่ว่า การกำหนดระบบระหว่างประเทศที่เป็นเสรีนิยมเป็นสิ่งที่ดีและสามารถสร้างประโยชน์แก่ทุกคนได้ นอกจากนี้ กลไกลักษณะแบบพหุภาคีนั้น ต้องมีการสร้างระบบระหว่างประเทศที่เป็นเสรีนิยมจะต้องมีกฎหมายและสถาบันที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบเชื่อถือได้ เช่น มีการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีการจัดการเลือกตั้งที่เป็นธรรม และสื่อมวลชนมีความเป็นอิสระและไม่ได้ถูกควบคุมจากรัฐ แต่กระนั้นก็พบว่า ภายใต้แนวคิดกลไกลักษณะแบบพหุภาคี ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ การที่สถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ (International Institutions) ที่ถูกสร้างขึ้นมามักถูกแทรกแซงในการดำเนินงานและกระบวนการตัดสินใจในประเด็นระหว่างประเทศต่าง ๆ จากชาติมหาอำนาจของโลก (Ikenberry, 2018) ซึ่งในบางครั้งได้นำไปสู่การเกิดสถานะ “อนาธิปไตยระหว่างประเทศ” ดังที่อธิบายไปแล้วข้างต้น

ส่วนแนวคิดของสถาบันการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ประกอบขึ้นมาจากสามแนวคิดหลัก คือ แนวคิดของความร่วมมือ (Cooperation) การปรึกษาหารือ (Consultation) และการตัดสินใจร่วมกัน (Joint Decision Making) แม้จะเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ แต่ Ikenberry (2018) มองว่าสถาบันระหว่างประเทศนั้น มักถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการป้องกันการแทรกแซงและทำลายอำนาจของระเบียบโลกเสรีนิยม และพบว่าโครงสร้างและอำนาจการตัดสินใจของสถาบันระหว่างประเทศ มักอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจของประเทศมหาอำนาจฝ่ายเสรีนิยม

ด้วยเหตุดังกล่าว แม้ว่ากลไกขององค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้จะถูกออกแบบมาเพื่อให้สามารถคานหรือป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจที่ไม่จำกัดของชาติมหาอำนาจได้ แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลไกของมันเองกลับมีปัญหาเพราะบ่อยครั้งการแก้ปัญหาในการเมืองระหว่างประเทศพบว่าสถาบันระหว่างประเทศเหล่านี้มักถูกทำการแทรกแซงจากกลุ่มประเทศมหาอำนาจที่ไม่ได้เคร่งครัดหรือยึดถือกฎกติกาที่สร้างขึ้นมานี้ เมื่อเห็นว่ามีประโยชน์กับรัฐตนก็จะใช้อำนาจที่มีอยู่ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อการแทรกแซงรัฐอื่นและคำนึงถึงเพียงเฉพาะผลประโยชน์ของตน จึงเป็นหนึ่งในที่มาของความล้มเหลวของกลไกสถาบันระหว่างประเทศในปัจจุบัน (Ikenberry, 2018)

ยังมีอีกมุมมองที่น่าสนใจที่มาตอบคำถามว่าทำไมระเบียบโลกเสรีนิยมในโมฆะยามนี้กลับยังมีความเสื่อมถอย ซึ่งจากงานเขียนในบทความ

ของ Mearsheimer (2019) มองว่า แม้แนวทางประชาธิปไตยเสรีนิยม คือ แนวทางที่เป็นปกติเพื่อปกป้องรักษาคุณค่าที่ชาวอเมริกันยึดถือ แต่ Mearsheimer กลับไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มุ่งแต่นำระเบียบเสรีนิยมมาใช้ในการเมืองระหว่างประเทศที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม เพราะตัวของระเบียบเสรีนิยมเองก็มีข้อจำกัดและจุดอ่อนที่สำคัญบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก การเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในประเทศอื่น โดยใช้วิธีการแทรกแซงและมุ่งหมายให้ชาติที่ถูกแทรกแซงกลายเป็นชาติเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ ความพยายามแบบนั้นเหมือนการเติมเชื้อไฟและบ่อนทำลายความถูกต้องของระบบโลกที่ควรเป็นไป เช่น ความพยายามแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกกลาง ทำให้กระแสแนวคิดชาตินิยมอาหรับ (Arab Nationalism) ยิ่งก่อตัวเข้มแข็งขึ้นในภูมิภาคเกิดการรวมตัวกันของรัฐที่ต่อต้านการแทรกแซงเพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกันในการขัดขวางนโยบายเสรีนิยมของชาติพันธมิตรตะวันตกที่นำโดยสหรัฐอเมริกา การแทรกแซงนี้ได้พัฒนากลายเป็นปัญหาหระลอกใหม่ของการเมืองระหว่างประเทศ (Mearsheimer, 2019) นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างที่เด่นชัดในปัจจุบันพบว่า มีการเพิ่มขึ้นของเครือข่ายก่อการร้ายในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือที่พยายามมุ่งต่อต้านอิทธิพลและการไหลบ่าของวัฒนธรรมตะวันตกในภูมิภาค ซึ่งเกรงว่าจะนำมาสู่การทำลายล้างวัฒนธรรมดั้งเดิม โดยเฉพาะวัฒนธรรมแบบ

อิสลาม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมส่วนใหญ่ของคนในภูมิภาคให้เสื่อมลง

ข้อสังเกตจาก Mearsheimer (2019) ยังพบว่า การพยายามมุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐอื่นของชาติมหาอำนาจโดยเฉพาะจากขั้วเสรีนิยมนั้น ยิ่งเป็นการลดทอนคุณค่าของระเบียบโลกเสรีนิยมเอง เพราะนอกจากจะไม่สร้างสรรค์แล้วยังนำมาสู่การทำลายประชาธิปไตยจากการตื่นตัวของชาติที่ถูกแทรกแซง พร้อมกันนั้น แนวคิดชาตินิยม (Nationalism) ที่กำลังผลิบานทำให้ความรู้สึกที่ว่าชาติมหาอำนาจทั้งหลายไม่ได้มีความตั้งใจจริงที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาที่รัฐเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่ แต่ชาติที่ถูกแทรกแซงมักรู้สึกว่าจะเข้ามามีอำนาจเหล่านั้น มักแฝงเข้ามาด้วยเป้าหมายหรือผลประโยชน์บางอย่าง ซึ่งนอกจากทำให้ความพยายามในการเผยแพร่แนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยไม่ประสบความสำเร็จ ยังนำมาสู่การนองเลือดและทำลายระบอบสังคมของประเทศที่ถูกแทรกแซงด้วยซึ่งล้วนเป็นการตอกย้ำว่า ระเบียบโลกตามแนวทางเสรีนิยมจากฐานความเชื่อของผู้คนในโลกตะวันตกที่เคยแบ่งบานมาตั้งแต่หลังยุคสงครามเย็นนั้น ไม่อาจสามารถที่จะนำมาใช้ได้กับในทุกสังคมที่มีบริบทและโครงสร้างทางสังคมที่ต่างกันออกไปในโลกที่มีพลวัตสูง

ข้อจำกัดและจุดอ่อนประการต่อมา คือ การที่ค่ายโลกเสรีนิยมประชาธิปไตยมุ่งแต่จะสร้างกระแสโลกาภิวัตน์แบบสุดโต่งซึ่งแม้ว่ากระแสนี้ในช่วงแรกอาจจะเป็นผลดีทางเศรษฐกิจต่อประเทศต่าง ๆ รวมทั้ง การเปิดตลาดเสรีนั้น

ช่วยให้ประเทศหลายประเทศรอดพ้นจากเส้นของความยากจน แต่ในขณะเดียวกันก็นำมาสู่การทำลายระบอบโครงสร้างเศรษฐกิจแบบเดิมและยังซ้ำเติมให้เกิดผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาวให้กับประเทศที่อยู่ภายใต้ระบบโครงสร้างนี้ ทั้งการเกิดสภาวะการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น การเกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และระบบตลาดเสรีมักถูกโจมตีว่าเอื้อประโยชน์ต่อคนชนชั้นสูงหรือกลุ่มนายทุนเพียงเท่านั้น ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมที่ในท้ายที่สุดรัฐก็ไม่สามารถเข้ามาจัดการแก้ปัญหาได้ (Mearsheimer, 2019)

## ในโมงยามของความเสื่อมถอยของ โลกทุนนิยมเสรีและแนวคิดทาง ประชาธิปไตย

มีมุมมองที่น่าสนใจอย่างบทวิเคราะห์ของ Karl Polanyi นักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชาวฮังการี แสดงให้เห็นว่าสังคมของมนุษย์ถูกทำให้ตกอยู่ภายใต้เหตุผลของตลาดและทุนนิยมเสรีที่มีบทบาทเข้าไปจัดการในทุกแง่มุมของสังคม โดย รัฐ ตลาด และสังคม เป็นสามตัวแสดงหลัก ส่วนการตลาดแบบเสรี ยังนำมาสู่ความไม่เท่าเทียมและบ่อนทำลายสังคมในภาพรวม เพราะมันได้ลดทอนคุณค่าของความเป็นปัจเจกบุคคล และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ซึ่ง Polanyi เชื่อว่าสังคมไม่ใช่เพียงแค่แนวคิดแต่มันคือความจริงที่อยู่ใต้จิตสำนึกของมนุษย์ ซึ่งเขาเรียกว่า “วิกฤตของทุนนิยม” (Crises of Capitalism) (Block, 2008, pp.1-14)

นอกจากนี้ Polanyi มองว่า ระบบแบบตลาดเสรีคือแนวคิดโลกในอุดมคติ หรือ “ยูโทเปีย” (Utopia) ที่ค่อนข้างเพ้อฝัน เพราะทำได้ยากในทางปฏิบัติ สุดท้ายแล้วคนในสังคมอาจจะหันกลับไปหาระบบฟาสซิสต์ หรือระบบสังคมนิยมเพื่อดำรงสังคมไว้ โพลานียเสนอว่า ทางเลือกที่ดีในการแก้ไขปัญหาวิกฤติทุนนิยมเสรี คือการขยายระบบประชาธิปไตยให้ลงไปอยู่เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ และชนชั้นแรงงานคือหน่วยที่มีศักยภาพและมีบทบาทสำคัญในการสร้างกลไกตลาดในทางประชาธิปไตยมากที่สุด (Block, 2008, pp.1-14)

ส่วนมุมมองของ Carr ซึ่งเป็นนักประวัติศาสตร์และนักทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศชาวอังกฤษ ใช้หลักการอาศัย “สภาพจริงนิยม” (Realism) เป็นเครื่องมือในการวิพากษ์อุดมคติของเสรีนิยม ที่มองว่ามักนำเสนอโลกในมุมมองของรัฐและอำนาจที่ไม่ได้สนใจเรื่องของกรอบศีลธรรมระหว่างประเทศมากเท่าใดนัก และในขณะเดียวกัน Carr ก็พยายามสร้างอุดมคติแบบใหม่ขึ้นมาผ่านข้อเสนอของเขาที่ว่า การเมืองไม่ว่าในประเทศหรือระหว่างประเทศที่ติดนั้น ต้องอาศัยอุดมคติและสภาพความเป็นจริงของสังคมนั้น ๆ และยังคงต้องสนใจในเรื่องของศีลธรรมมาเป็นปัจจัยในการจัดระเบียบระหว่างประเทศ (Carr, 1951)

ในขณะที่ Cui และ Buzan (2016) ได้ถ่ายทอดทรรศนะในเรื่องของความพยายามของรัฐมหาอำนาจในการจัดการการเมืองระหว่าง

ประเทศ<sup>9</sup> ซึ่งมองว่า โดยทั่วไปแนวคิดหรือมุมมองเกี่ยวกับความมั่นคงนั้น ไม่สามารถแยกออกได้จากฐานคติในการมองระเบียบระหว่างประเทศ เขาได้ตั้งข้อสังเกตในการจัดกลุ่มมุมมองของนักทฤษฎีเกี่ยวกับระเบียบระหว่างประเทศโดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีฐานคิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นระบบระหว่างประเทศ (International System) กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกิดขึ้นภายใต้สังคมระหว่างประเทศ (International Society) และกลุ่มที่สาม คือกลุ่มที่เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้องก้าวข้ามมุมมองที่กำหนดโดยเงื่อนไขของสถานภาพเดิม โดยมุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น (Cui & Buzan, 2016, pp.181-210) เพราะฉะนั้นในการทำความเข้าใจเรื่องระเบียบการเมืองระหว่างประเทศเพื่อกำหนดแนวทางไปสู่ความเป็นสังคมโลก จึงต้องมองจากมุมมองอื่นที่หลากหลายเพื่อให้เข้าใจบริบทการจัดระเบียบโลกมากกว่าการมองจากมุมมองของรัฐเพียงเท่านั้น

ยังมีประเด็นที่น่าสนใจที่ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของความเสื่อมถอยของแนวคิดประชาธิปไตยในการเมืองระหว่างประเทศ เช่น จากมุมมองของ Chandler (2013) ที่มีความเห็นว่ามันนับตั้งแต่หลังสงครามเย็นเป็นต้นมา แนวคิดการส่งเสริมบรรทัดฐานของประชาธิปไตย

ในการเมืองระหว่างประเทศมักมีปัญหา โดยเฉพาะการพยายามสร้างบรรทัดฐานของประชาธิปไตยให้มีลักษณะที่เป็นสากลและบังคับใช้กับทุกรัฐ แต่ขณะเดียวกัน ประเทศที่มีอำนาจนำและยึดถือบรรทัดฐานของประชาธิปไตยก็มุ่งอยู่กับการสร้างผลประโยชน์ของตนเอง เขาจึงเสนอว่าการส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยจำเป็นต้องกระทำในระดับที่ลึกและกว้างมากขึ้น เพื่อที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงสถาบันของสังคมได้ และสร้างความเข้าใจที่ดีในเรื่องของสังคมวัฒนธรรมและอุดมการณ์ที่มีความแตกต่างแบบคุณค่าของโลกตะวันตก เพื่อส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยให้อยู่ต่อไปได้ตามแนวทางของแนวคิดประดิษฐ์กรรมทางสังคม (Social Constructivist Approach) ที่ต้องให้ความสำคัญกับแนวคิด ค่านิยม และเคารพความเชื่อและวัฒนธรรมของรัฐต่าง ๆ ด้วย (Chandler, 2013, pp.215-239)

ดังนั้น จะพบว่าปัญหาและวิกฤติที่เกิดขึ้นมาทำลายระเบียบโลกเสรีนิยมในโมฆะยามนี้ เปรียบเสมือนคลื่นที่บ่าค้ำของท้องทะเลที่คอยสร้างแรงกระเพื่อมต่อตัวระเบียบโลกตามแนวคิดของโลกเสรีนิยมให้สั่นคลอน และนับวันดูเหมือนว่าแนวคิดแบบเสรีนิยมกำลังเดินทางมาสู่ปลายอุโมงค์แห่งความลึมเหลว และมีปัจจัยเร่งให้ระเบียบโลกแบบเสรีนิยมเดิมเริ่มลดคุณค่าลง

<sup>9</sup> ดูรายละเอียดเรื่องของการจัดการของประเทศมหาอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้จาก Shunji Cui, Barry Buzan. (2016), Great power management in international society, The Chinese Journal of International Politics, Volume 9, Issue 2, pp.210-181.

## การก่อตัวของระเบียบโลกแบบใหม่ ในโมงยามแห่งความท้าทาย (ระเบียบ โลกทางเลือก)

แม้ระเบียบโลกแบบเสรีนิยมจะคอยทำหน้าที่เป็นตัวบังคับทิศทางและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการเมืองระหว่างประเทศตั้งแต่หลังยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา เพื่อนำมาสู่การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองโลกบนแนวความคิดเรื่อง “การมีชีวิตที่ดี” (Good life) ที่มองว่าโลกต้องขับเคลื่อนด้วยแนวคิดของประชาธิปไตย คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพประชาชน เคารพหลักการของสิทธิมนุษยชนและดำเนินเศรษฐกิจไปในรูปแบบแนวทางของทุนนิยมเสรี

อย่างไรก็ดี ในโมงยามที่ระเบียบโลกแบบตะวันตกถูกตั้งคำถามมากมายในสังคมการเมืองโลกก็เกิดการก่อตัวของกระแสความพยายามสร้างระเบียบโลกทางเลือกของมหาอำนาจใหม่ หรือที่เรียกกันว่าการสร้างระเบียบโลกที่ไม่ใช่ตะวันตกที่นำโดยมหาอำนาจอย่างจีนและรัสเซีย ก่อกระแสของความสนใจให้แก่รัฐต่าง ๆ ที่พยายามแสวงหา “ระเบียบโลกทางเลือก” ซึ่งถูกสร้างมาจากแนวคิดระเบียบโลกแบบดั้งเดิมที่รัฐควรดำเนินกิจการใด ๆ ในการเมืองระหว่างประเทศเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐของตน และการยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Principle of Non-Interference) ของรัฐอื่นแต่หันมาใช้วิธีการแทรกแซงที่นับว่ามีผลกว่าแทน

สิ่งเหล่านี้ จึงเปรียบเสมือนความพยายามในการออกแบบระเบียบโลกคู่ขนานที่อยู่นอกเหนือ

การกำกับของโลกตะวันตกอย่างที่เคยเป็นมา ตัวอย่างรูปธรรมประการหนึ่ง คือ นโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt One Road)” ของจีน ซึ่งเป็นความพยายามในการมุ่งใช้อำนาจอ่อน (Soft Power) ในการแทรกแซงรัฐต่าง ๆ แทนการใช้อำนาจแข็ง (Hard Power) เพื่อพยายามก้าวข้ามระเบียบโลกแบบดั้งเดิม โดยมุ่งหวังที่จะใช้อำนาจอ่อนของตน ผ่านการค้าการลงทุนในประเทศต่าง ๆ เช่น การสร้างโครงการมูลฐานขนาดใหญ่ เพื่อหวังเชื่อมโยงการค้าและการเมืองของจีนกับภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ

นอกจากนี้ ความพยายามของชาติมหาอำนาจใหม่ที่นำโดยจีนนั้น ยังเป็นการสร้างกลไกใหม่มาสู่กับกลไกทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม เช่น การตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาขึ้นมาใหม่ ภายใต้กลุ่ม BRICS<sup>10</sup> โดยกองทุนการเงินที่สร้างมานี้ นอกจากจะเพื่อให้กู้ยืมในการพัฒนาเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของประเทศที่ต้องการกู้ยืมแล้ว เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อที่จะท้าทายกับกลไกโครงสร้างเศรษฐกิจแบบเดิมที่ถูกกำหนดขึ้นโดย ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่โครงสร้างเดิมมักจะมีกลไกที่เอื้อผลประโยชน์ของระเบียบโลกเสรีนิยม

ถึงกระนั้นก็ตาม มีข้อสงสัยว่าความพยายามในการจัดตั้งธนาคารของ BRICS นั้น อาจมีแรงจูงใจที่อาจมาจากเรื่องของการเมืองการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว อย่างประเด็นการแบ่งสัดส่วน (Quota) ของการลงคะแนน (Vote) ที่เหมาะสมในกลุ่มตัวแทนเรื่องนี้กลุ่มประเทศ BRICS มองว่ากลุ่มตนมี

<sup>10</sup> BRICS คือ อักษรย่อของการรวมกลุ่มของประเทศเศรษฐกิจใหม่ที่เติบโต ประกอบด้วย บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้

ระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างจากกลุ่มอื่นจึงควรได้อภิสิทธิ์ต่าง ๆ ที่มากกว่า ด้วยเหตุนี้กลุ่ม BRICS จึงถูกวิจารณ์ว่าเบื้องหลังของการก่อตั้งธนาคารนี้ เป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าความต้องการแบ่งปันในเรื่องการพัฒนากับประเทศอื่น อย่างไรก็ตามสิ่งที่กลุ่ม BRICS กำลังพยายามกระทำนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนของอำนาจอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจและเศรษฐกิจของโลก และอาจจะส่งผลในทิศทางบวกต่อการแข่งขันในแง่ของการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาประเทศต่าง ๆ

มองในอีกด้านหนึ่ง การผงาดขึ้นมาของจีน การกลับมาสู่อำนาจใหม่ของรัสเซียหรือแม้กระทั่ง การหวนคืนของอำนาจนิยมของหลายประเทศ หรือการเกิดขึ้นของการเมืองลูกผสม เป็นสิ่งที่ท้าทายระบบโลกแบบเสรีนิยมอย่างมีนัยสำคัญ แม้ในความเป็นจริงนั้น ทั้งจีนและรัสเซียต่างจะยังคงสนับสนุนปทัศฐานแบบเวสต์ฟาเลีย (Westphalian Norms)<sup>11</sup> กล่าวคือ มหาอำนาจเหล่านี้อาศัยกลไกของสหประชาชาติในการปกป้องผลประโยชน์ตนเอง และดำรงรักษาปทัศฐานแบบดั้งเดิมเอาไว้ เพียงแต่ทั้งสองประเทศนั้นต่อต้านระบบโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำและพยายามส่งเสริมระบบโลกหลายขั้วอำนาจมหาอำนาจ เช่น จีนและรัสเซีย สามารถมีสถานะและบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในการเมืองโลก

คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์เหล่านี้ จึงย้อนกลับไปที่ว่า แล้วรัฐต่าง ๆ ที่อยู่

ภายใต้การเมืองระหว่างประเทศจะมีมุมมองเรื่องของ “ชีวิตที่ดี” เป็นแบบไหน ระหว่างความคิดแบบโลกเสรีนิยมตะวันตก หรือการมีชีวิตที่ดีตามแบบระเบียบโลกทางเลือกแบบใหม่ ของจีน รัสเซีย หรือ แม้แต่การหันมายึดถือระเบียบโลกทางเลือกอื่น ๆ ที่ทำยสุดแล้วทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องปรับตัว อาจจะเลือกข้างหรืออาจจะยังไม่เลือกข้าง ซึ่งเป็นความจำเป็นของแต่ละรัฐที่ต้องเลือกรูปแบบที่เหมาะสมกับรัฐของตน และเป็นส่วนหนึ่งของความท้าทายใหม่สำหรับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย ในโมงยามแห่งความท้าทายที่ระเบียบโลกกำลังเปลี่ยนแปลงไป

## ระเบียบโลกในโมงยามแห่งการ หวนคืนสู่การถ่วงดุลอำนาจโลกใหม่ (Rebalancing of Power)

นักวิชาการทางการเมืองระหว่างประเทศหลายสำนักมองว่า บทบาทของสหรัฐอเมริกาตัวแสดงหลักในค่ายเสรีนิยมประชาธิปไตย กำลังพยายามสร้างการเมืองระหว่างประเทศในรูปแบบใหม่เพื่อหาทาง “หวนคืนสู่การถ่วงดุลอำนาจโลกใหม่” (Rebalancing of Power) แต่ไม่ได้พาตัวเองออกจากการเมืองโลก หรือการกลับคืนไปสู่หลักลัทธิโดดเดี่ยว (Isolationism) แต่ความพยายามในการครองเป็นเจ้ามหาอำนาจ (Hegemony) ของสหรัฐอเมริกา กำลังปรับเปลี่ยนรูปแบบไป เช่น การเปลี่ยนนโยบายจากแบบพหุภาคี

<sup>11</sup> ปทัศฐานแบบเวสต์ฟาเลีย (Westphalian Norms) คือ การเคารพอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเหนือดินแดน และต่างได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงจากระบบระหว่างประเทศแบบเสรีนิยม

(Multilateralism) มาเป็นลักษณะของนโยบายต่างประเทศแบบฝ่ายเดียว (Unilateralism) และแบบทวิภาคี (Bilateralism) มากขึ้น

ตัวอย่างข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ สหรัฐอเมริกาภายใต้ยุคอดีตประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ไม่ได้ “ถอนตัว” ออกจากการเมืองโลกหรือไม่ได้กลับสู่ “หลักการโดดเดี่ยว” แต่ยังคงแพร่กระจายลัทธิทหารนิยมและกระบวนพันธมิตรเอาไว้ เช่น การสร้างระบบพันธมิตรใหม่ที่เรียกว่า “หุ้นส่วนอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Partnership)”<sup>12</sup> อย่างไรก็ตามนโยบาย “อเมริกาต้องมาก่อน” (America First) ซึ่งเป็นนโยบายที่เน้นการปกป้องเศรษฐกิจและถูกวิพากษ์ว่าเป็นนโยบายเชิงชาตินิยมที่ผลประโยชน์ของพลเมืองสหรัฐอเมริกาต้องมาก่อนเป็นลำดับแรก ยิ่งทำให้สังคมเสรีนิยมที่นำโดยสหรัฐอเมริกาถูกวิพากษ์ผ่านนโยบายที่ให้สิทธิพลเมืองอเมริกันก่อนว่า ไม่ได้ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ และยิ่งทำให้เกิดการลดความรับผิดชอบต่อองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือระหว่างประเทศรวมทั้งกลไกพหุนิยมของสถาบันระหว่างประเทศที่เสรีนิยมออกแบบและยึดถือ (Haass, 2021)

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสนใจว่าแนวทางการดำเนินนโยบายและบทบาทของสหรัฐอเมริกาในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ภายใต้ยุคของประธานาธิบดีโจ ไบเดน ที่หันกลับมายึดมั่น

ในสถาบันระหว่างประเทศอีกครั้ง เช่น ความพยายามที่จะฟื้นฟูบทบาทนำในการเจรจาภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ เช่น กรอบยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก เพื่อเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างพันธมิตรและประสานความร่วมมือกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น (Choi, 2021) อาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความพยายามของสหรัฐอเมริกาในยุคประธานาธิบดีไบเดน คือ ความพยายามที่จะกู้วิกฤติศรัทธาของโลกเสรีนิยมในโมงยามแห่งความเสื่อมถอยและถือว่าเป็นความพยายามในการทวนคืนสู่การถ่วงดุลอำนาจโลกใหม่

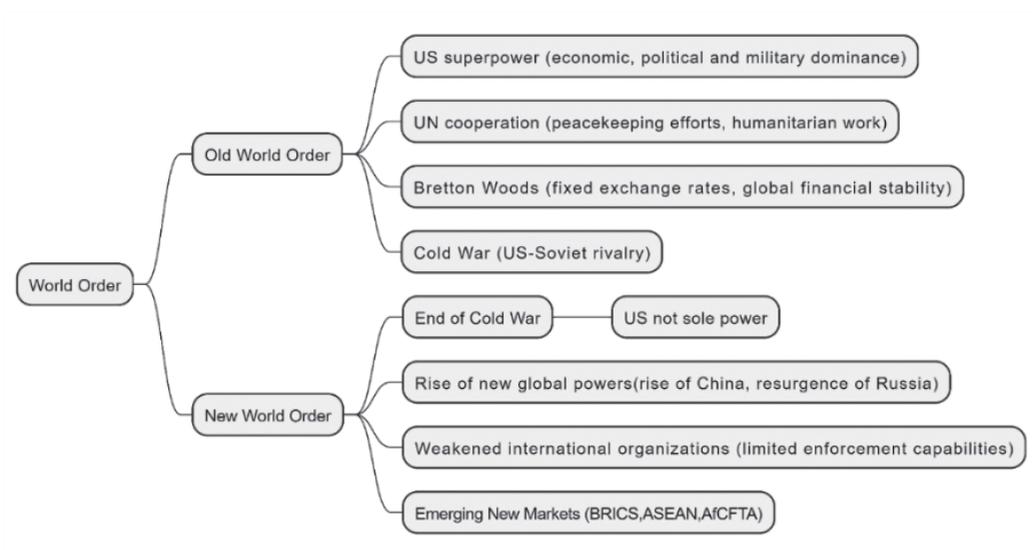
## ข้อค้นพบ: ทิศทางของระเบียบโลกในโมงยามที่ต้องเปลี่ยนผ่าน

จากการศึกษาพบว่า ระเบียบโลกเป็นระบบที่มีความซับซ้อนและมีความเกี่ยวพันกับเรื่องการรักษาระบบธรรมาภิบาลโลก (Global Governance) ที่อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐชาติ บทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศรวมทั้งการกำหนดกติการะหว่างประเทศ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาโลกมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการที่นำมาสู่การกำหนดระเบียบโลกใหม่ หรือที่เรียกว่าระเบียบโลกทางเลือกขึ้นมา ซึ่งถือว่าเป็นช่วงเวลาสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น การวิเคราะห์ทิศทาง

<sup>12</sup> หุ้นส่วนอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Partnership) คือ แนวคิดที่มุ่งเน้นการเพิ่มความมั่นคงทางด้านทหารของสหรัฐในภูมิภาคอินโดแปซิฟิกให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งความพยายามในการลดอิทธิพลของจีนและการเปลี่ยนผ่านอำนาจที่ไม่พึงประสงค์ที่แผ่ขยายมาในภูมิภาคนี้

ระเบียบโลกแบบใหม่ ผ่านแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ในบทความนี้ จะช่วยทำให้เราเห็นแนวโน้มและทิศทางความท้าทายต่าง ๆ ที่สังคมการเมืองโลกต้องเผชิญในอนาคต รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของทิศทางระเบียบโลกภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน ซึ่งบทความนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การเปลี่ยนแปลงพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศ การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ ความอ่อนแอและสถานะขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีของโลก ซึ่งล้วนเป็นสาเหตุทำให้ทิศทางของระเบียบโลกเดิมเปลี่ยนไป

ซึ่งภาพที่ 1 ที่ผู้เขียนจัดทำขึ้นมาเพื่อจะช่วยให้ผู้อ่านเห็นว่า “ระเบียบโลกแบบเดิม” (Old World Order) นั้นได้เปลี่ยนแปลงไปเป็น “ระเบียบโลกใหม่” (New World Order) อย่างไร และมีปัจจัยบ้างที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวระเบียบโลก โดยในส่วนี้ บทความจะประกอบไปด้วยการวิเคราะห์จากข้อค้นพบ ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ ความอ่อนแอและสถานะของสถาบันระหว่างประเทศ รวมทั้งผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระเบียบโลกเกิดการเปลี่ยนแปลง



ภาพที่ 1: การเปลี่ยนแปลงจากระเบียบโลกแบบเดิมสู่ระเบียบโลกใหม่

## การเปลี่ยนแปลงพลวัตของความสัมพันธ์ เชิงอำนาจ

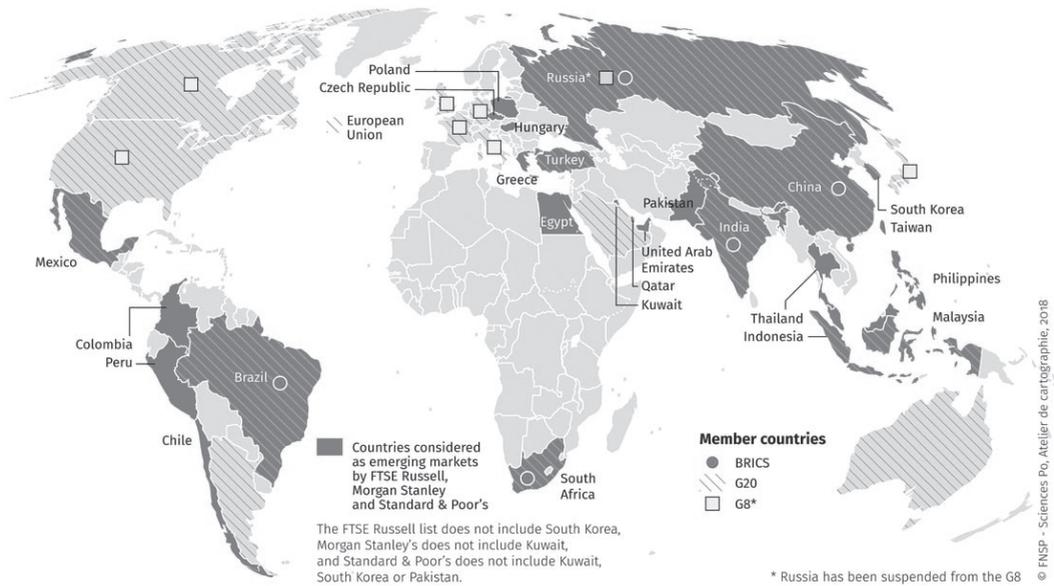
หนึ่งในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลก คือ ระเบียบโลกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศ (Power Shift in International Relations) โดยเฉพาะระเบียบโลกเสรีนิยมเดิมที่นำโดยสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตกที่เคยมีบทบาทนำในลักษณะโครงสร้างแบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolarity) กำลังเผชิญกับความท้าทายใหม่ โดยเฉพาะความพยายามในการสร้างระเบียบโลกทางเลือกของจีน และบทบาทของรัสเซียที่ต้องการกลับมา มีสถานะเป็นมหาอำนาจของโลกอีกครั้ง รวมไปถึงการเกิดขึ้นของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Markets: EMs) ซึ่งนำไปสู่การเกิดลักษณะโครงสร้างแบบ “โลกหลายขั้วอำนาจ” (Multipolar World) ในการกำหนดชะตาการเมืองและเศรษฐกิจของโลก

### การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่

หนึ่งในปัจจัยสำคัญประการต่อมาที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพลวัตของความสัมพันธ์

เชิงอำนาจระเบียบโลกใหม่ คือ การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น “ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ” (Non-state Actors) เช่น บริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations: MNCs) องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่อาจส่งผลต่อการกำหนดธรรมาภิบาลของโลก ยิ่งไปกว่านั้น การเกิดขึ้นของประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (Emerging Markets) ที่ทำให้โลกมีลักษณะทางเศรษฐกิจแบบอิสระ (Economic Interdependence) มากขึ้น ซึ่งเอื้อให้มีการเกิดขึ้นของกลุ่มประเทศมหาอำนาจใหม่ ในภูมิภาค ซึ่งล้วนกลายมาเป็นตัวแสดงที่สำคัญ ในการกำหนดระเบียบโลกใหม่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

ภาพที่ 2 แสดงรายละเอียดการเกิดขึ้นของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ในทวีปต่าง ๆ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของ Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP) ของประเทศฝรั่งเศสที่ชี้ให้เห็นถึงการกระจายตัวของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่



ภาพที่ 2: การกระจายตัวของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่

ที่มา: Espace mondial, l'Atlas. (<https://espace-mondial-atlas.sciencespo.fr/en/topic-strategies-of-transnational-actors/map-3C49-EN-emerging-markets-2018.html>) (2018).

ภาพที่ 2 แสดงให้เห็นถึงการกระจายตัวของการเกิดขึ้นของ “กลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่” ตัวอย่างเช่น กลุ่ม BRICS ที่ประกอบด้วย บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่มีฐานะเป็นตลาดใหญ่ และมีศักยภาพในการเติบโตเศรษฐกิจอย่างมาก โดยพบว่าสมาชิกของกลุ่มนี้ เป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ และประชากรจำนวนมาก ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก เช่น จีนเป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีตลาดการค้าที่ใหญ่ที่สุดในโลก และเป็นผู้นำในการผลิตและส่งออกสินค้า ขณะที่บราซิลเป็นอีกหนึ่งสมาชิกของกลุ่ม BRICS ที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลาง

(Middle Class) ส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของการบริโภคภายในประเทศ หรือกรณีของอินเดียที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย และเป็นที่น่าสนใจสำหรับการลงทุนในอุตสาหกรรมบริการและการผลิต เป็นต้น (Ojekemi, Rjoub, Awosui & Agyekum, 2022)

### ความอ่อนแอและสถานะของสถาบันระหว่างประเทศ

นอกจากการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และการเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ในการเมืองระหว่างประเทศ ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานะของสถาบันระหว่างประเทศด้วย เช่น การไร้ซึ่งบทบาทและความมีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขององค์การ

สหประชาชาติจากปัญหาความขัดแย้งในรัฐต่าง ๆ หรือการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ผลขององค์การการค้าโลก เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น การที่สถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ ถูกวิพากษ์ถึงจุดอ่อนที่สำคัญว่า มุ่งยึดกับกติกาและคุณค่าระเบียบโลกเสรีนิยมมากเกินไป ซึ่งทำให้ขาดกติกาและกลไกที่สมดุลในการแก้ปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันแม้ว่าภายใต้ระเบียบโลกเดิม มีการสร้างสถาบันระหว่างประเทศที่คอยทำหน้าที่สร้างกฎหรือกติกาเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่โลก แต่ทว่าความพยายามในการควบคุมอาวุธและการสะสมอาวุธยุทธโประณ์ที่มีอาณานิคมรุนแรงของรัฐต่าง ๆ ก็ไม่ได้ลดลงตามไปด้วย ซึ่งอาจนำมาสู่ความตึงเครียดทางทหารและด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และกระทบความสัมพันธ์กับประเทศอื่นด้วย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลกระทบจากปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ ผ่านจำนวนตัวเลขของอัตราการเสียชีวิตจากปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ

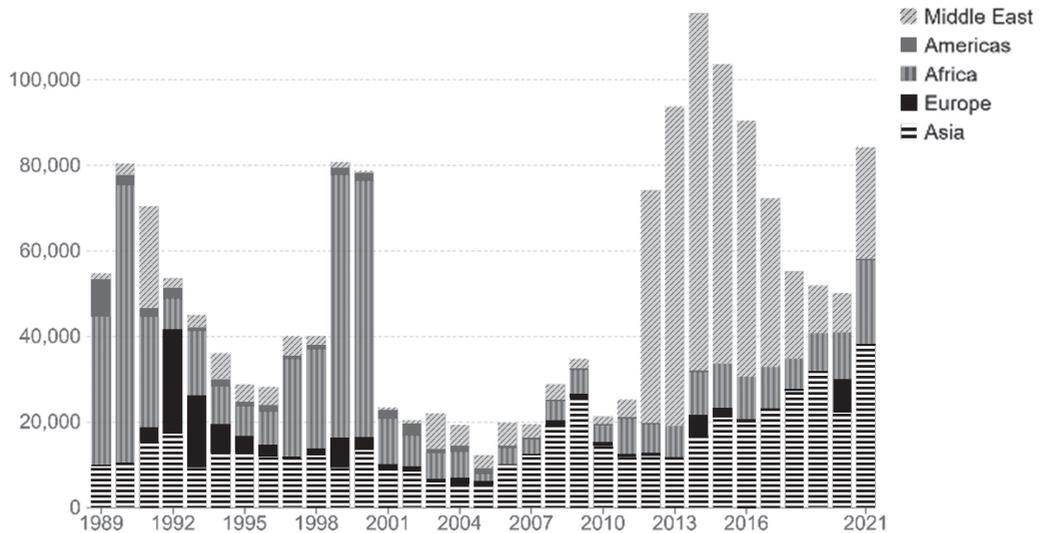
ซึ่งการมองจากสถิติการเสียชีวิต ช่วยประเมินผลสำเร็จจากความพยายามในการสร้างสันติภาพของสถาบันระหว่างประเทศที่เชื่อว่าจะคอยทำหน้าที่เป็นกลไกช่วยระงับความขัดแย้งจากปัญหา หรือข้อพิพาทต่าง ๆ ได้

แต่ทว่าส่วนหนึ่งของความอ่อนแอของสถาบันระหว่างประเทศ ที่ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาข้อพิพาทหรือความขัดแย้งยังปรากฏให้เห็นจำนวนผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งที่สูง โดยเฉพาะในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้ผลกระทบมากที่สุดจากความขัดแย้ง และการเกิดสงครามกลางเมือง ดังรายละเอียดสถิติอัตราการเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความขัดแย้งของรัฐแบ่งตามภูมิภาคของโลก (Deaths in state-base conflict by world region) จากการรวบรวมข้อมูลขององค์กร Our World in Data ที่อยู่บนฐานข้อมูลของ Peace Research Institute Oslo (PRIO) และ Uppsala Conflict Data Program (UCDP) ที่แสดงในแผนภูมิที่ 1

## Deaths in state-based conflicts by world region

Direct deaths of both military personnel and civilians, attributed to world regions according to location of the conflict. Deaths from disease or famine are not included.

Our World  
in Data



Source: UCDP v22.1

OurWorldInData.org/war-and-peace • CC BY

Note: 'State-based' conflicts are between states, or a state and a non-state armed organised group. Shown are the 'best' deaths estimates – the source also provides high and low estimates.

### แผนภูมิที่ 1: อัตราการเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความขัดแย้งของรัฐแบ่งตามภูมิภาคของโลก

ที่มา: จากเว็บไซต์ขององค์กร Our World in Data. (<https://ourworldindata.org/grapher/deaths-in-state-based-conflicts-by-world-region-ucdp-since-1989>) (2021).

แผนภูมิที่ 1 แสดงให้เห็นถึงอัตราการเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความขัดแย้งของรัฐ ซึ่งแบ่งสถิติแยกตามภูมิภาคของโลก ทั้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง อเมริกา แอฟริกา ยุโรป และเอเชีย โดยข้อมูลนี้จะนับเฉพาะอัตราการเสียชีวิตของกองกำลังทหารและพลเรือนทั่วไป แต่จะไม่นับรวมอัตราการเสียชีวิตที่มาจากโรคภัย (Disease) หรือสภาวะความอดอยาก (Famine) ซึ่งจากข้อมูลพบว่าอัตราการเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความขัดแย้งในแต่ละภูมิภาคนั้นมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น นับตั้งแต่ ค.ศ. 1989 จนถึง

ค.ศ. 2021 โดยเฉพาะความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางที่แสดงให้เห็นอัตราการเสียชีวิตที่เพิ่มสูงขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 2013 จนถึงปัจจุบัน ทั้งจากสงครามในอาฟกานิสถานและอิรัก รวมทั้งสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์อาหรับสปริงใน ค.ศ. 2011 เช่น สงครามกลางเมืองในซีเรีย เยเมน หรือลิเบีย เป็นต้น

ขณะที่อัตราการเสียชีวิตของทวีปเอเชียก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน นับตั้งแต่ ค.ศ. 1989 จนถึงปัจจุบัน เช่น ความขัดแย้งที่

ยังคงมีอย่างต่อเนื่องจากกรณีข้อพิพาทพื้นที่แคชเมียร์ (Kashmir Conflict) ระหว่างประเทศอินเดียกับปากีสถาน ปัญหาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวโรฮิงญา (Rohingya) ในรัฐยะไข่ของประเทศเมียนมา หรือกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและใช้ความรุนแรงต่อชาวอุยกูร์ (Uyghur) ในประเทศจีน เป็นต้น ซึ่งตัวเลขของอัตราการเสียชีวิตจากปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของสถาบันระหว่างประเทศที่จะเป็นกลไกช่วยระงับความขัดแย้งจากปัญหาในกระบวนการสร้างสันติภาพให้แก่โลก

### ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี

การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีในช่วงสมัยปัจจุบันได้สร้างผลกระทบต่อระบบระเบียบโลกอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม โดยส่วนนี้ผู้เขียนจะเน้นการอธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่สร้างผลกระทบต่อตัวระบบระเบียบโลกใหม่อย่างไร เริ่มจากผลกระทบต่อระบบระเบียบโลกทางด้านเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ได้สร้างโอกาสใหม่ในทางเศรษฐกิจให้กับรัฐต่าง ๆ มีการเกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำธุรกิจ การตลาด และเกิดการแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยี หรือหันมาสนับสนุนธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล การซื้อขายออนไลน์ และการทำงานทางไกล ซึ่งกลายเป็นแนวโน้มสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโลก การสร้างงาน รวมทั้งการสร้างงาน

และกระจายรายได้ทั้งในระดับท้องถิ่นและสากล

นอกจากนี้ เทคโนโลยียังทำให้วิถีชีวิตของผู้คนเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการมีเทคโนโลยีการสื่อสารและการแบ่งปันข้อมูลที่สะดวกสบายมากขึ้น ในแวดวงการศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเรียนรู้ เช่น การเรียนรู้ทางไกล ขณะที่ทางการค้าและพาณิชย์ เทคโนโลยีช่วยให้มีการเข้าถึงข้อมูลสินค้าและบริการที่มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรมของผู้คนในประเทศต่าง ๆ

ขณะที่ผลกระทบในทางด้านการเมืองนั้นพบว่า เทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงฉากทัศน์ทางการเมือง เนื่องจากการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต หรือการเชื่อมต่อผ่านสื่อสังคมออนไลน์ที่รวดเร็ว ช่วยให้ผู้คนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี และในบางครั้งก็ถูกนำมาใช้เพื่อเรียกร้องเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น เทคโนโลยียังมีประโยชน์ในแง่ของการช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการประกอบการเมืองของรัฐต่าง ๆ รวมทั้งการตระหนักถึงการแทรกแซงของชาติต่าง ๆ ในการเมืองหรือเศรษฐกิจของประเทศตน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเติบโตของเทคโนโลยีส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบระเบียบโลกใหม่ โดยตรง โดยเฉพาะการช่วยสนับสนุน ตรวจสอบ และสอดส่องการทำงานร่วมกันของประชาชนในรัฐ และการร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการเมืองโลก

## บทสรุปเปรียบเทียบโลกใบโมงยามแห่ง การเปลี่ยนผ่าน: ข้อเสนอต่อการ ปรับตัวของประเทศไทย

ภายใต้สถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป ระเบียบโลกกำลังมาถึงจุดเปลี่ยน ขณะที่ทรัพยากรของโลกยังคงมีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งการอุบัติใหม่ของปัญหาข้ามพรมแดนมากมาย ทำให้โลกมีแนวโน้มที่เกิดการแยกฝั่ง แบ่งขั้ว มากกว่าที่จะเกิดการหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียว คำถามสำคัญ คือ ประเทศไทยควรปรับเปลี่ยน นโยบายหรือแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้อง กับระเบียบโลกที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ได้อย่างไร โดยเฉพาะการกำหนดท่าทีและจุดยืนของไทย ในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อรับมือกับสถานการณ์ ปัจจุบันและอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้ บทความนี้ จะพยายามนำเสนอแนวทางการรับมือ ผ่านกรณีตัวอย่างของสถานการณ์ที่น่าสนใจในปัจจุบัน เช่น สถานการณ์การเผชิญหน้าระหว่าง สหรัฐอเมริกาและจีน การเกิดขึ้นของสงคราม ระหว่างรัสเซียและยูเครน รวมทั้งการรับมือกับ เทคโนโลยีใหม่ ๆ เป็นต้น

**การรับมือท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง ของสัมพันธ์เชิงอำนาจ** จากการศึกษาพบว่าการเปลี่ยนแปลงพลวัตของอำนาจในการเมือง ระหว่างประเทศนั้น อาจส่งผลกระทบต่อไทย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตัวอย่างเช่น กรณี สถานการณ์การเผชิญหน้าระหว่างสหรัฐอเมริกา และจีนที่ยังคงเต็มไปด้วยความตึงเครียด โดยเฉพาะการก่อสงครามการค้าระหว่าง สหรัฐอเมริกาและจีน เพื่อกำหนดความเป็น

มหาอำนาจในการกำหนดระเบียบโลก ซึ่งเป็น สิ่งที่ไทยควรให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะถ้าไม่ว่าการตอบโต้ทางการค้าระหว่าง สองประเทศจะออกมาในรูปแบบใดก็ตาม กลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับประเทศไทย คือ การมุ่งเน้น การสร้างภูมิคุ้มกันและกระจายความเสี่ยง ในมิติของเศรษฐกิจและการเมืองที่อาจเกิดขึ้น ในอนาคต

ตัวอย่างเช่น การวางกลยุทธ์ในทางด้าน มิติการเมือง ไทยควรวางตัวเป็นกลางจากกรณี ข้อพิพาทของทั้งสองประเทศ หรือพยายามร่วม หารือในกรอบความร่วมมือที่ไทยเป็นสมาชิกมีอยู่ เพื่อที่จะสามารถรับมือกับสถานการณ์ความ ตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนใน อนาคตได้ เช่น การหารือภายใต้กรอบความ ร่วมมืออาเซียน (ASEAN) เพื่อให้การแสดงท่าที ของไทยต่อเรื่องดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบข้อตกลง ร่วมกันของกลุ่มประเทศสมาชิก ซึ่งอาจช่วย ทำให้ไทยมีอำนาจต่อรองเพียงพอในกรณีที่ต้อง เลือกข้างในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศในบางประเด็น และยังช่วยลดความ ชัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ไทยและอาเซียน สามารถให้เหตุผลต่อสหรัฐอเมริกาว่า เหตุใด ที่ไทยยังจำเป็นต้องร่วมมือหรือสานสัมพันธ์ กับจีนในบางประเด็น เช่น การยกเหตุผลเรื่อง การพัฒนาเส้นทางสายไหม การพัฒนารถไฟ ความเร็วสูงในภูมิภาคกับจีนซึ่งอาจเป็นประเด็น ที่ไม่กระทบความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา โดยตรงและอีกแง่หนึ่งไทยยังคงความเป็น พันธมิตรกับจีนและสหรัฐอเมริกาต่อไปได้

ส่วนในทางด้านมิติการรับมือทางด้าน เศรษฐกิจจากความขัดแย้งดังกล่าว ไทยควร

มีการพัฒนากรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และมุ่งเน้นยกระดับเศรษฐกิจฐานรากของประเทศไทยสู่สากลให้มากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาทักษะแรงงานไทย ซึ่งเป็นฐานรากสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย การเตรียมความพร้อมทางเศรษฐกิจของไทยจะสามารถทำให้ไทยรองรับโอกาสใหม่ ๆ ที่อาจเกิดจากความขัดแย้งของประเทศมหาอำนาจที่อาจขยายวงกว้างออกไปในอนาคตได้

**การสร้างความร่วมมือกับตัวแสดงใหม่ในการเมืองระหว่างประเทศ:** การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ (New Actor) ในการเมืองระหว่างประเทศนั้น ถือเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อประเทศไทยที่ต้องมีการทบทวนและปรับตัว หนึ่งในข้อเสนอของบทความชิ้นนี้ คือ ประเทศไทยต้องมีการทบทวนและประเมินนโยบายต่างประเทศใหม่ รวมทั้งการส่งเสริมการสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ใหม่ภายใต้บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการหันมาให้ความสนใจกับความร่วมมือพหุภาคีมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าจากปัญหาวิกฤตการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรปนั้น ไทยควรแสวงหาความร่วมมือกับกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ มากขึ้น ตัวอย่างเช่น การหันมาร่วมมือกับกลุ่ม BRICS ซึ่งถือเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยและ ASEAN โดยไทยควรมีการกำหนดประเด็นและแนวทางความร่วมมือที่ชัดเจน และสอดคล้องกับทิศทางของกลุ่ม BRICS โดยอาศัยกลไกความร่วมมือภายใต้กรอบทวิภาคีและพหุภาคีที่มีอยู่ เพื่อเอื้อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อภาพรวมด้านเศรษฐกิจการค้า และการลงทุน และยังเป็นทางเลือกตลาด

ใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพให้กับภาครัฐกิจและเอกชนของไทยเพิ่มขึ้น เพื่อทดแทนความเสี่ยงต่อการลงทุนของไทยที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทย ควรมีแนวทางการรับมือกับสถานการณ์ความมั่นคงระหว่างประเทศที่อาจกระทบความสัมพันธ์ของไทยด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีของปัญหาสงครามระหว่างรัสเซียและยูเครนนั้น ไม่เพียงสร้างความปั่นป่วนให้กับเศรษฐกิจและการเมืองโลก แต่ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางภูมิยุทธศาสตร์และการสร้างระเบียบโลกใหม่ด้วย เช่น การเปลี่ยนสมดุลอำนาจในภูมิภาคยุโรป อันเห็นได้จากความพยายามของรัสเซียที่พยายามจะกลับมามีอิทธิพลต่อภูมิภาคนี้อีกครั้ง รวมทั้งสงครามยังส่งผลต่อวิกฤติพลังงาน และผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ในโลก

สำหรับประเทศไทย กรณีปัญหาสงครามรัสเซียและยูเครนที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่ซับซ้อนและยากต่อการดำเนินการ ดังนั้น ไทยต้องกำหนดยุทธศาสตร์โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศต้องยึดมั่นในความเป็นกลาง รวมทั้งการเคารพอเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค บูรณภาพแห่งดินแดน และอัตลักษณ์แห่งชาติของรัฐต่าง ๆ ในประชาคมโลก โดยไม่จำเป็นและไม่ควรต้องเลือกข้าง แต่ต้องมุ่งยึดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเรื่องสำคัญ รวมทั้งมีการติดตามท่าทีและการตัดสินใจของแต่ละประเทศอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะท่าทีของประเทศมหาอำนาจว่าเป็นอย่างไร เพื่อที่จะ

ทำให้ไทยสามารถวางสถานะของตัวเองได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

**การมีส่วนร่วมและสนับสนุนกลไกสถาบันระหว่างประเทศ:** ถือว่ามีความสำคัญต่อประเทศไทยในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการแก้ไขปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อม โดยข้อเสนอที่สำคัญเพื่อรับมือกับปัญหาความอ่อนแอและสถานะของสถาบันระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในโมฆะยามนี้คือ ประเทศไทยนั้นควรมุ่งสนับสนุนและให้ความสำคัญกับระเบียบโลกที่จะต้องมีกลไกลักษณะแบบพหุภาคีมากขึ้น เพื่อที่จะคอยทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและยังช่วยให้กลไกของระเบียบระหว่างประเทศสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การช่วยผลักดันกฎหมาย หรือ การสนับสนุนสถาบันที่คอยทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและรับฟังรับฟังเสียงของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นการมีสถาบันระหว่างประเทศทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่ดี จะคอยทำหน้าที่ช่วยจำกัดอำนาจ หรือคานอำนาจของประเทศมหาอำนาจไม่ให้มากเกินไป รวมทั้ง ช่วยให้สถาบันต่างประเทศเหล่านี้เป็นเวทีเพื่อใช้ในการเจรจาต่อรองในประเด็นต่าง ๆ ในการเมืองระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ การที่ประเทศไทยมีส่วนร่วมในสถาบันและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ นอกจากช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อสายตาของประชาคมโลกได้และยังทำให้ประเทศไทยสามารถใช้ช่องทางนี้เพื่อส่งเสริมและประสาน

กับประเทศอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาที่ข้ามชาติ อาทิเช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ยาเสพติด และปัญหาทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมในสถาบันระหว่างประเทศยังเป็นโอกาสให้ประเทศไทยส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และส่งเสริมการลงทุนในประเทศจากชาติอื่นได้มากขึ้นด้วย

**การส่งเสริมพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยี:** การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการที่อาจช่วยชี้ให้เห็นถึงทิศทางการกำหนดและส่งผลกระทบต่อระเบียบโลกใหม่ คือ การเติบโตของเทคโนโลยี หรือในบางครั้งถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Digital Disruption ซึ่งประเด็นที่ถูกถกเถียงกันอย่างแพร่หลายในสังคมโลกปัจจุบัน โดยบางส่วนมองว่า การเติบโตของนวัตกรรมและการพัฒนาทางเทคโนโลยี เป็นโอกาสที่จะทำให้เกิดการพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ ในขณะที่บางส่วนกลับมองว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และรูปแบบสังคมแบบดั้งเดิมถูกทำลายลงหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ดี เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีนั้นได้ส่งผลกระทบต่อที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีต่อโลกและประเทศไทยในหลายมิติ อาทิ มีการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีการผลิตและการทำงานของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มคุณค่าและการแข่งขันในตลาดสากล การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการสื่อสารและการเชื่อมต่อจะช่วยเพิ่มความสะดวกสบายและประสิทธิภาพในการทำธุรกิจและการดำเนินชีวิตประจำวันของประชากรในประเทศไทย และ

ที่สำคัญการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมและวัฒนธรรมของสังคม

ข้อเสนอของผู้เขียนเพื่อส่งเสริมพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยี คือ ประเทศไทยควรหันมามุ่งเน้นการลงทุนด้านเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างจริงจังให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนส่งเสริมลงทุนในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี (Artificial Intelligence: AI) เพื่อมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) หรือการร่วมลงทุนในเทคโนโลยี 5G กับบริษัทผู้ให้บริการโครงข่ายหรือผู้ผลิตอุปกรณ์ 5G เช่น บริษัทโทรศัพท์มือถือ หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ IoT (Internet of Things) ที่การเชื่อมต่ออุปกรณ์ต่าง ๆ ด้วยอินเทอร์เน็ต เพื่อให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและควบคุมการทำงานของอุปกรณ์เหล่านั้นได้ รวมทั้งการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีบล็อกเชน (Blockchain) ในกลุ่มธุรกิจและกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การทำธุรกรรมทางการเงิน การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การบริหารจัดการงานภาครัฐ และกิจกรรมของภาคเอกชน

ดังนั้นการวิจัยและการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีจะช่วยประเทศไทยในการเตรียมตัวสำหรับอนาคตที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความไม่แน่นอน ทั้งนี้ต้องมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาเหล่านั้นนอกจากจะทำให้ไทยสามารถพัฒนาประเทศเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกแล้ว

ยังเป็นการช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมดิจิทัลขั้นสูงในอนาคตท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลกในโมฆยามนี้

## unสรุป

ปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงทิศทางของระเบียบโลกนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและรัฐต่าง ๆ ในสังคมระหว่างประเทศ อันเกิดจากปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศ การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ในบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของโลก ความอ่อนแอขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นต้น ล้วนสร้างแรงสั่นสะเทือนต่อตัวระเบียบโลกเสรีนิยมเดิมที่มีอิทธิพลกำหนดทิศทางความเป็นไปของโลกนับตั้งแต่หลังยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แต่ละรัฐพยายามที่จะสนับสนุนและพัฒนา “ระเบียบโลกทางเลือก” ขึ้นมา ซึ่งเชื่อว่าระเบียบโลกแบบใหม่นี้ จะช่วยสร้างสมดุลทางอำนาจของรัฐตนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งเพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความอ่อนแอของสถาบันระหว่างประเทศและนำโลกก้าวสู่สังคมแห่งสันติภาพภายใต้โมฆยามแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้

ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายของรัฐนั้น ต้องให้ความสำคัญและพิจารณาความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นจากระเบียบโลกแบบใหม่อย่างรอบด้าน

และครอบคลุม เนื่องจากระเบียบโลกเป็นระบบที่มีความซับซ้อน และมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการรักษาระบบมาภิบาลโลก ที่อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐบาล บทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศ รวมทั้งการกำหนดกติการะหว่างประเทศ ซึ่งการวิเคราะห์ทิศทางระเบียบโลกแบบใหม่ ผ่านแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ในบทความชิ้นนี้ จะช่วยให้เราเห็นถึงแนวโน้มและทิศทางความท้าทายต่าง ๆ ที่สังคมการเมืองโลกต้องเผชิญในอนาคต รวมทั้งข้อเสนอต่อการปรับตัวของประเทศไทย

ตัวอย่างเช่น ไทยควรใช้กลยุทธ์การวางตัวเป็นกลางจากกรณีข้อพิพาทในการเมืองระหว่างประเทศ หรือพยายามร่วมหารือในกรอบความร่วมมือที่ไทยเป็นสมาชิก นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ทำให้ไทยต้องมีการทบทวนและประเมินนโยบายต่างประเทศใหม่ รวมทั้งการส่งเสริมการสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ใหม่ภายใต้บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการหันมาให้ความสนใจกับความร่วมมือ

พหุภาคีมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นไทยควรสร้างการมีส่วนร่วมและสนับสนุนกลไกสถาบันระหว่างประเทศเพื่อสามารถใช้ช่องทางนี้เพื่อส่งเสริมและประสานกับประเทศอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาข้ามชาติได้ และที่สำคัญไทยควรมุ่งการวิจัยและการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยี เพื่อให้ไทยสามารถพัฒนาประเทศเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมดิจิทัลขั้นสูงในอนาคตท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลกในโมฆะยามนี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนมองว่าระเบียบโลกในโมฆะยามที่กำลังอยู่ในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านนี้ อาจไม่สามารถทำนายได้ว่าการเปลี่ยนผ่านจะใช้เวลานานเท่าใด แต่นับเป็นโมฆะยามแห่งการเปลี่ยนที่สังคมการเมืองโลกต้องเผชิญ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นภาระจำเป็นสำหรับทุกประเทศที่จะก้าวข้ามไปด้วยกันภายใต้ระเบียบโลกในโมฆะยามแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ □

## សន្តិសុខ

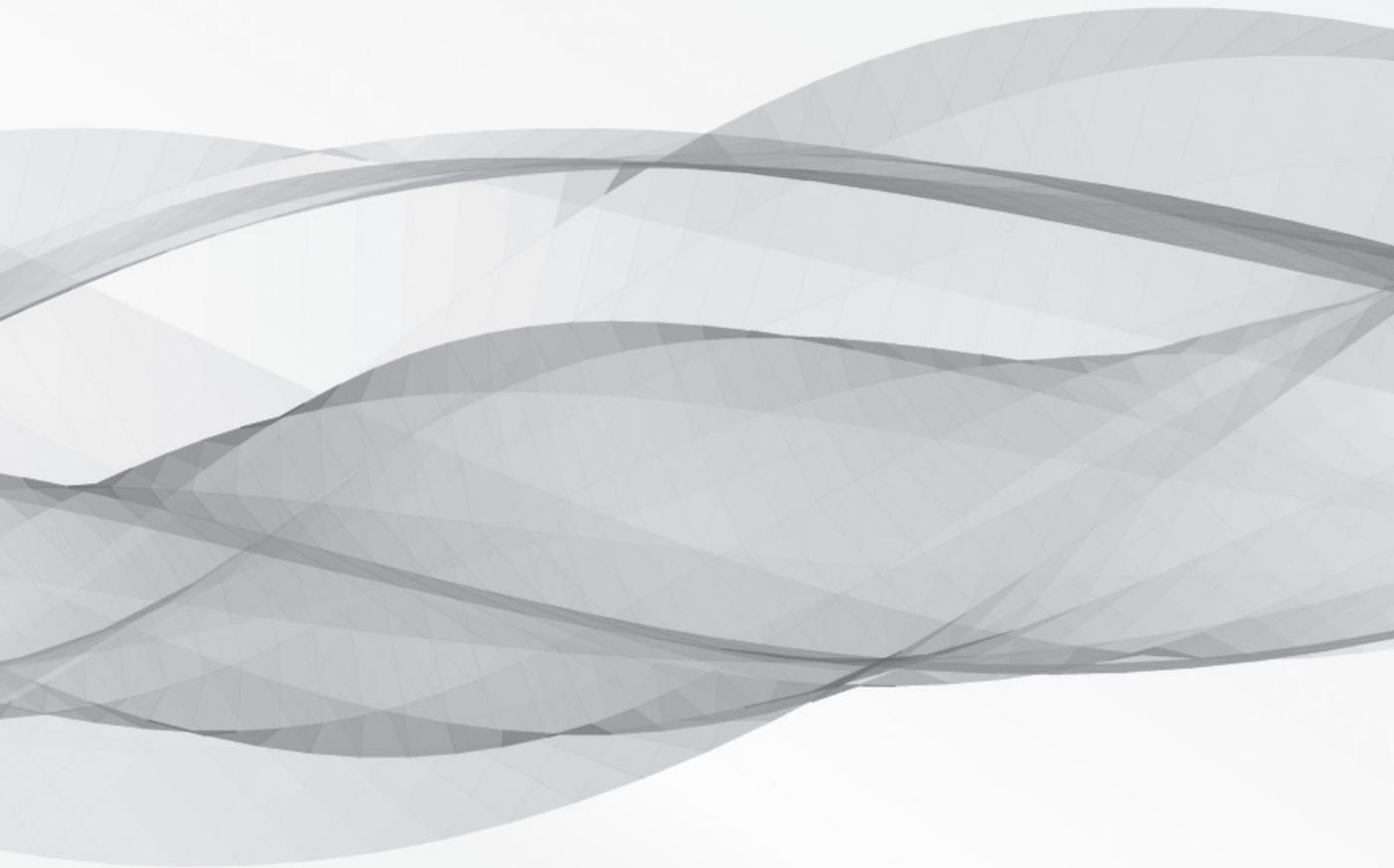
- Andersen, M. S., & Wohlforth, W. C. (2021). Balance of power: A key concept in historical perspective. In *Routledge Handbook of Historical International Relations* (pp. 289-301). Routledge.
- Andreu, M., & Brassett, J. (2020). International Political Economy (IPE). *The Routledge Handbook to Rethinking Ethics in International Relations*, 39.
- Barkin, J. S., & Sjoberg, L. (2019). *International Relations' Last Synthesis? Decoupling Constructivist and Critical Approaches*. Oxford University Press.
- Bellamy, R. (2019). Liberalism. In *Contemporary political ideologies* (pp. 23-49). Routledge.
- Blitz, J., Brunsden, J., & Hughes, L. (2019). Brexit timeline: Key dates in the UK's divorce from the EU. *Financial Times Online*.
- Block, F. (2008). Polanyi's double movement and the reconstruction of critical theory. *Revue interventions économiques. Papers in political economy*, 38: 1-14.
- Blyth, M. (Ed.). (2009). *Routledge handbook of international political economy (IPE): IPE as a global conversation*. Routledge.
- Buch-Hansen, H., & Nielsen, P. (2020). *Critical realism: Basics and beyond*. Bloomsbury Publishing.
- Busch, M. L., & Reinhardt, E. (2003). Developing countries and general agreement on tariffs and trade/world trade organization dispute settlement. *J. World Trade*, 37, 719.
- Carr, E. H. (1951), *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, London: Macmillan.
- Center, W. (2018). The Key Problem of Our Time: A Conversation with Henry Kissinger on Sino-US Relations. (5, October 2019). Retrieved from <https://www.wilsoncenter.org/article/the-key-problem-our-time-conversation-henry-kissinger-sino-us-relations>
- Chandler, D. (2013). Promoting democratic norms? Social constructivism and the subjective limits to liberalism. *Democratization*, 20(2), 215-239.

- Choi, H. (2021). President Biden and climate change: policy and issues. *Available at SSRN 3847183*.
- Cui, S., & Buzan, B. (2016). Great power management in international society. *The Chinese Journal of International Politics*, 9(2), 181-210.
- Haass, R. (2021). The age of America first: Washington's flawed new foreign policy consensus. *Foreign Aff.*, 100, 85.
- Haggard, S., & Simmons, B. A. (1987). Theories of international regimes. *International organization*, 41(3), 491-517.
- Haynes, J. (2021). Religion and International Relations: What do we Know and how do we Know it?. *Religions*, 12(5), 328.
- Holm, H. H. (2019). *Whose world order?: uneven globalization and the end of the Cold War*. Routledge.
- Hooghe, L., Lenz, T., & Marks, G. (2019). Contested world order: The delegitimation of international governance. *The Review of International Organizations*, 14, 731-743.
- Htun, M., & Ossa, J. P. (2013). Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia. *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 4-25.
- Hussain, N., Waseem, R., & Ahmad, R. (2022). Destabilizing Unipolar World And Emergence Of Multi-Polarity: Theoretical Debate. *Webology (ISSN: 1735-188X)*, 19(3).
- Ikenberry, G. J. (2018). Why the liberal world order will survive. *Ethics & International Affairs*, 32(1), 17-29.
- Kenneth Waltz. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House, pp. 104-105.
- Kirshner, J. (2012). The tragedy of offensive realism: Classical realism and the rise of China. *European journal of international relations*, 18(1), 53-75.
- Kissinger, H. (2014). *World Order Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. New York: Penguin Press. *Comillas Journal of International Relations*, (10), 91-92.

- Knock, T. (2019). *To End All Wars, New Edition: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*. Princeton University Press.
- Kulkarni, A., Sanzgiri, A., & Jha, V. (2021). International Political Economy of Covid-19 Vaccine: Issues & Challenges. *Hmlyan Jr Eco Bus Mgn*, 2(2), 17-23.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. *Journal of democracy*, 13(2), 51-65.
- Lilyblad, C. M. (2019). NGOs in constructivist international relations theory. *Routledge handbook of NGOs and international relations*, 113-127.
- Lombardo, E., & Kantola, J. (2021). Social constructivism. In *The Routledge handbook of gender and EU politics* (pp. 43-55). Routledge.
- Mansfield, E. D., & Rudra, N. (2021). Embedded liberalism in the digital era. *International Organization*, 75(2), 558-585.
- Massad, J. A. (2020). *Islam in liberalism*. University of Chicago Press.
- Mearsheimer, J. J. (2007). Structural realism. *International relations theories: Discipline and diversity*, 83, 77-94.
- Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International security*, 43(4), 7-50.
- Milner, H. V., & Kubota, K. (2005). Why the move to free trade? Democracy and trade policy in developing countries. *International Organization*, 59(1), 107-143.
- Moravcsik, A. (2020). Liberal intergovernmentalism. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Morris, S. (2023). Development finance cooperation amidst great power competition: what role for the World Bank?. *Oxford Review of Economic Policy*, 39(2), 379-388.
- Ojekemi, O. S., Rjoub, H., Awosusi, A. A., & Agyekum, E. B. (2022). Toward a sustainable environment and economic growth in BRICS economies: do innovation and globalization matter? *Environmental Science and Pollution Research*, 29(38), 57740-57757.
- Sørensen, G. (2006). What kind of world order? The international system in the new millennium. *Cooperation and Conflict*, 41(4), 343-363.

- Van Wyk, J. A., Kinghorn, L., Hepburn, H., Payne, C., & Sham, C. (2007). The international politics of nuclear weapons: A constructivist analysis. *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, 35(1).
- Vivares, E. (Ed.). (2020). *The Routledge handbook to the global political economy: Conversations and Inquiries*. Routledge.
- Vreeland, J.R. (2003). *The IMF and economic development*. Cambridge University Press.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

บทความ  
**วิจัย**







# การประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรม และความโปร่งใส ITA: กรณีศึกษาสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>1</sup>

## *The Integrity and Transparency Assessment (ITA): A Case Study of the Office of the Ombudsman*

ธนันท์ สิงหสม<sup>2</sup>

Thananan Singhasem<sup>2</sup>

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>2</sup>

Institute of Ombudsman Studies, Office of Ombudsman Thailand<sup>2</sup>

Email: Thananan@ombudsman.go.th

Received 17/03/2023 ➤ Revised 26/05/2023 ➤ Accepted 02/06/2023

### บทคัดย่อ

การประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA: กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการวิจัยแบบผสมผสาน การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีศึกษาการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าอิสระ ในการขอตำแหน่งนักวิชาการชำนาญการพิเศษ ตามประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ประกาศ ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562

<sup>2</sup> ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง ภารกิจด้านคุณธรรมความโปร่งใสตามเกณฑ์ ITA มีระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ITA ในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.53$ ) ผู้ตอบแบบสอบถามภายนอกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง ภารกิจด้านคุณธรรมความโปร่งใส ITA มีระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ITA ระดับมาก ( $\bar{x} = 3.96$ )

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่าแนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ในระยะยาวสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรดำเนินการดังนี้ คือ

1. การสร้างการรับรู้ ความเข้าใจและให้เกิดการ

- มีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่
2. การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อองค์กร
3. การสร้างการรับรู้และความเข้าใจโดยให้มองภาพรวมขององค์กร
4. การแต่งตั้งคณะทำงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากแต่ละสำนัก
5. การสื่อสารจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน
6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน
7. การนำข้อมูลการดำเนินการเปิดเผยต่อสาธารณะชน
8. การนำปัญหาที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นมาปรับปรุงแก้ไขและรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้บริหารทราบ
9. การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยให้มีผู้แทนจากเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล และ
10. การเปิดใจรับฟังความคิดเห็น

**คำสำคัญ :** การประเมิน, ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA

## Abstract

This research, “the Integrity and Transparency Assessment (ITA): A Case Study of the Office of the Ombudsman,” The research adopting a mixed methodology, including quantity and quality research methodologies. The quantitative research methodology uses a questionnaire to collect data for Internal and External. On the other hand, the qualitative research methodology employs documentary examination and an in-depth interview. Interviewees

officials from the Office of the Ombudsman and from the Office of the National Anti-Corruption Commission. The author describes all research consequences underneath.

The quantitative research result from Internal Integrity and Transparency Assessment (IIT) shows that 30 respondents possess an acknowledgment at the “More” satisfaction level, with the  $\bar{x} = 3.53$ . The quantitative research result from External Integrity and Transparency

Assessment (EIT) shows that 31 respondents occupy an acknowledgment at the “More” satisfaction level, with the  $\bar{x} = 3.96$ .

Under qualitative research methodology, the result demonstrates that the Office has achieved all the integrity and transparency operations under the ITA criteria, especially in the participation aspect, which performs the main characteristic. In the long run Integrity and Transparency Assessment application, the author introduces ten proposals to the Office of the Ombudsman. First, the Office should establish perception and understanding of the ITA among all its officers. Second, Officers’ high awareness and the right attitude toward the organization should be the Office’s critical mission. Third, officers should perceive the overall tasks of the Organization,

not just their primary responsibilities. Fourth, there should be a specific commission focusing on the ITA, uniting officers from all departments of the Office. Fifth, organizational communication should be both top - down and bottom-up. Sixth, officers must strictly follow the Organization’s rules and regulations. Seventh, information disclosure should be public-friendly. Eighth, officers should report office management’s related problems and solutions to the Office’s Executive level. Ninth, there should be officers taking part in the re-structure of the human resource committee. Tenth, the Executive level should be open to officers’ opinions.

**Keywords:** Assessment, The Integrity, Transparency (ITA)

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์การทุจริตเป็นเรื่องที่ทั่วโลกให้ความสนใจเป็นอย่างมาก มีการวิเคราะห์สถานการณ์และจัดอันดับความโปร่งใสของโลก โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันร่วมกับมหาวิทยาลัย Gottingen ประเทศเยอรมนี ซึ่งประเทศไทยได้รับการเปิดเผยข้อมูลการประเมินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538

สำหรับข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี พบว่า พ.ศ. 2560 คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของไทยมีค่าคะแนน 37 คะแนน อยู่อันดับที่ 96 ของโลก จาก 180 ประเทศ ใน พ.ศ. 2561 ค่าคะแนนลดลงเหลือ 36 คะแนน อยู่อันดับที่ 99 ของโลก ลดลงไป 3 อันดับ ใน พ.ศ. 2562 ประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนน เท่า พ.ศ. 2561 แต่อันดับลดลงไปอยู่อันดับที่ 101 ของโลก และใน พ.ศ. 2563 ไทยได้ 36 คะแนนเท่าเดิม แต่อันดับลดลงไปอยู่อันดับที่ 104 จาก 180 ประเทศ

ทั่วโลก ซึ่งเป็นผลสะท้อนถึงสถานการณ์การทุจริตที่ยังคงอยู่ในประเทศไทยที่ยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง (MGRONLINE, 2021) และเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2565 เพจเฟซบุ๊กสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่าองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้เผยแพร่ผลการสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ประจำปี 2564 ประเทศไทยได้ 35 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 110 ของโลก จากจำนวน 180 ประเทศทั่วโลก สำหรับคะแนน CPI ของไทยประจำปี พ.ศ. 2564 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน พบว่า ไทยอยู่อันดับที่ 6 จากทั้งหมด 11 ประเทศ ดังนั้น คะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) มีความสำคัญและสามารถสะท้อนภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องของการตัดสินใจเข้ามาลงทุนของต่างชาติ (MGRONLINE, 2021)

สำหรับที่มาของระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เกิดขึ้นหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการไทยใน พ.ศ. 2545 และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หน่วยงานภาครัฐจึงได้มีการปรับตัวเพื่อนำแนวคิดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ

(Integrity & Transparency Assessment: ITA) ได้ถูกกำหนดเป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์กร ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 65 ที่บัญญัติไว้ว่า รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย และเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐต่าง ๆ เพื่อให้ภาครัฐมีความโปร่งใสปลอดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ และสอดคล้องกับแผนป้องกันการปฏิรูปประเทศ 1) ด้านการป้องกันและเฝ้าระวัง 2) ด้านการป้องปรามการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐทุกระดับ (Chanida Akhom watthana, 2019, pp.1) จะเห็นได้ว่าการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศได้รับทราบถึงสถานะและปัญหาการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กร นอกจากนี้ผลการประเมินเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐนำข้อมูลไปปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างสูงสุด ทั้งในมิติภายในและ

ภายนอกหน่วยงาน (NACC Thailand official, 2021, pp.1)

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล มีภารกิจอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้แก่สังคมไทยในเรื่องความซื่อสัตย์ สุจริต ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความชอบธรรมยุติธรรม ความมีคุณภาพ ประสิทธิภาพและการมีมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลากว่า 21 ปี ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ บทบาท และภารกิจสำคัญ คือ เรื่องของการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนทั้งในระดับรายบุคคลและแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ที่ผ่านมาสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการผลักดันเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาล โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้าร่วมการประเมินการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของนายกรัฐมนตรี ที่ได้กล่าวเชิญชวนให้พี่น้องประชาชนชาวไทย นักธุรกิจ นักลงทุน รวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกท่าน ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับความโปร่งใส และสะท้อนคุณภาพคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ (Integrity and Transparency Assessment National Anti-Corruption Commission, 2021)

จากผลการประเมิน ITA ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏข้อมูลว่า พ.ศ. 2562 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าร่วมรับการประเมินและได้คะแนนประเมินร้อยละ 87.23 ระดับ A พ.ศ. 2563 ได้คะแนนประเมินร้อยละ 86.59 ระดับ A และ พ.ศ. 2564 ได้คะแนนประเมินร้อยละ 90.44 ระดับ A จะเห็นได้ว่าระดับคะแนนการประเมินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถรักษาระดับไว้ที่ระดับ A และ พ.ศ. 2565 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้คะแนนประเมินร้อยละ 85.29 อยู่ในระดับ A (NACC Thailand official, 2022) อยู่ในกลุ่มช่วงคะแนนระดับที่ 2 จากผลการประเมินดังกล่าวพบว่าค่าประเมิน ITA ลดลงจาก พ.ศ. 2564 จะเห็นได้ว่าผลการประเมินมีการเปลี่ยนแปลงลดลงจากเดิม จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมุ่งหวังที่จะทำการศึกษาเรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA: กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการศึกษาดังกล่าวเป็นความท้าทายในการค้นหาข้อเสนอแนะการดำเนินงานด้านคุณธรรมความโปร่งใสและภารกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อพัฒนาระดับคะแนนให้เป็นองค์กรในระดับดีเด่น (AA) ต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อประเมินการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายในและภายนอกองค์กรในการดำเนินการด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามเกณฑ์ ITA

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลการประเมินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและภายนอกองค์กรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามเกณฑ์ ITA

3. เพื่อประเมินการดำเนินการกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อนำไปสู่การประเมินภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าสู่การใช้งานจริง ตามเกณฑ์ ITA

4. เพื่อเสนอแนะการพัฒนาการดำเนินการกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาภารกิจงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างมีธรรมาภิบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม

## คำกามการวิจัย

การดำเนินการกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรเป็นไปในลักษณะอย่างไร เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม

## สมมติฐานการวิจัย

**สมมติฐานที่ 1** ผลสัมฤทธิ์การดำเนินการกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเกณฑ์ ITA

**สมมติฐานที่ 2** การดำเนินการกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำไปสู่การพัฒนาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านการบริหารองค์กรอย่างมีธรรมาภิบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม

## เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทุจริต (Corruption) หรือ คอร์รัปชัน มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า Corruption (Secretariat Department, 2017) ความหมายขึ้นกับวัตถุประสงค์ของการใช้งานและพื้นฐานทางด้านสังคม ตลอดจนศีลธรรมทางการเมืองหรือเศรษฐศาสตร์อาจเรียกรวมกันตามภาษาไทยและคำทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า การทุจริต คอร์รัปชัน (Corruption) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า ทุจริต มีความหมายว่า “ความประพฤติชั่ว, ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางกาย เรียกว่า กายทุจริต, ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางวาจา เรียกว่า วาจาทุจริต, ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต”

สำหรับการป้องกันการทุจริต จะหมายความถึง กระบวนการ วิธีการ รูปแบบ ขั้นตอน หรือการกระทำใดที่เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการประพฤติมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยใช้อำนาจหน้าที่หรือช่องว่างของกระบวนการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง ทั้งนี้ได้สะท้อนรูปแบบการทุจริต ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นรูปแบบต่าง ๆ (Subdistrict Administrative Organization (Map Phai), 2021) คือ 1) การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) ซึ่งมีขนาดของวงเงินจำนวนมากเกี่ยวข้อง 2) การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันในวงเงินจำนวนลดหลั่นลงมา

3) การคอร์รัปชันในเชิงของการบริหาร (Administrative corruption) หมายถึง เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ การบังคับใช้ระเบียบ การปฏิบัติงานอื่น ๆ และ

4) การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่มีอิทธิพล ต่อรูปแบบต่าง ๆ ในเชิงโครงสร้าง นอกจากนี้ ยังพบลักษณะการคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้น ในสังคมไทย ได้แก่ 1) การฝ่าฝืน หลีกเลียง หรือ บิดเบือนข้อมูล 2) จูงใจ เรียกร่อง ชมชู้หน้างูเห่า หรือกลั่นแกล้งและหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง พวกพ้อง 3) การสมยอม รู้เห็น นิ่งเฉยต่อการ กระทำผิดหรือทุจริตประพดมิชอบ 4) การยกยอก เบียดบังทรัพย์สินทางการ 5) ปลอมแปลง หรือ การกระทำใด ๆ อันเป็นเท็จ 6) มีผลประโยชน์ ในกิจการบางประเภทที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของตนโดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง 7) การ สมยอมเสนอราคา หรือการฮั้วประมูล โครงการต่าง ๆ ของรัฐ และจากการศึกษา ของ Heidenheimer มีการจำแนกรูปแบบ การเกิดทุจริตออกเป็นเกณฑ์ของสีที่ ได้แก่ 1) การทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึง เป็นการทุจริตที่ชัดเจนในเชิงประจักษ์ สังคม เห็นพ้องต้องกัน 2) การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) หมายถึง สังคมบางส่วนเห็นว่า เป็นความผิดและสมควรถูกลงโทษ และ 3) การทุจริตสีขาว (White Corruption) หมายถึง เป็นการทุจริตที่ไม่ร้ายแรงมากนัก สังคมบางส่วน ยอมรับได้ และไม่เกิดการลงโทษจากสังคม

**หลักธรรมาภิบาล**

หลักธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ธนาคาร ระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะซึ่งเป็นองค์กร

ระหว่างประเทศที่ได้จัดตั้งขึ้นมาหลังสงครามโลก ครั้งที่สอง โดยประเทศมหาอำนาจในทวีป อเมริกาเหนือและทวีปยุโรป โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อช่วยให้ประเทศสมาชิกได้ทำการฟื้นฟู ประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และมุ่งเน้น การลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและ เร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยได้รับ เงินทุนจากการจำหน่ายพันธบัตรในตลาดการ เงินของโลก ค่าบำรุงจากประเทศสมาชิก และ เงินค่าหุ้นของประเทศสมาชิก (Wikipedia, 2022) โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม แห่งเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) กำหนดความหมาย ของ “ธรรมาภิบาล” ว่าเป็นกระบวนการของ การตัดสินใจและกระบวนการโดยการตัดสินใจ ที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ซึ่งสามารถใช้ ธรรมาภิบาลได้ในบริบทต่าง ๆ ธรรมาภิบาล มี 8 ลักษณะ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม 2) การมี ฉันทามติ 3) การมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนรวม 4) มีความรับผิดชอบ 5) มีความโปร่งใส 6) มีการ ตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ หลักความมีประสิทธิภาพ 7) ความเท่าเทียมกัน และ 8) ครอบคลุมและปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) โดยหลักการดังกล่าว เชื่อว่าจะทำให้การทุจริตลดลง

สำหรับความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” (Bowonsak Uwanno, 2002) ให้ความหมายว่า วิธีการที่เป็นผลดีในการควบคุมการใช้อำนาจ ในการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร การ ให้ได้ประโยชน์สูงสุดโดยปราศจากการทุจริต โดยการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร

ราชการไทยจะเป็นประโยชน์ในการนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรขององค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการ วิธีการที่เป็นหลักการที่ดีเหมาะสม ที่ใช้เป็นหลักในการบริหารองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับองค์ประกอบของธรรมาภิบาล (Patan Suwanmongkol, 2015) ได้แปลความหมาย โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) ซึ่งจัดทำองค์ประกอบธรรมาภิบาลดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม (Participation) 2) นิติธรรม (Rule of Law) 3) ความโปร่งใส (Transparency) 4) การตอบสนอง (Responsiveness) 5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) 6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) 7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) 8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) 9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)

จากองค์ประกอบดังกล่าวจะพบว่า องค์ประกอบที่กำหนดนั้น มีลักษณะที่เป็นอุดมคติ แต่ประเทศไทยได้พยายามขับเคลื่อนการดำเนินการด้านธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดการปรับปรุง

พัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ในหน่วยงานภาครัฐ โดยถือเป็นการประเมินที่ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 ที่มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

การประเมิน ITA ถือเป็นมาตรการส่งเสริมในเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีการกำหนดดัชนีในการประเมินที่คำนึงถึงการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเป็นหลัก โดยมุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการบริหารจัดการจนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ค่านิยม และทัศนคติ ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของผู้บริหารและบุคลากรภายใน พร้อมยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐของไทยให้สูงขึ้น ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดมี 3 ส่วน คือ

**ส่วนที่ 1** การเก็บข้อมูลจากบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) โดยให้บุคลากรภาครัฐทุกระดับที่ปฏิบัติงานมาไม่น้อยกว่า 1 ปี ได้แสดงความคิดเห็นต่อเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในองค์กรของตนเอง โดยสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นใน 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) การปฏิบัติหน้าที่ 2) การใช้งบประมาณ 3) การใช้อำนาจ 4) การใช้ทรัพย์สินของราชการ และ 5) การแก้ไขปัญหาการทุจริต

**ส่วนที่ 2** การเก็บข้อมูลจากผู้รับบริการหรือผู้ติดต่อหน่วยงานภาครัฐ (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นใน 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) คุณภาพการดำเนินงาน 2) ประสิทธิภาพการสื่อสาร และ 3) การปรับปรุงการทำงาน

**ส่วนที่ 3** การเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) เป็นการตรวจสอบระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เผยแพร่ไว้ทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน โดยมีคณะที่ปรึกษาการประเมิน ITA ในฐานะผู้เชี่ยวชาญและคนกลาง (Third Party) เป็นผู้ตรวจสอบข้อมูลและให้คะแนน พร้อมข้อเสนอแนะตามหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดแบ่งออกเป็น 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) การเปิดเผยข้อมูล ด้านข้อมูลพื้นฐาน ด้านการบริหารงาน ด้านการบริหารเงินงบประมาณ ด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ด้านการส่งเสริมความโปร่งใส และ 2) การป้องกันการทุจริต ด้านการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และมาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต

สำหรับการพัฒนาการดำเนินการกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลผ่านการประเมินการดำเนินการกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามเกณฑ์ ITA จะเป็นการศึกษาเกณฑ์และผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามเกณฑ์ของสำนักงานฯ ถึงความเป็นไปได้ตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นเครื่องมือหนึ่ง

ในการป้องกันการทุจริต และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยใช้อำนาจหน้าที่หรือช่องว่างทางกฎหมาย

Borworn Khomchunsr and Yuttana Praneet (2021) ได้ศึกษาเรื่อง “การส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบและการตัดสินใจทางการเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ความรู้ความเข้าใจและแนวทางการส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบและการตัดสินใจทางการเมืองด้วยระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี (Mix Method) ผลจากการวิจัย พบว่า 1) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดให้รัฐพึงปฏิบัติตามและให้มีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบเน้นการปรับพฤติกรรม “คน” ปลูกฝังให้มีจิตสำนึก ยึดมั่นและสร้างวัฒนธรรมซื่อสัตย์สุจริต 2) ประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีความรู้ความเข้าใจการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยรวมอยู่ในระดับมาก

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดการดำเนินการวิจัย ดังนี้

## 1. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

นำหลักการกำหนดกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างแบบวัด IIT, EIT ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) มาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการประเมิน ITA (NACC Thailand official, 2021) ของสำนักงาน ป.ป.ช. มาใช้โดยอนุโลมโดยผู้ตอบแบบประเมินเป็นดังนี้

ผู้มีส่วนได้เสียภายในองค์กร (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) จำนวน 30 คน โดยเลือกสุ่มตัวอย่างอย่างง่ายตามคุณสมบัติที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

ผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กร (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) จำนวน 31 คน โดยเลือกสุ่มตัวอย่างอย่างง่ายตามคุณสมบัติที่ สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

### การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ตัวแปรด้านปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างซึ่งใช้มาตรวัดแบบนามบัญญัติ สถิติที่ใช้คือ ค่าความถี่ (จำนวน) และค่าร้อยละ

2. ตัวแปรด้านระดับความคิดเห็น โดยใช้มาตรวัดแบบอันตรภาค กำหนดค่าคะแนนแต่ละระดับไว้ สถิติที่ใช้คือ ค่าความถี่ (จำนวน) ค่าเฉลี่ย และค่าร้อยละ

## 2. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลดังนี้ กลุ่มที่ 1 ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้แทน (องค์อำนาจ) จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารองค์กร หมายถึง เลขานุการหรือผู้แทน รองเลขานุการหรือผู้แทนที่กำกับดูแลสำนักที่รับผิดชอบในการประเมิน ITA และผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 คน กลุ่มที่ 3 เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ จำนวน 2 คน และเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียภายในองค์กรจำนวน 3 คน และกลุ่มที่ 4 ผู้แทนองค์กรจากภายนอก เป็นผู้แทนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบกำกับดูแลการประเมิน ITA จำนวน 3 คน รวมจำนวน 13 คน

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากนั้นจึงนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาถอดคำสนทนาจากเครื่องบันทึกเสียงมาเพื่ออ่านทำความเข้าใจร่วมกับฟังซ้ำเพื่อยืนยันความถูกต้อง และตรวจสอบเกี่ยวกับหัวข้อที่ต้องการวิเคราะห์แล้วเขียนบรรยาย

## ผลการศึกษา

1. ผลสัมฤทธิ์การประเมิน ITA และการขับเคลื่อนการดำเนินการกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายในองค์กร (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้ คือ ผู้ปฏิบัติงานภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอายุงานมากกว่า 1 ปีขึ้นไป จำนวน 30 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นดังนี้

ในภาพรวมผู้ตอบแบบสอบถามภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องการประเมิน ITA มีระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.53$  และค่า S.D. = 0.91) เมื่อจำแนกรายด้านปรากฏผลดังนี้

**ด้านการปฏิบัติหน้าที่** ระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.99$  และค่า S.D. = 0.74)

**ด้านการใช้งบประมาณ** ระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.42$  และค่า S.D. = 0.89)

**ด้านการใช้อำนาจ** ระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในระดับปานกลาง ( $\bar{x} = 2.83$  และค่า S.D. = 0.42)

**ด้านการใช้ทรัพย์สินของทางราชการ** ระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามเกณฑ์ ITA ในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.90$  และค่า S.D. = 0.68)

**ด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริต** ระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามเกณฑ์ ITA ในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.53$  และค่า S.D. = 0.90)

จากผลการประเมินระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสด้านการปฏิบัติหน้าที่ ด้านการใช้งบประมาณ

ด้านการใช้ทรัพย์สินของทางราชการ ด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตพบว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายในองค์กร (IIT) มีการรับรู้ในระดับมาก ซึ่งสามารถสะท้อนได้ว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีการดำเนินภารกิจเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใส ด้านต่าง ๆ ช่างต้น เป็นไปอย่างเหมาะสม ชัดเจน หรือมีสภาพปัญหาในระดับที่เจ้าหน้าที่ไม่รู้สึกว่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่ ในแต่ละด้าน แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า การดำเนินภารกิจเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใส ด้านการใช้อำนาจ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายในองค์กร (IIT) มีการรับรู้ในระดับปานกลาง ซึ่งหมายความว่า ผู้ตอบแบบประเมินรับรู้ได้ถึง การดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกรอบกฎหมาย กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งทำให้ผู้ประเมิน แสดงความคิดเห็นไว้ในเรื่องดังกล่าวในระดับปานกลาง

**กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กร (External Integrity and Transparency Assessment: EIT)** กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้ คือ บุคคลภายนอกที่เคยติดต่อประสานงานกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กร จำนวน 31 คน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นดังนี้

ในภาพรวมผู้ตอบแบบสอบถามจากบุคคลภายนอกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องการประเมิน ITA มีระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.96$  และค่า S.D. = 0.96)

**ด้านคุณภาพการดำเนินงาน** ระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับมาก ( $\bar{x} = 4.04$  และค่า S.D. = 0.76)

**ด้านประสิทธิภาพการสื่อสาร** ระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.96$  และค่า S.D. = 1.04)

**ด้านการปรับปรุงระบบการทำงาน** ระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.89$  และค่า S.D. = 1.07)

จากผลการประเมินระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสด้านคุณภาพการดำเนินงาน ด้านประสิทธิภาพการสื่อสารและด้านการปรับปรุงระบบการทำงาน พบว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กร (EIT) มีการรับรู้ในระดับมาก ซึ่งสามารถสะท้อนได้ว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีการดำเนินภารกิจเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสด้านต่าง ๆ ข้างต้น เป็นไปอย่างเหมาะสมหรือมีสภาพปัญหาในระดับที่ผู้มาติดต่อไม่รู้สึกรบกวนภารกิจ และอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้าน

**การแสดงผลการดำเนินการในแบบวัด OIT ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ข้อมูลพื้นฐาน)**

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการแสดงผลการดำเนินการในแบบวัด OIT **ด้านข้อมูลพื้นฐาน** ประกอบด้วย การประชาสัมพันธ์ การปฏิสัมพันธ์ข้อมูล **ด้านการบริหารงาน**

ประกอบด้วย การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน การให้บริการ **ด้านการบริหารเงินงบประมาณ** ประกอบด้วย แผนการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปี การจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล **ด้านการส่งเสริมความโปร่งใส** การจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ การจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม **ด้านการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต** ประกอบด้วย เจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร การประเมินความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร แผนป้องกันการทุจริต มาตรการส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงาน อย่างครบถ้วน

**2. การเปรียบเทียบผลการประเมิน ITA ระหว่างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงาน ป.ป.ช.**

**ผลการประเมินค่า IIT รายตัวชี้วัดระหว่างการดำเนินงานโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานโดยสำนัก ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2564**

ผลการศึกษา พบว่า การเปรียบเทียบค่า IIT รายตัวชี้วัดของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นบุคลากรภายใน เปรียบเทียบกับการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2564 พบว่า ในภาพรวม ค่าร้อยละของความคิดเห็นและการรับรู้ ค่าร้อยละ 70.6 เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลทีวีเคาระห์โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ค่าร้อยละ 72.9 ค่าความแตกต่าง คิดเป็นร้อยละ - 2.23 เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลรายด้าน

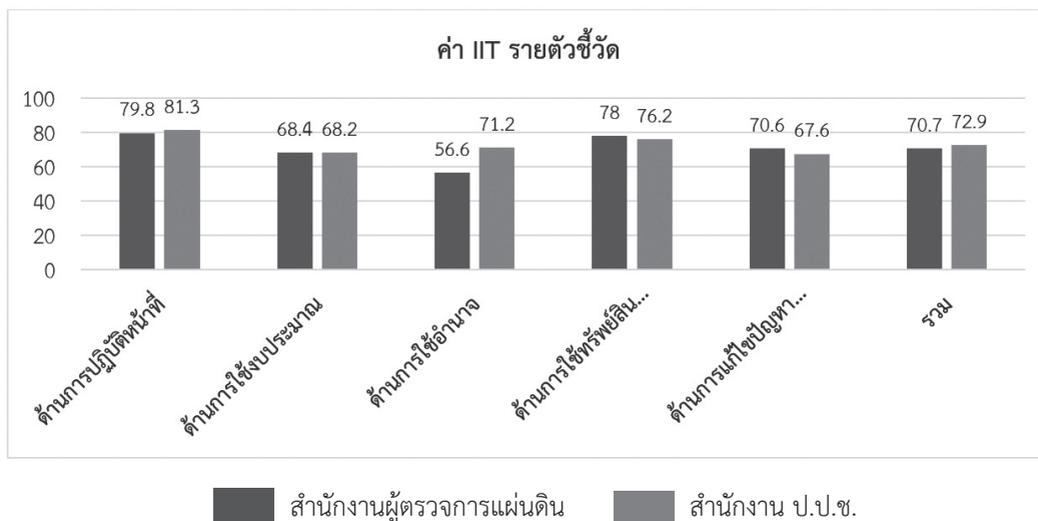
พบว่า ด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริต ด้านการใช้ทรัพย์สินทางของราชการ ด้านการใช้งบประมาณ และด้านการปฏิบัติหน้าที่ ค่าร้อยละความคิดเห็นและการรับรู้ มีความใกล้เคียงกันทั้ง 4 ด้าน ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ปรากฏข้อมูลว่า **ด้านการใช้อำนาจ** มีค่าร้อยละความคิดเห็นและค่าการรับรู้ต่ำกว่าการประเมินของสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ค่าความแตกต่างลดลง คิดเป็นร้อยละ - 14.6 เมื่อพิจารณารายประเด็นที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้ตอบแบบประเมินโดยส่วนใหญ่จะแสดงความคิดเห็นและการรับรู้เป็นไปทางเดียวกัน คือ เรื่องของการบริหารงานบุคคลภายในองค์กร อาทิ การมอบหมายงานให้บุคลากรอย่างเหมาะสม การประเมินผล

การปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมและเป็นไปตามหลักการประเมิน การคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งเป็นไปตามหลักความสามารถและหลักคุณธรรม การบริหารงานบุคคลที่ไม่โปร่งใส มีการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง การคัดเลือกบุคลากรในการฝึกอบรม การรับทุนการศึกษา การสั่งการในสิ่งที่ไม่ถูกต้องให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ ความอิสระในการทำงานโดยไม่ถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจและผู้ที่เกี่ยวข้อง การขาดความชัดเจนของระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์เมื่อเกิดความไม่เป็นธรรมและการใช้อำนาจอย่างเหมาะสมเป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างมีคุณธรรม ฯลฯ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1

**ตารางที่ 1** ตารางเปรียบเทียบค่า IIT รายตัวชี้วัดระหว่างการดำเนินงานโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2564

ร้อยละ

ประเด็น	การประเมินโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	การประเมินโดยสำนักงาน ป.ป.ช.	ค่าความแตกต่าง
1. ด้านการปฏิบัติหน้าที่	79.8	81.3	- 1.5
2. ด้านการใช้งบประมาณ	68.4	68.2	0.2
3. ด้านการใช้อำนาจ	56.6	71.2	- 14.6
4. ด้านการใช้ทรัพย์สินทางของราชการ	78.0	76.2	1.8
5. ด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริต	70.6	67.6	3.0
<b>ภาพรวม</b>	<b>70.7</b>	<b>72.9</b>	<b>- 2.2</b>



**ผลประเมินค่า EIT รายตัวชี้วัดระหว่างการดำเนินงานโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2564**

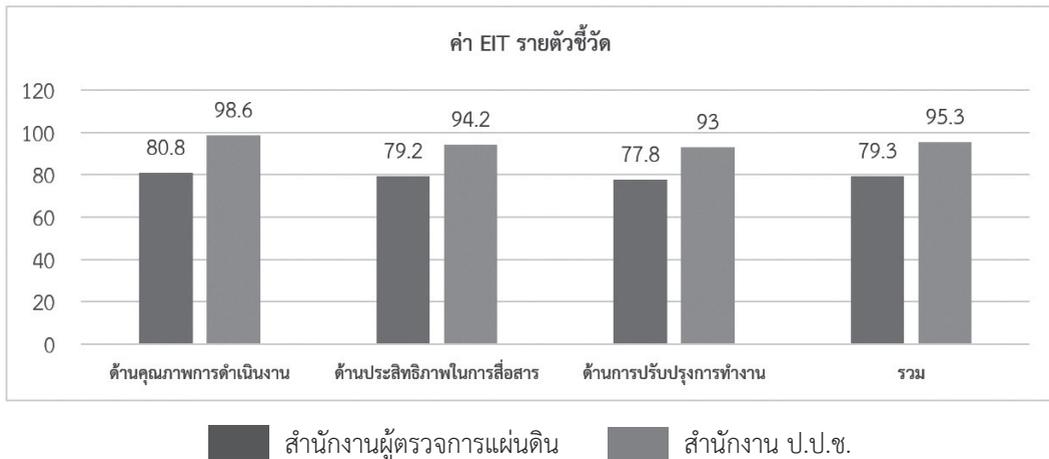
ผลการศึกษา พบว่า การเปรียบเทียบค่า EIT รายตัวชี้วัดของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกระหว่างการดำเนินงานโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2564

พบว่า ในภาพรวมค่าร้อยละของความคิดเห็นและการรับรู้ ค่าร้อยละ 79.3 เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลทีวิเคราะห์โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ค่าร้อยละ 95.3 ผลการประเมินอยู่ในระดับมากที่สุด มากกว่าผลวิเคราะห์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีผลการประเมินอยู่ในระดับมาก ค่าความแตกต่าง คิดเป็นร้อยละ 16.0 รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2

**ตารางที่ 2** ตารางเปรียบเทียบค่า EIT รายตัวชี้วัดระหว่างการดำเนินงานโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงานโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2564

**ร้อยละ**

ประเด็น	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	สำนักงาน ป.ป.ช.	ค่าความแตกต่าง
1. ด้านคุณภาพการดำเนินงาน	80.8	98.6	-17.8
2. ด้านประสิทธิภาพในการสื่อสาร	79.2	94.2	-15.0
3. ด้านการปรับปรุงการทำงาน	77.8	93.0	- 15.2
<b>ภาพรวม</b>	<b>79.3</b>	<b>95.3</b>	<b>-16.0</b>



ดังนั้นสรุปได้ว่า ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ลักษณะเกณฑ์การประเมิน ITA และการขับเคลื่อนการดำเนินการทางด้านคุณธรรม และความโปร่งใส ITA ซึ่งดำเนินการโดย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า เกณฑ์การประเมินคุณธรรมความโปร่งใสมีความเหมาะสม สามารถนำมาใช้ในการประเมิน ITA ตามภารกิจ ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ แต่อย่างไรก็ตามยังปรากฏ ข้อมูลความแตกต่างระหว่างข้อมูลที่ดำเนินการ วิเคราะห์โดยผู้วิจัยและสำนักงาน ป.ป.ช. เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้เก็บ รวบรวมข้อมูลแบบสอบถามจากบุคคลภายนอก ที่เคยมาติดต่อประสานงานกับสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน โดยอาศัยความสมัครใจในการตอบ แบบสอบถามเท่านั้น เพื่อสะท้อนข้อมูลการ ดำเนินการของผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นจริงและเป็นไปตามกรอบการประเมินที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอก 3 รูปแบบ (NACC Thailand official, 2021b,

pp.18-19) คือ 1) วิธีการให้ตอบแบบสอบถาม โดยสมัครใจ 2) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ขณะที่ปรึกษา ซึ่งอาจมีการเก็บข้อมูลจากรายชื่อ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกตามที่หน่วยงาน จัดส่งข้อมูลในระบบ ITAS หรือ อาจขอรับข้อมูล เพิ่มเติม โดยการขอเข้าเก็บรวบรวมข้อมูล ภาคสนามที่หน่วยงานหรือแหล่งข้อมูลตามที่ สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด และ 3) วิธีเก็บ รวบรวมข้อมูลโดยผู้รับบริการภาครัฐ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกสามารถเข้ามาตอบ แบบสำรวจ EIT ของหน่วยงานได้โดยการค้นหา ช่องทางการเข้าตอบจากระบบ ITAS เพื่อให้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่เคยมารับบริการ หรือมาติดต่อกับหน่วยงานใน พ.ศ. 2564 ได้มี โอกาสเข้ามาตอบแบบสำรวจ EIT ได้ด้วยตนเอง ในระบบ ITAS โดยตรง ซึ่งในส่วนนี้ปรากฏข้อมูล ที่มีความแตกต่างของผลการประเมินอย่าง ชัดเจนเนื่องจากผู้วิจัยใช้วิธีที่ 1 วิธีการให้การ ตอบแบบสอบถามเป็นไปโดยสมัครใจ จึงทำให้ ผลการประเมินมีความแตกต่างกันโดยผู้วิจัยเพื่อ สะท้อนข้อมูลการดำเนินการของผู้มีส่วนได้เสีย

ที่เป็นจริงและเป็นไปตามกรอบการประเมินที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามผลการประเมินจะถูกเสนอแนะและนำข้อมูลไปใช้ประกอบการดำเนินการประเมิน ITA และการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ต่อบุคคลภายนอกองค์กรต่อไป

### 3. การพัฒนาการประเมิน ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขานุการฯ รองเลขานุการฯ ที่กำกับดูแลสำนักที่รับผิดชอบในการประเมิน ITA ผู้อำนวยการสำนักที่รับผิดชอบการประเมินภายใน เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนของผู้รับผิดชอบในการประเมิน ITA และเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้มีส่วนได้เสียภายใน และผู้แทนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียภายนอก รวมจำนวน 13 คน ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นดังนี้

#### การขับเคลื่อนภารกิจการประเมิน ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าร่วมรับการประเมิน ITA ตั้งแต่ พ.ศ. 2561 จนกระทั่งใน พ.ศ. 2563 ได้ตั้งคณะทำงานในการขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้การดำเนินการการประเมิน ITA มีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้แต่ละสำนักส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะทำงานและเป็นสื่อกลางในการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในสำนักอีกช่องทางหนึ่งด้วย สำหรับการแจ้งผลการประเมินจะมีการแจ้งผ่านการประชุมระดับ

สำนักงานฯ การแจ้งเวียนผ่าน Outlook ของสำนักงานฯ และการประชาสัมพันธ์การดำเนินการของคณะทำงาน ITA ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบเป็นระยะผ่านทุกช่องทางที่กำหนดไว้

สำหรับการพัฒนาเกณฑ์การประเมิน ITA สำหรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมินมาวิเคราะห์ร่วมกับการดำเนินการกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA โดยจะมีการนำข้อมูลการประเมินในแต่ละปีมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลการประเมิน ITA ของหน่วยงานอื่นที่มีความโดดเด่นเพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับองค์กรต่อไป

#### การพัฒนาการประเมิน ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

ทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในการประเมิน ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลในทุกกลุ่ม คือ การยกระดับการพัฒนาระบบบริหารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรเนื่องจากการทำงานในองค์กรภาครัฐ มนุษย์ หรือ คน ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจทุกด้าน หากคนในองค์กรได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนา ตลอดจนได้มีโอกาสได้มีส่วนร่วมกับการดำเนินการกิจขององค์กรในทุกระดับ จะช่วยยกระดับการดำเนินการกิจทุกด้านของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เกิดการพัฒนา และเกิดความยั่งยืนต่อไป

**4. แนวทางการพัฒนาการประเมิน ITA ในระยะยาวสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน** ควรมีการดำเนินการดังนี้ คือ

1. การดำเนินแนวทางการขับเคลื่อน ITA ในเรื่องการพัฒนาในระยะยาวโดยกำหนดให้มีการดำเนินการจากระดับสำนักงานลงลึกสู่ระดับสำนัก / สถาบัน / หน่วย เพื่อให้เกิดการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และให้เกิดการมีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่โดยรวม

2. การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อองค์กร เรื่องของทัศนคติในการดำรงอยู่ในองค์กรนั้น เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลที่มีประสบการณ์ที่แตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางรายอาจจะเกิดปัญหาติดขัดในเรื่องการทำงานตลอดจนเรื่องส่วนตัว จนทำให้บางครั้งเกิดทัศนคติที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรม หรือค่านิยมองค์กร ดังนั้นเรื่องของการดำเนินการในการปลูกจิตสำนึกและปรับทัศนคติ เป็นเรื่องที่สำคัญที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องหาแนวทางที่จะปรับเปลี่ยนทัศนคติให้เหมาะสมซึ่งต้องใช้เวลาและวิธีการที่เหมาะสม

3. การสร้างการรับรู้และความเข้าใจโดยให้มองภาพรวมขององค์กร สำนักงานฯ ควรจะเพิ่มช่องทางการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้ต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิดที่ผ่านมา ทำให้สำนักงานได้มีโอกาสในการเพิ่มช่องทางการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้ข้อมูลการดำเนินการเรื่องของการประเมิน ITA ต่อเจ้าหน้าที่ให้รับทราบโดยทั่วกัน แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่า รูปแบบการสื่อสารทางออนไลน์อาจ

จะยังไม่หลากหลาย หรือยังไม่เหมาะสมเพียงพอ จึงทำให้ขาดความน่าสนใจ ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลเสนอว่าสำนักงานอาจเชิญวิทยากรจากภายนอกมาร่วมสร้างการรับรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการประเมินคุณธรรมความโปร่งใส ITA

4. การแต่งตั้งคณะทำงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมของแต่ละสำนัก สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมความโปร่งใสโดยใช้หลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วม ลงลึกสู่ระดับเจ้าหน้าที่โดยให้แต่ละสำนักส่งผู้แทนมาร่วมเป็นคณะทำงาน โดยมีบทบาทสำคัญในการร่วมคิด ร่วมดำเนินการตลอดจนร่วมกำหนดแนวทางในการดำเนินการที่จะต้องดำเนินการยกระดับค่าคะแนน ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในอนาคต

5. การสื่อสารจากบนลงล่าง และสะท้อนจากล่างขึ้นบน สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรเกิดจากการที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีโครงสร้างสำนักงานฯ ที่แตกต่างออกไปโดยมีองค์อำนาจซึ่งประกอบด้วย ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนดนโยบายในการขับเคลื่อนองค์กรในระดับรองลงมา คือ ผู้บริหารองค์กรซึ่งประกอบด้วย เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการสำนัก / สถาบัน / หัวหน้าหน่วย ผู้อำนวยการส่วนต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จากข้อมูลการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าการสื่อสารภายในองค์กรยังไม่ทั่วถึงมากนัก โดยเฉพาะการสื่อสารจากล่างขึ้นบน ซึ่งถ้าหาก

สำนักงานฯ มีการกำหนดช่องทางการสื่อสารจากล่างขึ้นบนให้มีหลากหลายช่องทางมากกว่านี้อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการกิจต่าง ๆ ภายในองค์กร

6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน การเป็นองค์กรของรัฐหลักการสำคัญคือการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐกำหนดไว้ให้มีหน้าที่และอำนาจตลอดจนมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามตัวชี้วัดในการประเมินคุณธรรมความโปร่งใสในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็น ค่า OIT IIT และ EIT เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักนิติธรรม สำหรับตัวอย่างสำคัญในการดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินคือการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีนโยบายและสารถึงบุคคลภายในและภายนอกองค์กรในช่วงวันเกิดที่ผ่านมา ว่าไม่รับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งเป็นไปตามนโยบายรัฐบาลที่กำหนดเรื่องของ No Gift Policy ไว้อย่างชัดเจน

7. การนำข้อมูลการดำเนินการเปิดเผยต่อสาธารณะชน หลักการดำเนินการของภาครัฐคือต้องเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นรอง การให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ถือเป็นการดำเนินการตามหลักความโปร่งใส การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าร่วมการประเมินตั้งแต่ พ.ศ. 2561 โดยในแต่ละปีมีการแจ้งผลการประเมินและ

รายงานตัวเลขการประเมินต่อสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามข้อเสนอแนะที่มีต่อการดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการส่งให้แก่คณะทำงานและมีบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับทราบข้อมูล เนื่องจากมีความจำเป็นต้องนำเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อทราบและดำเนินการกำหนดกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ข้อคิดเห็นหรือข้อสะท้อนเหล่านั้นเจ้าหน้าที่กลับไม่เคยได้เห็น ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้เป็นที่ชัดเจนและเป็นชุดเดียวกันกับที่ให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรับทราบโดยทั่วกัน และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักความโปร่งใส

8. การนำปัญหาที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นมาปรับปรุงแก้ไขและรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้บริหารทราบ เพื่อให้เกิดการกำหนดนโยบายในการขับเคลื่อนที่ชัดเจนการสะท้อนปัญหา ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเรื่องของการตอบสนองซึ่งต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้สำนักงานฯ ควรสร้าง Platform เพื่อเป็นช่องทางการรับรู้ และการสื่อสารให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับทราบโดยทั่วกันว่าข้อเสนอแนะแต่ละประเด็นมีการดำเนินการแก้ไขถึงขั้นตอนใดแล้ว เพื่อสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจให้กับทั้งบุคคลภายในและภายนอกองค์กร

9. การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคล โดยให้มีผู้แทนจากสัดส่วนของ

เจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลขององค์กร ผู้ให้ข้อมูลโดยส่วนใหญ่สะท้อนว่า แต่เดิมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีตัวแทนเจ้าหน้าที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการรับรู้ สื่อสาร และสะท้อนปัญหาของระดับเจ้าหน้าที่ชั้นสู่ระดับบริหารและองค์อำนาจ แต่ในปัจจุบันพบว่า ตามองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความเชื่อมั่นในองค์กร ขาดการรับรู้ ขาดการมีส่วนร่วม ดังนั้นสำนักงานฯ จึงควรปรับเพิ่มองค์ประกอบให้มีผู้แทนระดับสำนักงานฯ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม เกิดความรู้สึกรับรู้เป็นเจ้าของอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปตามหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักความโปร่งใส เปิดเผยตรงไปตรงมา สามารถให้พนักงานเข้าถึงขั้นตอนการดำเนินกิจกรรม ข้อมูลที่ควรได้รับทราบ และสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ในการที่เจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ เข้าใจ ตลอดจนร่วมแสดงความคิดเห็น นำเสนอปัญหาได้อย่างแท้จริง ตลอดจนได้ร่วมในการพัฒนาบุคคลและกระบวนการพัฒนาองค์กรต่อไป

10. การเปิดใจรับฟังเจ้าหน้าที่ จากการดำเนินการที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลไว้ว่าการเข้าถึงผู้บริหารระดับสูงหรือองค์อำนาจยังเป็นไปด้วยความลำบาก และช่องทางยังไม่หลากหลายมากนัก จึงเสนอแนะให้สำนักงานฯ

ได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เสนอความคิดเห็นตลอดจนได้แสดงความคับข้องใจในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในองค์กร ตลอดจนอาจจะมีข้อคัดค้านที่อาจจะหาข้อยุติไม่ได้ แม้ว่าสุดท้ายแล้วข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่อาจจะไม่ได้รับการตอบสนองก็ตาม ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักการมุ่งเน้นฉันทามติ โดยการหาข้อตกลงทั่วไปที่ทำให้เกิดกระบวนการแสวงหาข้อคิดเห็นจากบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักฉันทามติอาจไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเอกฉันท์เสมอไป

## การอภิปรายผลการวิจัย

ผู้มีส่วนได้เสียภายในมีระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.53$  และค่า S.D. = 0.91) และผู้ตอบแบบสอบถามภายนอก มีระดับการรับรู้ต่อการดำเนินภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับมาก ( $\bar{x} = 3.96$  และค่า S.D. = 0.96) เช่นเดียวกัน ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ (Boworn Khomchunsr and Yuttana Praneet, 2021) ที่ศึกษาเรื่อง “การส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบและการตัดสินใจทางการเมืองตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ความรู้ความเข้าใจและแนวทางการส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบและการตัดสินใจทางการเมือง ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

มีความรู้ความเข้าใจการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรวมอยู่ในระดับมาก อีกทั้งยังมีความสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะฯ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความโปร่งใสและเป็นหลักประกันที่ว่าประชาชนต้องได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลและจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้สะดวก รวดเร็ว ดังนั้น การรับรู้ข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถามภายในและภายนอกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการกิจการด้านการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ITA เป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะฯ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความโปร่งใส และถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของ Good Governance

**การพัฒนาการดำเนินการกิจการประเมิน ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน** สำหรับการพัฒนากิจการประเมิน ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เริ่มจากการนำตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินมาวิเคราะห์ร่วมกับการดำเนินการกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนมีการศึกษาผลการประเมินเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผลการดำเนินงานมีการพัฒนาเกณฑ์การประเมินจะมีการนำกรอบกฎหมายและกรอบแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ มาวิเคราะห์ร่วมด้วย เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน แผนยุทธศาสตร์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้การพัฒนาเกณฑ์การประเมิน ITA เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล” เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการร่วมกันก่อให้เกิดการผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งการพัฒนากิจการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ หรือ UN เพื่อนำไปสู่การบริหารงานราชการตามหลักธรรมาภิบาลและความสำเร็จในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตระหนักถึงเรื่องดังกล่าว และมีการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง จะสามารถทำให้องค์กรพัฒนาการดำเนินการกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างยั่งยืนและเหมาะสมได้

**แนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ในระยะยาวสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีการดำเนินการดังนี้ คือ**

1. การสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และให้เกิดการมีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่ในทุกส่วนงาน
2. การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อองค์กร
3. การสร้างการรับรู้และความเข้าใจโดยให้มองภาพรวมขององค์กร
4. การแต่งตั้งคณะทำงาน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของแต่ละสำนัก

5. การสื่อสารจากบนลงล่าง สะท้อนจากล่างขึ้นบน และการสื่อสารในแนวระนาบเดียวกัน 6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ITA ที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน 7. การนำข้อมูลการดำเนินการด้านต่าง ๆ เปิดเผยต่อสาธารณชน 8. การนำปัญหาที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นมาปรับปรุงแก้ไข และรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้บริหารทราบ 9. การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยให้มีผู้แทนจากเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล 10. การเปิดใจรับฟังเจ้าหน้าที่ถึงแนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนการประเมิน ITA

จากแนวทางการพัฒนาการประเมิน ITA มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ จึงมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐ โดยยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีขีดสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัยและพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ และระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีการเปิดกว้าง เชื่อมโยงและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส นอกจากนี้ ทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์ สุจริต ความมั่งคั่ง และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง

### ปัญหาอุปสรรคการขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำหรับสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการของการดำเนินงานเรื่อง ITA และการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่พบจากการวิจัยปรากฏดังนี้

**1. การสร้างความรู้ความเข้าใจ** แม้การประเมินคุณธรรมความโปร่งใส ITA จะมาได้สักระยะหนึ่งแต่ยังพบสภาพปัญหาหลัก คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ฯ ว่าการประเมิน ITA เป็นการประเมินเพื่ออะไร นำไปสู่อะไร และเมื่อประเมินแล้ว ผู้ประเมินจะได้รับผลกระทบหรือไม่ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฯ บางส่วนได้ให้ข้อมูลว่า ข้อเสนอแนะที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์การยังไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง หรือมีการปรับปรุงแล้วแต่ไม่ได้แจ้ง หรือทำความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ฯ อาทิ การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงาน การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ฯ ฯลฯ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวสำนักงานฯ ยังไม่มีการชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ฯ ให้รับทราบถึงเหตุผล ความจำเป็น หรือความเหมาะสมในการดำเนินการดังกล่าว

**2. การสื่อสาร** ถือเป็นหัวใจหลักในการดำเนินการเรื่อง ITA เนื่องจากการสื่อสารมีส่วนสำคัญในทุกกระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำจนถึง

ปลายน้ำ สำหรับสภาพปัญหาของการสื่อสารภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บริหาร และองค์อำนาจยังไม่สะท้อนการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จะเห็นได้ว่าข้อมูลหรือการสื่อสารบางประการ เป็นเรื่องของการรับรู้ข้อมูลเฉพาะกลุ่ม เนื้อหาการสื่อสารในบางครั้งอาจจะต้องใช้การตีความ ดังนั้นการสื่อสารจะเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาการดำเนินภารกิจการประเมิน ITA และตอบโจทย์ตัวชี้วัดในเรื่องของความโปร่งใสได้อย่างชัดเจน

**3. การมีส่วนร่วม** เจ้าหน้าที่ฯ โดยส่วนใหญ่สะท้อนว่า การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ฯ จะนำมาซึ่งความโปร่งใสและมีการปฏิบัติที่เป็นธรรมภายในองค์กร จากการสะท้อนความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่ต่อต้านการที่ผ่านมา พบว่าสำนักงานฯ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานน้อย โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลจะมีองค์ประกอบที่มีผู้แทนจากสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ฯ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ แต่ในปัจจุบันองค์ประกอบส่วนนี้ได้ขาดไป จึงเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่สะท้อนความเห็นว่าการมีเจ้าหน้าที่ฯ เป็นผู้แทนในองค์ประกอบส่วนนี้จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ฯ ในการดำเนินการบริหารองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**4. การใช้อำนาจ** เจ้าหน้าที่ฯ สะท้อนการใช้อำนาจขององค์อำนาจ ทีมงานที่เกี่ยวข้องและผู้บริหารทุกระดับ ทั้งในส่วนของใช้อำนาจในการบริหารงาน อำนาจการบริหารคนภายในองค์กร ผู้ให้ข้อมูลบางรายให้ความเห็นไว้คล้ายคลึงกันว่า การมีผู้อำนวยการส่วนเป็นเรื่อง

ที่เกิดขึ้นใหม่ในองค์กร บางสำนักถือเป็นเรื่องที่ดีที่ผู้อำนวยการส่วนบางรายช่วยในการกลั่นกรองงานก่อนส่งถึงผู้อำนวยการสำนัก แต่ในทางกลับกันพบว่า บางสำนักมีผู้อำนวยการส่วนบางรายที่อาจจะยังไม่สามารถแบ่งเบางานภายในสำนักได้มากนัก ซึ่งสะท้อนถึงการใช้อำนาจบริหารคนภายในองค์กรในเรื่องของการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่บางครั้งยังเกิดข้อกังขาว่าเป็นไปตามระบบคุณธรรมหรือไม่ นอกจากนี้ในเรื่องของการใช้อำนาจงาน ยังพบว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหาร หรือองค์อำนาจบางรายมีการใช้อำนาจในการสั่งงานเจ้าหน้าที่โดยตรงหรือมีการแก้ไขเอกสารโดยไม่มีการทำความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจะมีความสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณที่พบว่าผลการประเมินในเรื่องการใช้อำนาจภายในองค์กรมีระดับความคิดเห็นและระดับการรับรู้ปานกลางและมีค่าคะแนนที่น้อยที่สุดเมื่อวิเคราะห์รายด้านในการประเมินภายในตามที่กล่าวมาแล้วในตารางที่ 1

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานที่โดดเด่นหรือชัดเจน เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่มีผลการดำเนินงานระดับ AA 3 ปีซ้อน หรือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีการดำเนินการที่โดดเด่น มีการพัฒนาที่ก้าวกระโดด เป็นต้น และนำข้อมูลมาปรับใช้ในการดำเนินการเรื่องการประเมิน ITA เพื่อนำมาไปสู่การพัฒนาองค์การอย่างยั่งยืนในอนาคต

2. ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับรูปแบบของเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินให้มีความเหมาะสมกับสภาพองค์กรตามบริบทตามกลุ่มองค์กรภาครัฐแต่ละแห่ง โดยมีการจัดกลุ่มและกำหนดเกณฑ์ที่เหมาะสม เพื่อให้การประเมินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เนื่องจากผลการวิจัยพบว่า “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมมีมาตรฐาน สามารถบังคับใช้กับหน่วยงานและบุคคลทั่วไปได้ แต่ในอีกทางหนึ่งยังพบว่าองค์กรรัฐบางองค์กรมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากองค์กรรัฐในรูปแบบทั่วไป ซึ่งข้อคำถามที่ใช้ในการวัดอาจจะไม่เหมาะสมทั้งหมดกับองค์กรรัฐบางแห่ง

3. ผู้ตรวจการแผ่นดินควรกำหนดให้มีการตั้งสำนักหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการด้านคุณธรรมจริยธรรมหรือด้านการส่งเสริมธรรมาภิบาลภายในหน่วยงาน เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจด้านคุณธรรมจริยธรรมและส่งเสริมธรรมาภิบาลโดยตรง ซึ่งอาจนำแนวทางการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 มาพิจารณาจัดตั้งศูนย์ดังกล่าว หรือการจัดตั้งกลุ่มงานวินัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ภายในองค์กร ฯลฯ

### ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

1. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรดำเนินการในเรื่องของการบริหารงานและการบริหารบุคคลที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและภายนอก

องค์กร โดยเฉพาะระบบการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรถือเป็นระบบที่สำคัญอย่างยิ่ง การดำเนินการต่อบุคคลภายในและภายนอกองค์กรควรยึดหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน โดยเฉพาะควรยึดหลักคุณธรรม มีความชัดเจน โปร่งใส

2. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีการวิเคราะห์องค์กรอย่างจริงจังทั้งในแง่ของประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินงาน ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถนำองค์กรไปสู่เป้าหมายได้ เพื่อให้เกิดการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอแนะต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างมีทิศทางและเกิดผลในทางปฏิบัติ ได้จริง

3. การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของสภาพบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป ความรวดเร็วของระบบเทคโนโลยี ตลอดจนบุคลากรที่มีการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลง จะนำไปสู่ความแตกต่างที่เกิดขึ้นภายในองค์กร สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีการเตรียมความพร้อมรับมือเพื่อการพัฒนาองค์กรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงในทุกมิติของโลกในยุคปัจจุบันและความแตกต่างก่อให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสม

4. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องสร้างการมีส่วนร่วมภายในและภายนอกองค์กร และสร้างกระบวนการสื่อสารที่เหมาะสมในทุกระดับ เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่งเพื่อนร่วมงาน ผู้ได้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่มาติดต่อ ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองการดำเนินการกิจการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กร □

## บรรณานุกรม

- Borworn Khomchunsr and Yuttana Praneet. (2021). *kān songsōem kān tōtān kān thutčharit læ praphrut mi chōp læ kān tatsinčhai thāngkān mūang tām nǎo nayōbāi phūnthān hǎeng rat khōng prachāchon nai čangwat Phra Nakhōn Sī 'Ayutthayā*. [Anti-corruption promoting and misconduct and political decisions according to the basic state policy of peoples in ayutthaya province]. *Journal of MCU Nakhondhat*, 8., 7, 133 - 142.
- Bowonsak Uwanno. (2002). *thōn ramāphi bān nai 'ongkōn 'itsara*. [Good governance in independent organizations.]. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.
- Chanida 'ākhom watthana. ชนิตา อาคมวิวัฒน์. (2019). [Improving fraud prevention And the new ITA evaluation criteria "New ITA Thailand 4.0" according to the project to enhance knowledge and understanding in anti-corruption Conflict of Interest Protection and assessment Integrity and transparency in the operation of government agencies Fiscal Act 2019]. (17, October 2021). Retrieved from <http://www.mua.go.th/users/development/km/2562/3.%20ita%2062.pdf>
- Integrity and Transparency Assessment National Anti-Corruption Commission. สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส. (2021). *nāyokratthamontrī chōen chūan prachāchon rūam pramōen khunnatham læ khwām prōngsai khōng nūaingān phāk rat thūa prathēt ( ITA 2021)*. [The Prime Minister invites people to participate in assessing the Integrity and Transparency Assessment of government agencies across the country (ITA 2021).].(17, October, 2021). Retrieved from <https:itas.nacc.go.th/home/detailvideo/2063?ReturnUrl=https%3A%2F%2Fitas.nacc.go.th%2Fhome%2Flistallvide>
- MGRONLINE. (2021). *datchanī chī wat khōrapchan Thai sōp tok samsāk*. [Corruption Indicator Thailand repeatedly fails the test]. (17, October, 2021). Retrieved from <https://mgronline.com/daily/detail/9640000011398>
- NACC Thailand official. สำนักงาน ป.ป.ช. (2021). *khūmū kānpramōen khunnatham læ khwām prōngsai nai kāndamnōen ngān khōng nūaingān phāk rat pračham pīngoppramān Phō.Sō. 2564 [ Handbook INTEGRITY AND TRANSPARENCY ASSESSMENT: ITA 2021]*. (9, March, 2022). Retrieved from <https://www.nacc.go.th/english>

- NACC Thailand official. สำนักงาน ป.ป.ช. (2021b). khūmǎ kǎnpramōēn khunnatham læ khwām prōngsai nai kāndamnōēn ngān khōng nūaingān phāk rat pračham pīngoppramān Phō.Sō. 2564 [ Handbook INTEGRITY AND TRANSPARENCY ASSESSMENT: ITA 2021.]. (9, March, 2022). Retrieved from <https://www.nacc.go.th/english>
- NACC Thailand official. สำนักงาน ป.ป.ช.(2022). prakāt samnakngān popocho rūang phonkān pramōēn khunnatham læ khwām prōngsai nai kāndamnōēn ngān khōng nūaingān phāk rat ( ITA ) pračham pīngoppramān Phō.Sō. 2565. [Announcement of the Office of the NACC. Subject: Assessment of Integrity and Transparency in the Operations of Government Agencies (ITA) for the fiscal year 2022.].(9, March, 2022). Retrieved from <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/270247029ca78912fa58279be1ab7a3cc4bbe26.pdf>
- Patan Suwanmongkol. (2015). kǎnbōrihān ngān phāk rat kap kǎnsāng thōn ramāphi bān. [Public administration and good governance]. Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.
- Secretariat Department. (2017). kǎn pōngkan læ prāpprām kǎn thutčharit khōrap chan khōng kōhō. [Prevention and suppression of corruption of the Kor.]. (9, March, 2022). Retrieved from [https://sd.mod.go.th/km\\_sd/km60/Anti-Corruption-Concepts60.aspx](https://sd.mod.go.th/km_sd/km60/Anti-Corruption-Concepts60.aspx)
- Subdistrict Administrative Organization (Map Phai). (2021). kǎn thutčharit khō rapchan [Corruption]. (7, December 2022). Retrieved from [https://mabphai.go.th/public/download.php?filename=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%84%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%99.pdf&filepath=list\\_upload/backend/list\\_1688/files\\_default\\_3702\\_1.pdf](https://mabphai.go.th/public/download.php?filename=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%84%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%99.pdf&filepath=list_upload/backend/list_1688/files_default_3702_1.pdf)
- Wikipedia. (2022). Thanākhan Lök. [World Bank.]. (1, June, 2022). Retrieved from <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%98%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%82%E0%B8%A5%E0%B8%81>





**การศึกษาเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการโครงการ  
ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษา  
ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค  
กรุงเทพมหานคร โครงการสว่างคนิเวศ สภากาชาดไทย  
จังหวัดสมุทรปราการ และโครงการ Wellness City  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา<sup>1</sup>**

***THE STUDY OF RESIDENTIAL PROJECTS FOR ELDERLY  
PERSONS: THE CASE STUDIES OF BAN BANG KHAE SOCIAL  
WELFARE DEVELOPMENT CENTER FOR OLDER PERSONS,  
BANGKOK; SAVANGKANIVES, THE THAI RED CROSS SOCIETY,  
SAMUT PRAKAN PROVINCE; AND WELLNESS CITY, PHRA  
NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE***

ธัญพร โต๊ะสุข<sup>2</sup>

Tanyaporn Tosasuk<sup>2</sup>

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>2</sup>

Faculty of Political Science Chulalongkorn University<sup>2</sup>

E-mail: Goitanyaporn@gmail.com

Received 13/02/2023 ➤ Revised 30/05/2023 ➤ Accepted 12/06/2023

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่องการศึกษาเรื่องโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสว่างคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการและโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา คณะรัฐศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2565 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> อาคารสำราญราษฎร์บริรักษ์ ชั้น 2 เลขที่ 46 ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อนำเอา 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการอธิบายรูปแบบการบริหารจัดการโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน และ 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแต่ละรูปแบบมีการบริหารจัดการอย่างไร การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการใช้เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ การศึกษาจากเอกสารและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ทั้งนี้การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้บริหารโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน โครงการสวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 1 คน และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 1 คน จากการวิจัยพบว่ากรณีศึกษา ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร มีหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management: OPM) เป็นหลักบริหารจัดการภาครัฐที่องค์กรนำมาใช้ โครงการสวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ มีหลักการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นหลักบริหารจัดการภาครัฐที่องค์กรนำมาเป็นรากฐานในการบริหารจัดการโครงการ และโครงการ Wellness City จังหวัด

พระนครศรีอยุธยา มีหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นหลักบริหารจัดการองค์กรนำมาใช้ อย่างไรก็ตามผู้เขียนมองว่าการบริหารจัดการต้องมีความผสมผสานกันของทั้ง 3 พาราไดม์ทางการบริหารจัดการภาครัฐที่ต้องนำมาบริหารจัดการทั้ง 3 พาราไดม์เพื่อให้เกิดความสมดุล โดยมีหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่าเป็นพื้นฐานมีโครงสร้างองค์กรที่เข้มแข็งมีการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มีหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ยึดหลักความคุ้มค่าไม่ใช่ทรัพยากรสิ้นเปลือง มีตัวชี้วัดผลการทำงานของบุคคลเข้ามาเพื่อคัดกรองคนที่มีประสิทธิภาพในองค์กร และเป็นองค์กรที่มีความเป็นประชาธิปไตย ส่งเสริมให้เกิดการตัดสินใจผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีมุมมองต่อประชาชนเป็นพลเมืองตื่นรู้ ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการและพัฒนาองค์กร เป็นองค์กรที่สามารถตรวจสอบได้ และมีคุณธรรมด้วยการใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เมื่อมีการบริหารจัดการองค์กรที่ดีต่อให้เป็นองค์กรไม่ว่าจากภาคส่วนใด ถ้าเป็นองค์กรที่มีหลักบริหารจัดการที่ดีก็สามารถเป็นพลังที่สร้างสรรค์และขับเคลื่อนสังคมก่อให้เกิดเป็นสังคมที่ดีสืบต่อไปได้

**คำสำคัญ:** ผู้สูงอายุ, โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ, หลักการบริหารจัดการภาครัฐ, 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

## ABSTRACT

This research aimed to (1) To apply the three paradigms of Public Administration to explain the different management styles of residential projects for elderly person, and (2) To study and compare how each type of residential projects for the elderly is managed. This is a qualitative research, of which the instruments included documentary research, literature review, and in-depth interviews with the key informants, i.e., one executive from Ban Bang Khae Social Welfare Development Center for Older Persons, Bangkok; one executive from Savangkanives, The Thai Red Cross Society, Samut Prakan Province; and one executive from Wellness City, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province. According to the research, it was found that the case study of Ban Bang Khae Social Welfare Development Center for Older Persons, Bangkok, relied on old public management (OPM) as the key value. Savangkanives, The Thai Red Cross Society, Samut Prakan Province based on new public service (NPS) as the core value. And Wellness City, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province, based on new public management (NPM) as the

fundamental value. However, the author viewed that all three management must combine three paradigms of public management for balance. OPM should be used as the foundation, with firm organizational structure and job completion as assigned. NPM should be used as a motivator for economic competitions, with the principles of value for money and no use of nonrenewable resources. Performance indicators should be used for screening competent persons in the organizations, which must hold to democracy and promote decision-making through people participation. They must also view people as active citizens. These are all the key mechanisms for organizational management and development. Accountability is also required, along with morality based on NPM. No matter which sector those organizations come from, as long as they rely on good management, they can be the creative power and can drive the society for better in the future.

**Keywords:** Elderly; Residential Project for Elderly Person; Principles of Public Management; 3 Paradigms of Public Administration

## 1. บทนำ

สถิติของผู้สูงอายุไทยจากกรมกิจการผู้สูงอายุ ณ พ.ศ. 2565 ระบุว่า มีจำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทย จำนวน 12,519,926 คน จากประชากรทั้งประเทศ จำนวน 66,090,475 คน ประเทศไทยมีจำนวนสัดส่วนของผู้สูงอายุอยู่ที่ร้อยละ 19.21 (Department of Older Persons, 2022) ถือว่าไทยได้เข้าสู่ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์ที่องค์การสหประชาชาติได้ทำการระบุไว้ว่าระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ การจัดทำนโยบายเพื่อรองรับประชากรกลุ่มนี้จึงมีความสำคัญ เพราะรัฐต้องทำความเข้าใจกลุ่มผู้สูงอายุให้มาก เพื่อให้การออกแบบระบบนโยบายสามารถช่วยเหลือกลุ่มผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริง สิ่งที่ต้องคำนึงถึงนอกจากปัญหาด้านสุขภาพและการเงินคือปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ (Department of Older Persons, 2014) การที่ประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทำให้สถานพยาบาลผู้สูงอายุหรือ ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุมีการขยายตัวสูงขึ้น และถูกพัฒนาเป็นธุรกิจแนวใหม่เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมเนื่องจากปัญหาของสังคมผู้สูงอายุเป็นเรื่องที่สังคมตื่นตัวและหาทางรับมือให้ดีที่สุดทางรัฐบาลของไทยได้มีนโยบายช่วยเหลือและ

ดูแลผู้สูงอายุ ปัจจุบันโครงการที่พิกอาศัยสำหรับผู้สูงอายุมีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามราคา การบริการโดยมีบุคลากรทางการแพทย์ ดูแล สะดวกสบาย ปลอดภัย ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ (The Secretariat of The House of Representatives, 2018)

ผู้วิจัยได้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารจัดการโครงการที่พิกอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นโครงการของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมว่ามีหลักการบริหารจัดการอย่างไร โดยใช้ 3 พาราโดมทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management: OPM) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และหลักการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) มาเป็นกรอบของการวิเคราะห์ โดยผู้วิจัยได้ทำการเลือกศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร เป็นตัวแทนของโครงการที่พิกอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐ โครงการสว่างคนใจ สภาอากาศไทย จังหวัดสมุทรปราการ เป็นตัวแทนของโครงการที่พิกอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาคประชาสังคม ตามที่ สุดจิต นิमितกุล (Sudchit Nimitkul, 2002) ระบุว่า ประชาสังคมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนที่มีจิตสำนึกร่วมกันในการพัฒนาชุมชนหรือสังคมที่ตนอาศัยอยู่ด้วยความเต็มใจ ไม่หวังผลตอบแทน และการรวมตัวดังกล่าวจะส่งผลให้สังคมหรือชุมชนนั้นเข้มแข็ง

ซึ่งสภาอากาศไทยมีฐานะเป็นองค์กรการกุศลของประเทศ และเป็นองค์กรการกุศลเพื่อมนุษยธรรม ถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2436 ดำเนินการอันเป็นสาธารณกุศลเพื่อมนุษยธรรมตามหลักกาชาดสากล และพึงได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐ (Thai Red Cross Society, 2007) และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นตัวแทนของโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาคเอกชน ทั้งนี้ในการวิเคราะห์โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่มีบริบทที่แตกต่างกันผ่าน 3 พาราไดม์การบริหารจัดการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ในประเด็นที่ทั้ง 3 โครงการสามารถนำมาร่วมวิเคราะห์ด้วยกันได้ สำหรับเกณฑ์การเลือกโครงการที่ทำการศึกษามีดังนี้ (1) เป็นโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ดำเนินการโดยภาคเอกชน และดำเนินการโดยภาคประชาสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมที่มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่จริงและดำเนินการมากกว่า 10 ปี (2) รูปแบบของโครงการครอบคลุมทั้งประเภทบ้านเดี่ยว หมู่อาคาร และมีการบริการด้านสุขภาพ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก มีกิจกรรมที่หลากหลายสำหรับผู้สูงอายุ และ (3) ผู้สูงอายุ ประชากรเพศชายและหญิงที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ สัญชาติไทย ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปที่พักอาศัยอยู่ในโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุมากกว่า 2 ปี โดยจะศึกษาในกลุ่มผู้สูงอายุที่ซื้อสิทธิเข้าพักอาศัย และสามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้

## 2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดการจัดการที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุ

การจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมควรเริ่มตั้งแต่ที่บ้านเพราะถือว่าเป็นศูนย์รวมที่สำคัญของคนในครอบครัวทุกวัย ทั้งนี้การปรับปรุงบ้านไม่จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนบ้านเนื่องจากพฤติกรรมการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันของผู้สูงอายุที่จะใช้พื้นที่เดิมซ้ำ ๆ ดังนั้นอาจปรับเปลี่ยนเฉพาะพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้ง่ายและสะดวกสบายต่อการใช้งานของผู้สูงอายุที่สำคัญควรปรับปรุงพื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่ที่มักจะทำให้เกิดอุบัติเหตุกับผู้สูงอายุ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุไม่เพียงจะแสดงถึงความเอาใจใส่ต่อผู้สูงอายุภายในบ้าน และจากการที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุการเตรียมพร้อมตั้งแต่ที่บ้านจนถึงชุมชนเพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมลดอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการใช้งานทำให้ผู้สูงอายุมีความสามารถในการใช้ชีวิต หรือประกอบกิจกรรมทั้งในและนอกบ้านได้อย่างปลอดภัยมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุข (Bureau of Environmental Health, 2015) โดยสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพได้เสนอแนวคิดหลักในการออกแบบสภาพแวดล้อมและที่พักอาศัยของผู้สูงอายุ 4 ข้อ ดังนี้ (National Health Commission Office, n.d.)

1) มีความปลอดภัยทางกายภาพ ที่พักอาศัยต้องมีแสงสว่างที่เพียงพอบริเวณบันได

และทางเข้า มีราวจับในห้องน้ำ พื้นกระเบื้องไม่ลื่น อุปกรณ์เปิด-ปิดน้ำ และประตูที่ไม่ต้องออกแรงมาก มีสัญญาณฉุกเฉินจากหัวเตียงหรือห้องน้ำ สำหรับเรียกขอความช่วยเหลือ

2) สามารถเข้าถึงได้ง่าย การมีทางลาดสำหรับรถเข็น ความสูงของตู้ที่สูงอายุสามารถเก็บของได้สะดวก อยู่ใกล้กับแหล่งบริการต่าง ๆ ใกล้แหล่งชุมชนเดิม เพื่อให้ญาติมาดูแลได้สะดวก

3) สามารถสร้างแรงกระตุ้น โดยการเลือกใช้สีที่เหมาะสมมีความชัดเจนสว่างเพื่อทำให้การใช้ชีวิตกระชุ่มกระชวย ไม่ซึมเศร้า สร้างกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีการร่วมทำกิจกรรมสังสรรค์

4) ดูแลรักษาง่าย ควรออกแบบให้ดูแลรักษาง่ายเท่าที่จะเป็นไปได้ด้วยเหตุผลนี้บ้านทั่วไปควรจะเล็ก ถ้าเป็นบ้านหลังใหญ่ควรมีห้องที่ง่ายต่อการปิดเอาไว้เพื่อสะดวกสบายในการดูแล บ้านอาจจะมีบานเลื่อนอะลูมิเนียมเพื่อป้องกันฝน และสนามหญ้าที่มีพุ่มไม้เตี้ย ๆ เพื่อลดงานสนาม

## 2.2 พาราไดม์การบริหารจัดการภาครัฐ

พิทยา บวรวัฒนา (Bidhya Bowornwathana, 2010) ได้อธิบายถึงความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการ รวมไปถึงการแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของแต่ละกิจกรรมของรัฐ เพื่อผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพโดย วิจัยฉบับนี้ได้นำแนวความคิด

ของพาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญกล่าวคือพาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ ได้ทำการรวบรวมไว้ในหนังสือ 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง มาทำการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบของงานวิจัยฉบับนี้ โดยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มี 3 พาราไดม์ทางการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนี้

1) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (OPM) เป็นแนวคิดหลักการบริหารจัดการภาครัฐในยุคสมัยคลาสสิก (ค.ศ.1887-ปัจจุบัน) มีคุณลักษณะ ดังนี้ การบริหารจัดการภาครัฐ โดยเป็นผู้จัดบริการสาธารณะเอง มีโครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchical Structure) ภาครัฐเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นทางการสูง มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) มีกฎระเบียบที่เคร่งครัด การจ้างงานแบบตลอดชีพ (Lifetime Employment) และมีสวัสดิการที่ดี

2) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) คือการบริหารจัดการภาครัฐโดยมีความรู้พื้นฐานในการบริหารจัดการภาครัฐด้วยการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ รัฐมองประชาชนเป็นลูกค้า การใช้แรงจูงใจที่เป็นตัวเงิน (Financial Incentive) เชื่อมกับผลการปฏิบัติงาน มีความตั้งใจลดบทบาทของภาครัฐ มีการกระจายอำนาจ (Decentralization) มีการตัดสินใจที่รวดเร็ว มีการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง และมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน

3) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) (Prakorn Siriprakob, 2017, pp.71)

อธิบายถึงแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ได้รับการตีพิมพ์อย่างแพร่หลายในวารสาร PAR เมื่อ ค.ศ. 2000 ในเดือนพฤศจิกายนและเดือนธันวาคม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถูกคิดโดยนักวิชาการคู่สามีภรรยา Robert B. Denhardt และ Jane V. Denhardt โดยแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) โดยมีหลักบริหารจัดการที่ภาครัฐนำมาใช้คือการบริหารจัดการภาครัฐมุ่งเน้นการเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มองประชาชนเป็นพลเรือน (Citizens)<sup>3</sup> รัฐบาลมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่พลเมือง การตัดสินใจต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ผู้บริหารมีหน้าที่เป็นคนกลางในการแก้ไขปัญหา และต้องเป็นรัฐบาลที่มีคุณธรรม และสามารถที่จะตรวจสอบได้

### 2.3 การแบ่งประเภทของผู้สูงอายุ

กรมกิจการผู้สูงอายุ (Department of Older Persons, 2020) ได้ทำการแบ่งผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ผู้สูงอายุวัยต้น มีอายุระหว่าง 60 - 69 ปี
- 2) กลุ่มผู้สูงอายุวัยกลาง มีอายุระหว่าง 70 - 79 ปี และ
- 3) กลุ่มผู้สูงอายุวัยปลาย มีอายุ 80 ปีขึ้นไป

### 2.4 ประเภทที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางการออกแบบสภาพแวดล้อมเพื่อทุกคน (Center of Excellence in Universal Design, 2020) ได้ทำการแบ่งประเภทที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้ 1) อยู่บ้านเดิม ปรับบ้าน (In Home) 2) ชุมชนผู้สูงอายุอิสระไม่พึ่งพา

(Independent Living: IL) 3) ชุมชนผู้สูงอายุแบบพึ่งพา (Assisted Living: AL) 4) ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะสมองเสื่อม ภาวะอัลไซเมอร์ และภาวะโรคพาร์กินสัน (Alzheimer's care) 5) ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ป่วยติดเตียง (Nursing Home) และ 6) ที่พักระยะสุดท้ายของผู้สูงอายุ (Hospice Care)

### 2.5 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ชมพูนุท ดันติถาวร (Chompunuth Tantithaworn, 2008) ได้ทำการศึกษาเรื่องสภาพการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุในเมืองสุภาพดี: กรณีศึกษา โครงการบางไทร ฮอสปิเอร์ส จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพพบว่า ผู้มีอายุ 50 - 59 ปี สนใจซื้อบ้านมากที่สุด 23 คน อายุ 60 - 69 ปี จำนวน 19 คน อายุ 70 - 79 ปี จำนวน 11 คน และอายุ 80 - 103 ปี จำนวน 4 คน และในจำนวนนี้แบ่งเป็นผู้สูงอายุหญิง 41 คนและผู้สูงอายุชาย 20 คน ทุกคนมีรายได้ปานกลาง - สูงมาก มีการศึกษาดี ตัดสินใจซื้อบ้านด้วยตนเอง สุขภาพดี ผู้สูงอายุจำนวน 51 คน มีภูมิลำเนาเดิมอยู่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และต่างจังหวัด 10 คน ทำเลที่เหมาะสมสำหรับโครงการบ้านผู้สูงอายุควรเป็นจังหวัดปริมณฑลที่มีความสงบเงียบ ผลการศึกษาสภาพการอยู่อาศัยพบว่า ผู้สูงอายุมักใช้เวลาทำกิจกรรมอยู่ภายในห้องรับแขก จุดเด่นทางกายภาพมี 7 ประการคือ ติดตั้งสัญญาณฉุกเฉิน 3 จุด ในห้องนอน ห้องรับแขกและห้องน้ำ ติดโทรศัพท์ภายในบ้าน ห้องน้ำกว้างเป็นพิเศษ พื้นบ้าน

<sup>3</sup> พลเมือง หมายถึง ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในโครงการมีการชำระค่าใช้จ่ายค่าที่พักอาศัยให้กับโครงการที่พักอาศัยทั้ง 3 กรณีศึกษา

เปรียบเทียบกันหมดไม่มีกรณีประตุ ใช้ต้นไม้เป็นรั้วกันอาณาเขต มีผู้บริหารโครงการเป็นแพทย์ประจำโครงการตลอด 24 ชั่วโมง และมีสหคลินิกบางโทร ฮอสปิแฮร์สและคลับแฮร์สห่างจากบ้าน 200 เมตร ช่วยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุทุกคนต้องการอาศัยอยู่ในโครงการ และเห็นว่าการบริหารงานแบบบริษัท จำกัดในรูปแบบ Hospihouse (Hospital+House) มีความเหมาะสม เหตุผลหลักที่ซื้อบ้านคือ คาดหวังที่จะรับบริการทางการแพทย์ในอนาคต และใช้อู่อาศัยถาวร ต้องการซื้อบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ตลอดไป ไม่ชอบพึ่งพาผู้อื่น ทุกคนไม่เคยหกล้มระหว่างพักอาศัยตลอดงานวิจัยนี้สรุปได้ว่าโครงการประสบความสำเร็จในเชิงการตลาดบ้านพักอาศัย ที่มีคุณภาพเข้าถึงบริการทางการแพทย์ในอนาคต ปัญหาในโครงการได้แก่ ปัญหาน้ำใช้ เนื่องจากยังใช้น้ำบาดาล การขาดแคลนพื้นที่สวนสาธารณะ ผู้สูงอายุมักจะเก็บตัวอยู่ในที่พักอาศัยของตนเอง ไม่ออกมาใช้พื้นที่ภายนอกบ้านพัก ไม่ชอบออกกำลังกาย และไม่ค่อยใช้บริการในคลับแฮร์สและบริการทางการแพทย์ในสหคลินิกบางโทรฯ ข้อเสนอแนะได้แก่ ด้านสุขภาพ ควรจัดทำแผนระยะยาวในการส่งเสริมสุขภาพให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายเพื่อผลสัมฤทธิ์ในแผนงานเมืองสุขภาพดี เพื่อให้ผู้สูงอายุออกมาใช้พื้นที่ภายนอกอาคารมากขึ้น และบ้านสำหรับผู้สูงอายุไม่จำเป็นจะต้องกันแบ่งสัดส่วนห้องนอน ห้องรับแขก ห้องครัว เพื่ออำนวยความสะดวก ด้านการพัฒนาสถานบริการผู้สูงอายุ ควรสนับสนุนให้เกิดการวิจัยเปรียบเทียบสถานบริการผู้สูงอายุในหลายรูปแบบ ทั้งระดับประเทศไทยและระดับ

ต่างประเทศ เพื่อจะได้ทราบความเคลื่อนไหวของกลุ่มประชากรผู้สูงอายุทั่วโลก และความต้องการสถานบริการผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ อย่างรอบด้านมากขึ้น

สุจิตรา จิระวานิชย์กุล (Sujitra Jiravanichkul, 2013) ได้ศึกษาพฤติกรรมและสภาพการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุในอาคารชุดที่ออกแบบสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาสวนวงศินเวศ จังหวัดสมุทรปราการ โดยศึกษาทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 คน (ผู้สูงอายุทั้งเพศ 1 และเพศ 2) และทำการสัมภาษณ์เชิงลึก 25 คน กรณีศึกษาโดยใช้วิธีการสังเกต การสำรวจพื้นที่ใช้สอยภายในห้องพัก การสัมภาษณ์การใช้พื้นที่ส่วนกลางและความคิดเห็นด้านต่าง ๆ กรณีศึกษาบางส่วนที่ไม่ได้เข้าพักในโครงการจะใช้วิธีการส่งแบบสัมภาษณ์ล่วงหน้าแล้วโทรศัพท์เพื่อสัมภาษณ์เกี่ยวกับความคิดเห็นด้านต่าง ๆ แทน นอกจากนี้สัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้จัดการโครงการเกี่ยวกับการจัดการภายในโครงการ การจัดกิจกรรมและปัญหาที่ผู้สูงอายุร้องเรียน ข้อมูลด้านพฤติกรรมและสภาพการอยู่อาศัยนั้นสามารถเก็บรวบรวมได้จากผู้สูงอายุ 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มอยู่อย่างอิสระ แบบอยู่อาศัยประจำ มีการใช้พื้นที่ห้องพัก พื้นที่ส่วนกลางและพื้นที่ภายนอกอาคารที่มีความหลากหลาย ตามความชอบหรือความสามารถของร่างกาย (2) กลุ่มอยู่อย่างอิสระ แบบอยู่อาศัยไม่ประจำ พบว่าส่วนใหญ่จะใช้เวลาพักผ่อนภายในห้องพัก สิ่งอำนวยความสะดวกส่วนกลางที่ใช้มากคือร้านอาหาร รองลงมาคือห้องสมุด (3) กลุ่มอยู่

แบบพึ่งพาซึ่งอยู่อาศัยประจำ ส่วนใหญ่จะใช้เวลาอยู่ในห้องพัก ปัญหาที่พบในระดับห้องพัก คือ การระบายอากาศ ในระดับพื้นที่ส่วนกลาง คือ ที่จอดรถน้อยและอยู่ไกล พื้นที่ส่วนกลางอยู่ไกล ไม่มีระบบอินเทอร์เน็ตไร้สาย ไม่มีทางเลือกเรื่องร้านอาหาร ควรมีกิจกรรมสำหรับคนที่ไม่สูงอายุบ้าง การบริการของเจ้าหน้าที่เป็นระบบราชการ ล่าช้า เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ไม่มีใจบริการ สรุปผลศึกษาพบว่ากลุ่มอยู่แบบพึ่งพา มีความต้องการด้านกายภาพที่แตกต่างจากกลุ่มอยู่อย่างอิสระ คือ ต้องการระยะทางเดิน พื้นที่โล่งส่วนนอน ส่วนนั่งเล่น และห้องน้ำสำหรับรถวีลแชร์ อุปกรณ์ช่วยเหลือหรือสำหรับผู้ดูแล โดยที่ผู้ดูแลมี 2 ประเภทคือ ผู้ดูแลส่วนตัวและผู้ดูแลส่วนกลาง จะมีรายละเอียดในการจัดพื้นที่ใช้สอยที่แตกต่างกัน ดังนั้นในการออกแบบที่อยู่อาศัยระยะยาวที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุแบบอยู่อย่างอิสระและแบบพึ่งพา จึงต้องมีความแตกต่างกัน ซึ่งรายละเอียดบางประการไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการออกแบบเพื่อคนทั้งมวล เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ลักษณะการอยู่อาศัย (อยู่อย่างอิสระหรือแบบพึ่งพา) รูปแบบในการอยู่อาศัย (แบบอยู่ประจำหรืออยู่ไม่ประจำ) การมีผู้ดูแลเป็นต้น อย่างไรก็ตามที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุทั้ง 2 กลุ่มควรอยู่ในโครงการเดียวกันแต่แยกพื้นที่ (Zoning) เพื่อความสะดวกในการดูแลจัดการ สิ่งอำนวยความสะดวก การบริการ และการรักษาความสัมพันธ์ของผู้อยู่อาศัย

จรรยาวัชร์ พันธุ์ยิม (Janyarak Punyim, 2014) ทำการศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตและ

ความต้องการของผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์คนชรา จังหวัดนครปฐม จากการศึกษาพบว่าในด้านสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ คือ ที่พักอาศัยที่มีสภาพแวดล้อมที่ร่มรื่น มีความสะอาดและมีการรักษาความปลอดภัยอย่างดี มีสิ่งอำนวยความสะดวกจัดไว้ให้ใช้อย่างเพียงพอ มีสาธารณูปโภคเข้าถึง และสามารถเดินทางไปโรงพยาบาลได้สะดวก ทำให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ปรีพจน์ เพชรมีศรี (Peerapoj Phetmeesri, 2015) ได้ศึกษาเรื่องความหมายของคำว่า “บ้าน” ในบ้านพักคนชราบ้านบางแคกรณีศึกษา ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค ภายใต้กรอบแนวความคิดของปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการสร้างความหมายของศูนย์ฯ ทั้งหมดใน 3 ปัจจัย คือ (1) ความปลอดภัย (2) ความเป็นส่วนตัว (3) การมีปฏิสัมพันธ์ พบว่าสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค สร้างขึ้นส่งผลต่อความรู้สึกของผู้สูงอายุโดยทั้ง 3 ประเด็นมีความเชื่อมโยงและส่งผลต่อกัน เช่น หอพักที่มีความเป็นส่วนตัวมากและปลอดภัยเมื่ออยู่ในระดับของศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค แต่อาจจะไม่ปลอดภัยในระดับพื้นที่ส่วนนอนเพราะผู้สูงอายุอาศัยอยู่เพียงลำพังอยู่ห่างจากสายตาคนอื่น หรือผู้สูงอายุที่นอนอยู่อาคารนอนรวมอาจจะมีความเป็นส่วนตัวที่น้อยแต่มีความรู้สึกปลอดภัยจิตใจ เพราะมีเพื่อนร่วมห้องช่วยดูแลตนเวลาเจ็บป่วย และมีปฏิสัมพันธ์ที่มากกว่าหอพักหรือบ้าน

บังกะโล หรือการพยายามใช้กิจกรรมที่สะท้อนถึงความเป็นบ้านในครอบครัวแต่ไม่สามารถใช้ได้กับบ้านพักคนชรา เช่น การรับประทานอาหารร่วมกันก็อาจจะไม่ใช่วิธีที่เหมาะสมเพราะทำให้เกิดการทะเลาะกันมากกว่าที่จะกระตุ้นให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดี จะเห็นว่าความแตกต่างกันของปัจจัยในแต่ละพื้นที่ใช้สอยส่งผลต่อความรู้สึกของความหมายของคำว่า “บ้าน” ของผู้สูงอายุที่ต่างกัน ส่วนวิธีการที่ผู้สูงอายุสร้างความสัมพันธ์กับบ้านของตนเองนั้นมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละบุคคล ต้องอาศัยความเข้าใจและความยืดหยุ่นของกฎเกณฑ์บ้างในบางครั้ง เพื่อผู้สูงอายุสามารถควบคุมและเลือกกิจกรรมหรือการใช้ชีวิตของตนเองภายในอาณาเขตของศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค ซึ่งมีความสำคัญคล้ายกับการสร้างสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสมแต่เป็นการสร้างพื้นที่ที่เหมาะสมของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของตน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การออกแบบอาจจะต้องให้ความสนใจกับความรู้สึกของผู้สูงอายุและการสร้างสภาพแวดล้อมทางกายภาพไปด้วย

เบญจภรณ์ ธโนศวรรย์ (Benjaporn Thanosawan, 2017) ได้ทำการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางสังคมของที่อยู่อาศัยกับสุขภาวะของผู้สูงอายุ: อิทธิพลส่งผ่านของการเห็นคุณค่าในตนเองแบบเน้นอัตลักษณ์ตนและการเห็นคุณค่าในตนเองแบบเน้นความสัมพันธ์โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษาคั้งนี้เพื่อสำรวจผลกระทบของสภาพแวดล้อม

ทางสังคมของที่อยู่อาศัยต่อสุขภาวะของผู้สูงอายุ ผู้ร่วมการวิจัยเป็นผู้สูงอายุจำนวน 400 คน ประกอบด้วยผู้สูงอายุที่อาศัยในบ้านพักส่วนตัว 200 คน และผู้สูงอายุที่อาศัยในโครงการที่พักผู้สูงอายุ เช่น สววงคนิเวศ 200 คน กลุ่มตัวอย่างถูกประเมินเรื่องสภาพแวดล้อมทางสังคมของที่พักอาศัย การเห็นคุณค่าของตนเองแบบเน้นอัตลักษณ์ตน การเห็นคุณค่าในตนเองแบบเน้นความสัมพันธ์ และสุขภาวะส่วนบุคคล ผลการวิเคราะห์โมเดลสมการเชิงโครงสร้างพบว่า สภาพแวดล้อมทางสังคมของที่พักอาศัยมีอิทธิพลทางตรงทางบวกต่อสุขภาวะของผู้สูงอายุ และมีอิทธิพลทางอ้อมผ่านการเห็นคุณค่าในตนเองแบบเน้นอัตลักษณ์ตนและการเห็นคุณค่าในตนเองแบบเน้นความสัมพันธ์ เมื่อวิเคราะห์แต่ละกลุ่มเพิ่มเติมพบว่า การเห็นคุณค่าในตนเองแบบเน้นอัตลักษณ์ตนมีอิทธิพลส่งผ่านแบบสมบูรณ์ต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางสังคมของที่พักอาศัยและสุขภาวะของผู้สูงอายุที่อาศัยในบ้านพักส่วนตัว ในขณะที่การเห็นคุณค่าในตนเองแบบเน้นอัตลักษณ์ตนและการเห็นคุณค่าในตนเองแบบเน้นความสัมพันธ์มีอิทธิพลส่งผ่านบางส่วนต่อความสัมพันธ์นี้ในกลุ่มผู้สูงอายุที่อาศัยในโครงการที่พักผู้สูงอายุ สภาพแวดล้อมทางสังคมของที่พักอาศัยมีอิทธิพลทางตรงต่อสุขภาวะเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่อาศัยในโครงการที่พักผู้สูงอายุเท่านั้น แม้ว่าคะแนนสุขภาวะของกลุ่มผู้สูงอายุที่อาศัยในโครงการที่พักผู้สูงอายุจะสูงกว่าอีกกลุ่ม แต่ความแตกต่างนี้ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ธนพร ทองขาว (Tanaporn Tongkhaow, 2019) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุ กรณีศึกษา: โครงการสวางคนิเวศ สภาอากาศไทย และศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งในด้านการบริหารจัดการองค์การ การบริหารจัดการที่อยู่อาศัย ตลอดจนจนแนวทางการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุของหน่วยงานภาครัฐหลักที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ประจำอาคารสวางคนิเวศ สภาอากาศไทย จำนวน 3 ท่าน และผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค จำนวน 4 ท่าน ผลการศึกษาพบว่า จากเกณฑ์ที่ใช้ในการเปรียบเทียบลักษณะการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุทั้งสองแห่งนั้น มีความคล้ายคลึงกันในด้านวิสัยทัศน์ ค่านิยมการจัดโครงสร้างองค์การ การวางแผนและการดำเนินงาน และการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ ในขณะที่ทั้งสองแห่งมีความแตกต่างกันในเรื่อง หน่วยงานที่สังกัด การสนับสนุนงบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล อัตราค่าบริการ และกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ ในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐนั้น มีเพียงศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแคที่ได้รับการส่งเสริมทั้งในมิติด้านการเงิน การอบรมพัฒนาบุคลากร

องค์ความรู้ และนวัตกรรมผู้สูงอายุ สำหรับการ จัดที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มีลักษณะให้ผู้สูงอายุได้อยู่อาศัยในที่เดิมภายใต้การดูแลของครอบครัว และมีการสร้าง Senior Complex ที่มีบริการครบวงจร เพื่อบริการผู้สูงอายุที่ต้องการใช้ชีวิตในชุมชน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันภาครัฐยังไม่มีแนวทางส่งเสริมการจัดบริการที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุของภาคเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร

หอมหวล บัวระภา (Homhuan Buarabha, 2021) ได้ทำการศึกษาเรื่องความต้องการของผู้สูงอายุและความพร้อมของสถาบันที่ให้บริการผู้สูงอายุ ผลการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุต้องการมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง ในระดับมากที่สุด ร้อยละ 92 ต้องการอาหารที่ถูกสุขลักษณะตามวัยในระดับมากที่สุดร้อยละ 88 ต้องการที่อยู่อาศัยที่ดีในระดับมากที่สุดร้อยละ 86 ต้องการการพักผ่อนและการตรวจสุขภาพอย่างรวดเร็วในระดับมากที่สุดร้อยละ 80 ต้องการการรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าจากรัฐในระดับมากที่สุดร้อยละ 76 ต้องการมีผู้ช่วยเหลือยามเจ็บป่วย ต้องการการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อป้องกันอุบัติเหตุมากที่สุดร้อยละ 74 ต้องการการประกันรายได้และประกันความชราภาพในระดับมากที่สุดร้อยละ 70 ต้องการขวัญกำลังใจในระดับมากที่สุดร้อยละ 64 ต้องการการสนับสนุนจากครอบครัวและสังคมทางด้านความเป็นอยู่รายได้ บริการจากรัฐในระดับมากที่สุดร้อยละ 62 และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกสถาบันที่ให้บริการผู้สูงอายุพบว่า มีการเตรียม

ความพร้อม ดังนี้ (1) การเตรียมความพร้อมของสุขภาพร่างกาย (2) การเตรียมเรื่องการเงินและทรัพย์สิน (3) การเตรียมเรื่องบ้านและที่อยู่ (4) การเตรียมเรื่องงาน (5) การเตรียมความพร้อมทางด้านจิตใจ (6) การเตรียมความพร้อมด้านสังคม (7) การเตรียมความพร้อมด้านนโยบาย

ธนาภรณ์ ภาณุมาศย์ (Tanapon Panumat, 2021) ได้ทำการศึกษาแนวคิดการจัดการรูปแบบสิทธิการพักอาศัยในโครงการที่พักอาศัยผู้สูงอายุในประเทศไทย (กรณีศึกษาในกลุ่ม Young Happy) โดยสถานการณ์ของผู้สูงอายุในประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงวัยอย่างสมบูรณ์ใน พ.ศ. 2565 ดังนั้นการเตรียมความพร้อมในการรองรับสังคมของผู้สูงอายุ จึงจำเป็นต้องร่วมมือกันในทุก ๆ ภาคส่วนไม่ว่าจะเป็น ด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สุขภาพ สังคมและแนวทางแก้ไขปรับเปลี่ยนรูปแบบการดูแลผู้สูงอายุให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและที่พักอาศัยให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ ในด้านต่าง ๆ รวมถึงการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) ทำให้มีการพัฒนาโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน โดยโครงการอสังหาริมทรัพย์เพื่อผู้สูงอายุจะมีรูปแบบในการซื้อเช่าและเช่าพักอาศัยแตกต่างกันออกไปไม่ว่าจะเป็นแบบขายขาด การเช่าระยะยาว 30 ปี การเช่าอยู่แบบรายเดือนและดูแลผู้สูงวัยแบบรายวัน จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนี้ผู้วิจัยจึงสนใจในเรื่องสิทธิการเช่าพักอาศัยในรูปแบบที่แตกต่างกัน จึงกลายมาเป็นที่มาของการศึกษา แนวคิดการจัดการรูปแบบ

สิทธิการพักอาศัยในโครงการที่พักอาศัยผู้สูงอายุในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เลือกที่จะซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ประเภทโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุเมื่อเข้าสู่วัยเกษียณและเลือกสิทธิการเช่าพักอาศัยในโครงการผู้สูงอายุ ในรูปแบบรายเดือน และรูปแบบเช่าระยะยาวตลอดชีวิต โดยปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกสิทธิการพักอาศัยในโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ คือ ราคาของที่พักอาศัยและเงื่อนไขในการเช่าพัก จึงเสนอแนะแนวทางการจัดการรูปแบบสิทธิการพักอาศัยในมุมมองของผู้ประกอบการส่วนใหญ่ คิดเห็นว่าควรมีสิทธิการเช่าพักหลายรูปแบบในโครงการเดียวเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเลือกให้เหมาะสมกับตัวเองมากที่สุดและเพิ่มสวัสดิการให้ผู้สูงอายุให้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงที่พักอาศัยในโครงการได้มากขึ้นและเพิ่มโอกาสทางการตลาดกับผู้พัฒนาโครงการ

### 3. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มีรูปแบบการวิจัยที่เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง และบูรณาการจำนวนกรณีศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องจำนวนไม่มากเข้าด้วยกัน การเก็บข้อมูลมีลักษณะเปิดมากและมุ่งที่จะให้เห็นภาพที่สมบูรณ์ (Prakorn Siriprakob, 2021, pp.37) นอกจากนี้ยังศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารโดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และทำการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ที่มีการกำหนด

หัวข้อและประเด็นสอบถามเอาไว้เป็นกรอบการสัมภาษณ์ โดยมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ซึ่งคำถามการสัมภาษณ์ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านผู้สูงอายุ งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่ต้องการทราบถึงหลักการบริหารจัดการที่โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแต่ละแห่งใช้ในการบริหารจัดการผ่านการใช้ 3 พาราไดม์ทางการบริหารจัดการทางรัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้ทำการส่งหนังสืออนุเคราะห์ข้อมูลขอสัมภาษณ์ถึงผู้ที่สามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา และได้ทำการส่งไปทั้ง 3 กรณีศึกษา โดยแต่ละโครงการได้มอบหมายให้ผู้บริหารหน่วยงานของตนเป็นผู้ให้ข้อมูล ทำให้มีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive

sampling) ดังนี้

- 1) ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค จำนวน 1 คน
- 2) ผู้จัดการโครงการ Wellness City จำนวน 1 คน
- 3) ผู้จัดการโครงการสวางคนิเวศ จำนวน 1 คน

#### 4. ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยผู้วิจัยทำการสรุปหลักบริหารจัดการภาครัฐที่แต่ละองค์กรนำมาใช้บริหารจัดการแต่ละโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุเอาไว้แต่ละโครงการ ดังนี้

**ตารางที่ 1:** ตารางแสดงหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (OPM) กับโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุกรณีศึกษาศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

หลักแนวคิดของหลักการบริหารจัดการแนวเก่า	ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร	โครงการสวางคนิเวศ จังหวัดสมุทรปราการ	โครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
1. รัฐเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ	เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	มีสถานะเป็นองค์กรการกุศลและมีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเฉพาะ ถือเป็นโครงการของภาคประชาสังคม	ไม่จัดเป็นการบริการสาธารณะ เอกชนเป็นผู้ลงทุนดำเนินการทั้งหมด
2. มีโครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชา	โครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชาเป็นแนวตั้ง แบ่งฝ่ายการทำงานอย่าง และมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและแต่ละตำแหน่งมีความชำนาญเฉพาะด้าน	โครงสร้างเป็นแนวตั้ง มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน และมีความชัดเจนในลำดับชั้นบังคับบัญชา	มีโครงสร้างการแบ่งฝ่ายการทำงานอย่างชัดเจนและทุกฝ่ายต้องปฏิบัติงานร่วมกันได้ โดยมีผู้อำนวยการแต่ละฝ่ายเป็นผู้กำกับดูแลการทำงาน
3. มีความเป็นทางการสูง	เป็นทางการสูงโดยนโยบายและภารกิจของศูนย์ต้องอิงกับ กรมกิจการผู้สูงอายุ มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้สูงอายุที่อาศัยร่วมกำหนดนโยบายหรือทิศทางการทำงาน มีการทำงานเป็นขั้นตอนซับซ้อนและมีการลงบันทึก รายงานการทำงานเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน	ไม่ได้มีความเป็นทางการสูงมาก เพราะโครงการไม่ได้มีบุคลากรจำนวนมาก ทำให้บุคลากร 1 คนต้องปฏิบัติงานได้ในหลายหน้าที่ (Multitasking) พร้อมกัน	ไม่ได้มีความเป็นทางการที่สูงมาก แต่มีผู้อำนวยการหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงกับภารกิจขององค์กรที่ตั้งไว้

หลักแนวคิดของ หลักการบริหาร จัดการแนวเก่า	ศูนย์พัฒนาการ จิตสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร	โครงการสวางคินเวศ จังหวัดสมุทรปราการ	โครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
4. การรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)	ผู้ตัดสินใจหลักภายใน หน่วยงานอยู่ที่ผู้อำนวยการ ศูนย์ฯ เพียงผู้เดียว เป็น การทำงานแบบบนลงล่าง	การตัดสินใจหลักทั้งหมด อยู่ที่ผู้จัดการโครงการ เพียงผู้เดียว เป็นการ ทำงานแบบบนลงล่าง	ไม่ได้มีการรวมอำนาจ การตัดสินใจเบ็ดเสร็จไว้ที่ ส่วนกลางทั้งหมดเพราะ มีการทำงานหลายฝ่าย
5. มีกฎระเบียบที่ เคร่งครัด	ทำงานอิงตามภารกิจมีกฎ ระเบียบระบุไว้เป็นกรอบ การทำงาน มีขั้นตอนที่ ซับซ้อนทำให้ใช้เวลานาน ในการแก้ไขปัญหา	องค์กรมีกฎระเบียบที่ ต้องปฏิบัติตาม เช่น การ จัดซื้อจัดจ้างของโครงการ ที่ต้องมีความเคร่งครัดใน การปฏิบัติตามกฎของ สภาวิชาชีพ	มีกฎระเบียบในการทำงาน เพื่อให้เป็นไปด้วยความ เรียบร้อย
6. การจ้างงานแบบ ตลอดชีพ (Lifetime Employment)	การจ้างงานแบบตลอดชีพ ในบุคลากรประเภท ข้าราชการ และพนักงาน ข้าราชการ	ไม่มีการจ้างงานแบบ ตลอดชีพเป็นการจ้างแบบ แบบลูกจ้างสัญญาปีต่อปี	ไม่มีการจ้างงานแบบ ตลอดชีพ เป็นการจ้างแบบ ลูกจ้างสัญญาปีต่อปี
7. มีสวัสดิการที่ดี	บุคลากรประเภทข้าราชการ จะได้รับสวัสดิการแบบ ตลอดชีพ	เป็นการจ้างแบบลูกจ้าง จึงได้สิทธิสวัสดิการแบบ ลูกจ้างทั่วไป ไม่ได้ใช้สิทธิ เหมือนกับข้าราชการ ของรัฐ	เป็นการจ้างแบบลูกจ้าง จึงได้สิทธิสวัสดิการแบบ ลูกจ้างทั่วไป ไม่ได้ใช้สิทธิ เหมือนกับข้าราชการของรัฐ

จากตารางที่ 1 สามารถจำแนกให้เห็นถึงความเหมือนของทั้ง 3 โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุได้ ดังนี้ (1) การมีโครงสร้างลำดับบังคับบัญชา กล่าวคือทั้ง 3 โครงการมีลำดับชั้นบังคับบัญชาเป็นแนวตั้ง มีการทำงานจากบนลงล่าง แต่ละตำแหน่งต้องใช้ความชำนาญเฉพาะด้านและมีลำดับชั้นบังคับบัญชาที่ชัดเจน (2) การมีกฎระเบียบที่เคร่งครัดที่พบได้ใน 3

โครงการกรณีศึกษา ที่ผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานอิงกับกฎระเบียบขององค์กรที่ได้ตั้งเอาไว้เป็นกรอบในการทำงาน โดยทั้ง 3 โครงการกรณีศึกษามีความแตกต่างกันในด้านของการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง โดยศูนย์พัฒนาการจิตสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร และโครงการสวางคินเวศ จะมีเพียงตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้จัดการ

โครงการที่มีอำนาจตัดสินใจเพียงผู้เดียว แตกต่างจากโครงการ Wellness City ที่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้อยู่ในหลายระดับการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังพบความต่างในเรื่องสวัสดิการ และการจ้างงานโดยมีเพียงศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร ที่มีการจ้างงานแบบตลอดชีพเพียงโครงการเดียว จึงสามารถสรุปได้ว่า ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค เป็นโครงการที่พักอาศัยสำหรับ

ผู้สูงอายุที่ตรงกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (OPM) มากที่สุด อันเนื่องมาจากเป็นโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐอย่างเต็มรูปแบบโดยมีต้นสังกัด คือ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยได้งบประมาณทุกปีจากกรมกิจการผู้สูงอายุ ทำให้บ้านบางแคมีรัฐเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ อันเป็นหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่พบได้เด่นชัดในแนวคิดของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า

**ตารางที่ 2:** ตารางแสดงหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับ โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุกรณีศึกษาศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร	โครงการสวางคนิเวศ จังหวัดสมุทรปราการ	โครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
1. ความรู้พื้นฐานในการบริหารจัดการเป็นหลักเศรษฐศาสตร์	ไม่ได้ใช้ความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์เป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการโครงการ การบริหารโครงการเป็นไปตามเป้าหมายที่สอดคล้องที่ได้ตั้งไว้กับกรมกิจการผู้สูงอายุ	ใช้รูปแบบการบริหารของเอกชนมาปรับใช้โดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า มาบริหารโครงการ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการประกอบธุรกิจ	ใช้กลไกตลาดเข้ามาบริหารจัดการทั้งหมด โดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร มาใช้ในการบริหารจัดการโครงการ
2. มองประชาชนเป็น ลูกค้า	ในศูนย์มีผู้สูงอายุที่พักอาศัยในหลายรูปแบบทั้งรูปแบบของการสงเคราะห์และแบบซื้อสิทธิอยู่อาศัยตลอดชีพ ทำให้มองผู้อยู่อาศัยได้ทั้งผู้รับการสงเคราะห์และลูกค้า	ผู้สูงอายุที่อาศัยในโครงการทุกคนเป็นลูกค้าของโครงการ	มองผู้สูงอายุที่อาศัยในโครงการเป็นลูกค้าของโครงการ

หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร	โครงการสวางคินิเวศจังหวัดสมุทรปราการ	โครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
3. การใช้แรงจูงใจที่เป็นตัวเงิน (Financial Incentive)	เงินเดือนของบุคลากรที่เป็นข้าราชการเป็นไปตามขั้นเงินเดือน	เชื่อมผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กับสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน ในรูปแบบการขึ้นเงินเดือน และการต่อสัญญาจ้าง	เชื่อมผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กับสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน ในรูปแบบการขึ้นเงินเดือน และการต่อสัญญาจ้าง
4. การลดบทบาทของภาครัฐ	ไม่มีการส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนอื่น ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาทำแทน (Outsourcing)	ไม่มีการจ้างหน่วยงานภายนอกมาทำงานแทน (Outsourcing) ทางโครงการจะเป็นผู้จัดหาและบริหารจัดการสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง	ไม่มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐ และทางโครงการไม่มีการให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาทำงานแทนในบางหน้าที่ (Outsourcing)
5. การกระจายอำนาจ (Decentralization)	ไม่พบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	ไม่พบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	ไม่พบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
6. การตัดสินใจที่รวดเร็ว	ผู้บริหารไม่สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและต้องอิงกับกฎของกรมกิจการผู้สูงอายุผู้เป็นต้นสังกัด	ผู้จัดการโครงการมีความอิสระในการบริหารงานและมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาบางเรื่องได้อย่างทันท่วงที	ผู้บริหาร และหัวหน้าหน่วยงานมีความเป็นอิสระในการบริหารงานและมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา
7. การจ้างงานแบบสัญญาจ้าง	มีการจ้างงานแบบสัญญาจ้างในบุคลากรที่มีสถานะเป็นลูกจ้าง	พนักงานที่ปฏิบัติงานในโครงการเป็นลูกจ้างของโครงการโดยมีการต่อสัญญาจ้างแบบปีต่อปี	พนักงานที่ปฏิบัติงานในโครงการเป็นลูกจ้างของโครงการโดยมีการต่อสัญญาจ้างแบบปีต่อปี
8. การมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน	มีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามภารกิจของศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่ตั้งเอาไว้ที่ต้องอิงกับภารกิจของกรมกิจการผู้สูงอายุ	ใช้ตัวชี้วัดการทำงาน Key Performance Indicator (KPI) ที่มาจากสภากาชาดไทย เป็นหลัก แต่โครงการนำมาปรับให้เข้ากับบริบทและรูปแบบของตัวโครงการเอง	ทางองค์กรได้นำเอาผลการปฏิบัติงานเชื่อมกับการสร้างตัวชี้วัดหลักของผลปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator: KPI) เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานและเป็นเงื่อนไขในการต่อสัญญาจ้าง

จากตารางที่ 2 เนื่องจากหัวข้อของการลดบทบาทในภาครัฐ รวมถึงในหัวข้อของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ในงานวิจัยชิ้นนี้ไม่สามารถที่จะนำโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่มีได้มีสถานะเป็นของภาครัฐนำมาวิเคราะห์ได้ ในที่นี้คือไม่สามารถนำโครงการสวทคเนิเวศ และโครงการ Wellness City มาร่วมวิเคราะห์ได้ในหัวข้อนี้ทำให้ไม่สามารถจำแนกความเหมือนหรือความต่างในการบริหารงานในหัวข้อนี้ได้ ทำให้ผู้วิจัยสามารถจำแนกความเหมือนและความต่างออกมาได้ ดังนี้ (1) ทั้ง 3 โครงการกรณีศึกษาที่มีความเหมือนกันในหัวข้อมองลูกค้าเป็นประชาชน ถึงแม้ว่าศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร จะมีสถานะเป็นหน่วยงานของภาครัฐแต่ผู้สูงอายุที่พักอาศัยมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุที่อาศัยด้วยการซื้อสิทธิ มีการจ่ายค่าเช่าค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ เอง ทำให้ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแคมีมุมมองต่อผู้อยู่อาศัยเป็นลูกค้าเฉกเช่นเดียวกับโครงการของภาคประชาสังคม และภาคเอกชน (2) การมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของทั้ง 3 โครงการที่

มีการวัดผลการทำงานแต่มีความแตกต่างกันโดยศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค และโครงการสวทคเนิเวศจะมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยการอ้างอิงกับหน่วยงานต้นสังกัด ส่วนโครงการ Wellness City มีการใช้ตัวชี้วัดหลักของการทำงานที่เป็นของโครงการเอง และยังเชื่อมผลการปฏิบัติงานไว้กับการต่อสัญญาจ้างการทำงาน (3) ความแตกต่างในหัวข้อการตัดสินใจที่รวดเร็ว จากตารางจะพบว่าศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ทันที เนื่องจากมีขั้นตอนการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนจำเป็นต้องผ่านผู้มีอำนาจหลายขั้นตอน ต่างจากโครงการสวทคเนิเวศ ที่ถึงแม้จะมีผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว แต่สามารถใช้ดุลยพินิจที่มีในตำแหน่งพิจารณาแก้ไขปัญหาในบางเรื่องได้รวดเร็ว รวมถึงโครงการ Wellness City ที่ผู้บริหาร และหัวหน้าหน่วยงานมีความเป็นอิสระในการบริหารงานและมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหา ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วกว่า

**ตารางที่ 3:** แสดงหลักการบริหารจัดการสาธารณสุขแนวใหม่ (NPS) กับ ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสวางคนิเวศ สภาอากาศไทย จังหวัดสมุทรปราการ และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

แนวคิดหลักการ บริหารจัดการ สาธารณสุขแนวใหม่ (NPS)	ศูนย์พัฒนาการ จัดสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร	โครงการสวางคนิเวศ สภาอากาศไทย จังหวัด สมุทรปราการ	โครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
<b>1. การเป็น ประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วม</b>	จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม แก่ผู้สูงอายุในศูนย์ฯ หลาย กิจกรรมเกิดขึ้นจากความ ต้องการของผู้สูงอายุเป็น ผู้เสนอ มีการลงพื้นที่ของ นักสังคมสงเคราะห์ของทาง ศูนย์ฯ เพื่อดูแลความเป็นอยู่ และให้ความรู้ในการดูแล ผู้สูงอายุในชุมชนทำให้เกิด ชุมชนเข้มแข็ง และเกิด เครือข่ายพลเมือง	ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ใน โครงการมีส่วนร่วมในการ เลือกตั้งคณะกรรมการ ผู้อยู่อาศัยในโครงการเพื่อ เป็นตัวแทนของผู้สูงอายุ ในการติดต่อประสานงาน กับผู้จัดการโครงการ	มีการทำสำรวจแบบสอบถาม ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัย ทุก 6 เดือน และผู้อยู่อาศัย สามารถร้องเรียน หรือให้ คำแนะนำต่าง ๆ ผ่านทางนิติ ของโครงการได้ตลอดเวลา
<b>2. ประชาชน คือ พลเมือง (Citizens)</b>	มีการมองผู้สูงอายุแยกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มลูกค้า คือ ผู้สูงอายุที่พักอาศัยใน รูปแบบของบังกะโลมีการ ซื้อสิทธิ จ่ายค่าเช่ารายเดือน และจ่ายค่าสาธารณูปโภค และแบบต่อมาคือ กลุ่มผู้รับ การสงเคราะห์ กล่าวคือเป็น ผู้สูงอายุที่อาศัยเป็นแบบ หอพักโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ใด ๆ เป็นการได้รับการ สงเคราะห์จากรัฐบาล	โครงการมองผู้สูงอายุเป็น ทั้งพลเมืองและลูกค้าที่มี ความกระตือรือร้นและให้ ความสนใจในการเข้าร่วม ในการกำหนดนโยบาย และพัฒนาโครงการ	โครงการมีสถานะเป็นผู้ให้บริการ (Serving) จึงมีหน้าที่ คอยอำนวยความสะดวก สบายให้กับผู้อยู่อาศัยใน โครงการทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง การดำรงชีวิตในโครงการ

แนวคิดหลักการ บริหารจัดการ สาธารณะแนวใหม่ (NPS)	ศูนย์พัฒนาการ จัดสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร	โครงการสวางคนิเวศ สภาภาคไทย จังหวัด สมุทรปราการ	โครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
3. รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับพลเมือง	รัฐเป็นผู้ให้บริการ (Serving) จึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้ที่คอยอำนวยความสะดวกเป็นผู้ที่คอยแก้ไขปัญหาให้กับผู้สูงอายุ	รัฐมิได้เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวก มีเพียงแต่โครงการที่เป็นผู้จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในโครงการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสมและทันทั่วทั้งที่	รัฐมิได้เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกให้กับพลเมือง มีเพียงตัวโครงการที่ให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ระดมความคิดเห็น และผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงการ
4. การตัดสินใจผ่านกระบวนการของการมีส่วนร่วม	เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้เสนอความคิดเห็นและร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นในการพักอาศัยโดยสามารถยื่นคำร้องผ่านทางศูนย์ เพื่อให้ปัญหาเหล่านั้นถูกรับฟังและแก้ไขเท่าที่เป็นไปได้	เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุที่พักอาศัยในโครงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รับเรื่องร้องเรียน และรับฟังปัญหาของผู้สูงอายุผ่านกรรมการผู้สูงอายุ	โครงการให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้อยู่อาศัยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ระดมความคิดเห็น และผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงการ
5. ผู้บริหารเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหา	เป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้สูงอายุ ซึ่งผู้อำนวยการมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาเบื้องต้น แต่ปัญหาที่ต้องส่งเรื่องไปที่กรมกิจการผู้สูงอายุ ทำให้เกิดความล่าช้า	ผู้จัดการโครงการเป็นคนกลางที่แก้ไขปัญหา เพื่อนำข้อสรุปของปัญหาหรือข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่ได้จากผู้สูงอายุไปหารือกับคณะกรรมการบริหารโครงการเพื่อหาข้อสรุปต่อไป	ผู้บริหารเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหา โดยมีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนจากผู้สูงอายุและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา
6. มีรัฐบาลที่มีคุณธรรมและสามารถตรวจสอบได้	มีการรายงานผลการดำเนินงานทุกปีงบประมาณในเรื่องโครงสร้างการบริหารงาน อัตรากำลังคน ข้อมูลทั่วไปและจำนวนของผู้สูงอายุ ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมกิจการผู้สูงอายุ	โครงการมีการจัดทำงบประมาณทุกปี และมีการแบ่งบัญชีเงินออมรวมถึงบัญชีรายรับรายจ่ายเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถตรวจสอบได้	มีการใช้บริการบริษัทตรวจสอบบัญชีที่เชื่อถือได้เข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสในการทำธุรกิจ

จากตารางที่ 3 ไม่สามารถนำประเด็นเรื่องรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับพลเมือง มาร่วมทำการวิเคราะห์ในหลักการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กับศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค กรุงเทพมหานคร และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ เนื่องจากสถานะของโครงการที่พักอาศัยของผู้สูงอายุมีสถานะแตกต่างกัน ทำให้ผู้วิจัยสามารถจำแนกให้เห็นถึงความเหมือนและความต่างของทั้ง 3 โครงการกรณีศึกษา ได้ดังนี้ (1) โครงการสวางคนิเวศเป็นโครงการเดียวที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการผู้อยู่อาศัยของโครงการเพื่อเป็นตัวแทนของผู้สูงอายุที่พักอาศัยในโครงการในการรับเรื่องร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ ของผู้สูงอายุไปยังผู้จัดการโครงการ นอกจากนี้ยังมีการดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี สามารถเป็นติดต่อกันได้ 2 วาระ จากนั้นต้องพัก 1 ปี เพื่อเป็นการให้โอกาสผู้อยู่อาศัยคนอื่นมีโอกาสเป็นตัวแทนคณะกรรมการของผู้อยู่อาศัย การมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนำไปสู่การตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม ทำให้ผู้อยู่อาศัยรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ (2) มุมมองของผู้จัดการโครงการมีต่อผู้อยู่อาศัยมิใช่เป็นเพียงลูกค้าแต่เป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้นที่อยากมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาโครงการ (3) มีผู้บริหารทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างผู้สูงอายุในโครงการกับสภาอากาศไทย และองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกโครงการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งมีผู้บริหาร

ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการแก้ไขปัญหาพบได้เด่นชัดทั้ง 3 โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (4) การที่มีคุณธรรม โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ก็นับเป็นอีกหลักการบริหารจัดการทางภาครัฐที่ทั้ง 3 โครงการกรณีศึกษามีความเหมือนกัน โดยศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค กรุงเทพมหานคร มีการจัดทำรายงานประจำปี ซึ่งมีการจำแนกแจกแจงการใช้งานงบประมาณ รวมถึงผลการปฏิบัติงานอย่างละเอียด เช่นเดียวกันกับโครงการสวางคนิเวศ และโครงการ Wellness City ที่มีการรายงานการใช้งานงบประมาณและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี รวมถึงมีการใช้บริษัทตรวจสอบบัญชีเข้ามาดูแลตรวจสอบการใช้งานงบประมาณให้มีความโปร่งใสและคุณธรรม

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแต่ละรูปแบบมีการบริหารจัดการที่มีความเหมือนและต่างกันอย่างชัดเจน ดังนี้

#### มิติของความเหมือน

ทั้ง 3 กรณีศึกษาโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุมีความเหมือนกันในมิติของการเป็นองค์กรที่มีลำดับขั้นบังคับบัญชา กล่าวคือเป็นองค์กรที่มีความสลับซับซ้อน และเป็นแนวตั้งเป็นการทำงานแบบบนลงล่าง การตัดสินใจทำเรื่องต่าง ๆ เป็นการตัดสินใจผ่านผู้มีอำนาจหลายขั้นตอน มีการแบ่งหน้าที่การทำงานอย่างชัดเจน และทั้ง 3 โครงการกรณีศึกษา มิได้มีการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการโดย 3 โครงการกรณีศึกษามีกิจกรรมสร้างสรรค์ให้กับผู้สูงอายุได้ลงมือปฏิบัติและเข้าร่วมตาม

ความสมัครใจเหมือนกัน และได้เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุนำเสนอข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่มีต่อโครงการให้ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงต่อไป นอกจากนี้ทั้ง 3 โครงการกรณีศึกษาได้มีการจัดทำงานงบประมาณประจำปีเพื่อความรอบคอบในการใช้งบประมาณรายรับ-รายจ่าย ขององค์กร และยังเป็นโครงการที่มีความโปร่งใสสามารถให้หน่วยงานภายนอกตรวจสอบการทำงานได้

### มิติของความต่าง

กรณีศึกษาโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาคเอกชน มีโครงสร้างองค์กรเป็นแนวดิ่ง มีการรวบรวมการตัดสินใจเอาไว้ที่ตำแหน่งผู้จัดการโครงการเพียงผู้เดียว ทำให้ปัญหาทุกอย่างผ่านการตัดสินใจของผู้จัดการโครงการ ไม่มีการจ้างงานแบบตลอดชีพ จะเป็นการต่อสัญญาปีต่อปี และนำผลการปฏิบัติงานเชื่อมกับการต่อสัญญาการทำงานทางโครงการมีการทำแบบสอบถามความพึงพอใจผู้สูงอายุในโครงการทุก 6 เดือน และมีหน่วยบริการลูกค้าที่มีหน้าที่ดูแลลูกค้าผู้สูงอายุของโครงการ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เป็นผู้จัดหาและอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุ โครงการมีผู้บริหารที่เป็นคนกลางในการแก้ไขปัญหาให้กับผู้สูงอายุที่อาศัยในโครงการ และยังมีมีการตรวจสอบบัญชีกับบริษัทที่มีความน่าเชื่อถือตรวจสอบได้ ส่วนโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะเป็นโครงการเดียวที่มีการทำประเมินแบบสอบถามความพึงพอใจของลูกค้าต่อการพักอาศัยที่โครงการทุก 6 เดือน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรรับฟังความคิดเห็น

เห็นของผู้อยู่อาศัย และให้องค์กรได้พัฒนาและปรับปรุงต่อไป

### อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยเรื่อง โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษา ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสวางคนิเวศสภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ หลักการบริหารจัดการภาครัฐที่องค์กรนำมาใช้ในการบริหารจัดการผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ และหลักในการบริหารจัดการภาครัฐที่เหมาะสมให้กับโครงการที่พักผู้สูงอายุแต่ละประเภท ดังนี้

**วัตถุประสงค์ที่ 1** นำเอา 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการอธิบายรูปแบบการบริหารจัดการโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน ผลการวิจัยพบว่า ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค กรุงเทพมหานคร มีหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (OPM) เป็นหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่องค์กรนำมาใช้เป็นหลัก เนื่องจากมีการบริหารองค์กรที่ตรงกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่ามากที่สุด ซึ่งได้แก่ (1) รัฐเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ (2) มีโครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชา (3) มีความเป็นทางการสูง (4) การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (5) มีกฎระเบียบที่เคร่งครัด (6) การจ้างงานแบบตลอดชีพ (7) สวัสดิการที่ดีเกินไป

โครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีหลักการบริหารจัดการที่

ตรงกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นหลักในการบริหารจัดการโครงการ เนื่องจากมีการบริหารโครงการที่ตรงกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มากที่สุด ซึ่งได้แก่ (1) ความรู้พื้นฐานในการบริหารจัดการ เป็นหลักเศรษฐศาสตร์ (2) มองประชาชนเป็นลูกค้า (3) การใช้แรงจูงใจที่เป็นตัวเงิน (4) การลดบทบาทของภาครัฐ (5) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (6) การตัดสินใจที่รวดเร็ว (7) การจ้างงานแบบสัญญาจ้าง (8) การมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน

โครงการสวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ มีหลักการบริหารจัดการที่ตรงกับหลักการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เป็นหลักในการบริหารจัดการโครงการ เนื่องจากมีการบริหารโครงการที่ตรงกับหลักการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่มากที่สุด ซึ่งได้แก่ (1) การเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (2) ประชาชน คือ พลเมือง (3) รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับพลเมือง (4) การตัดสินใจผ่านกระบวนการของการมีส่วนร่วม (5) ผู้บริหารเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหา (6) มีรัฐบาลที่มีคุณธรรม และสามารถตรวจสอบได้

โดยสอดคล้องกับธนพร ทองขาว (Tanaporn Tongkhaow, 2019) ที่ค้นพบว่าในขณะที่ทั้งศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค กรุงเทพมหานคร และโครงการสวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ สองแห่งมีความแตกต่างกันในเรื่อง หน่วยงานที่สังกัด การสนับสนุนงบประมาณ การบริหาร

ทรัพยากรบุคคล อัตราค่าบริการ และกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ ในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐนั้น มีเพียงศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแคที่ได้รับการส่งเสริมทั้งในมิติด้านการเงิน การอบรมพัฒนาบุคลากร องค์กรความรู้ และนวัตกรรมผู้สูงอายุ สำหรับการจัดที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มีลักษณะให้ผู้สูงอายุได้อยู่อาศัยในที่เดิมภายใต้การดูแลของครอบครัว และมีการสร้าง Senior Complex ที่มีบริการครบวงจรเพื่อรองรับผู้สูงอายุที่ต้องการใช้ชีวิตในชุมชนของตน

**วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงแต่ละรูปแบบมีการบริหารจัดการอย่างไร** ผู้วิจัยได้ทำการอภิปรายว่า ทั้งหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (OPM) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และหลักการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ทั้ง 3 พาราไดม์นี้ ต้องมีการบูรณาการใช้ร่วมกัน ทำให้ผู้วิจัยได้ทำการอภิปรายหลักในการบริหารจัดการภาครัฐที่เหมาะสมให้กับโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแต่ละประเภทเอาไว้ ดังนี้

1. โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐ

งานวิจัยฉบับนี้ได้มีการใช้กรณีศึกษาของภาครัฐด้วยการศึกษาผ่านศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้วิจัยพบว่าได้ใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า เป็นแกนหลักในการบริหารโครงการทำให้สิ่งที่ตามมาคือ

การที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อนส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน (Redtape) ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาที่ผู้สูงอายุได้ระบุถึงความล่าช้าในการหาบุคลากรในตำแหน่งที่เล็งมาดูแล และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้ควรมีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในการลดขั้นตอนการทำงานให้มีความรวดเร็วขึ้น เช่น การให้อำนาจหน่วยงานประกาศหาบุคลากรได้ด้วยตนเองผ่านสื่อและช่องทางการติดต่อของหน่วยงานในตำแหน่งที่เป็นลูกจ้าง และไม่ได้จำเป็นต้องใช้วิชาชีพหรือคุณวุฒิในการทำงาน รวมถึงให้มีการจ้างหน่วยงานภายนอกมาทำงานแทน (Outsourcing) ในตำแหน่งหรือฝ่ายที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับระบบราชการเพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไขรวดเร็วมากขึ้น นอกจากนี้โครงการของภาครัฐอาจนำหลักแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ในการวิเคราะห์จุดแข็งจุดด้อยหรือจุดที่ต้องพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยทางกรมกิจการผู้สูงอายุซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดอาจทำการหารายได้เพิ่มเติมจากการโฆษณาผ่านสื่อ และช่องทางการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานเพื่อหากลุ่มลูกค้าที่เป็นผู้สูงอายุเพิ่ม ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร ได้มีการแสดงถึงการนำหลักการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่มาปรับใช้อย่างดีแล้วในการเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ในการให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงาน มีการให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในการเลือกกิจกรรมที่ตนเองสนใจและอยาก

เข้าร่วม ซึ่งผู้วิจัยมองว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมและสร้างสรรค์ส่งเสริมแนวคิดการเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐพึงมีและควรส่งเสริม ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการตอบสนองวิสัยทัศน์ของกรมกิจการผู้สูงอายุที่ได้ระบุไว้ว่า ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตดี มีหลักประกัน เป็นพลังของสังคม

2. โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาคเอกชน

งานวิจัยฉบับนี้ได้มีการใช้กรณีศึกษาของภาคเอกชนด้วยการศึกษาผ่านโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้วิจัยพบว่าหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่าคือแกนหลักในการบริหารจัดการโครงการ เช่นเดียวกับศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โดยมีลำดับขั้นบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีการแบ่งฝ่ายทำงาน แต่สิ่งที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดที่สุดคือโครงการที่โครงการ Wellness City เป็นโครงการที่พักอาศัยสำหรับภาคเอกชนมีมุมมองต่อผู้สูงอายุที่พักอาศัยเป็นลูกค้า โครงการมีความเป็นโรงพยาบาลมีการบริการทางการแพทย์ มีแพทย์ และพยาบาลที่สามารถเข้าพบได้รวดเร็ว ซึ่งตรงกับการศึกษาของหอมหวล บัวระภา (Homhuan Buarabha, 2021) พบว่าผู้สูงอายุต้องการการพักผ่อนและการตรวจสุขภาพอย่างรวดเร็วในระดับมากที่สุดร้อยละ 80 ต้องการมีผู้ช่วยเหลือยามเจ็บป่วย ต้องการการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อป้องกันอุบัติเหตุมากที่สุดร้อยละ 74

มีการจ้างงานแบบเป็นสัญญาจ้างซึ่งนำผลการปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดการทำงานทำให้สามารถตัดบุคลากรที่มีคุณภาพการทำงานที่ดีมาทำงานเพื่อพัฒนาโครงการต่อไป มีการให้บุคลากรได้สลับหน้าที่การทำงานเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้งานในหลายตำแหน่ง โครงการภาคเอกชนใช้หลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด และการมีมุมมองการที่โครงการของภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญกับความพึงพอใจ และรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยจากการทำแบบสอบถามเพื่อวัดระดับความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยทุก 6 เดือน ถือเป็นการวัดผลการทำงานขององค์กรที่อิงกับความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัย และทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มีความคล่องตัวมากขึ้น ทำให้ปัญหาความล่าช้าในการบริหารจัดการ (Redtape) หดไป นอกจากนี้ยังสังเกตเห็นคุณค่าและความรู้สึกของผู้อยู่อาศัยที่เป็นลูกค้าเป็นสำคัญ ทำให้การบริหารจัดการโครงการมีลูกค้าเป็นศูนย์กลาง และยังเป็น การผลักดันให้เกิดแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถือเป็นการนำหลักการบริหารจัดการ สาธารณะแนวใหม่มาปรับใช้ในองค์กรเพื่อให้เกิดการผสมผสานของแนวคิดหลักการบริหารจัดการภาครัฐ

### 3. โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาคประชาสังคม

งานวิจัยฉบับนี้ได้มีการใช้กรณีศึกษาของภาคประชาสังคมด้วยการศึกษาผ่านโครงการ สวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ ผู้วิจัยพบว่าโครงการใช้หลักการ

บริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (OPM) เป็นพื้นฐานในการบริหารเช่นเดียวกับโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือมีโครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชา อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้จัดการ โครงการเพียงผู้เดียว รวมถึงมีการให้บุคลากรทำงานหลากหลายตำแหน่ง (Multitasking) ซึ่งไม่พบในการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชน การให้บุคลากรทำงานหลากหลายตำแหน่งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานทดแทนกันได้และทำให้โครงการไม่ต้องการจำนวนบุคลากรที่มากขึ้น ซึ่งสามารถลดขนาดขององค์กรได้ แต่การที่อำนาจตัดสินใจอยู่ที่ผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับสูงเพียงผู้เดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันหวังที่เท่ากับภาคเอกชนที่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในองค์กร ซึ่งเป็นไปตามการศึกษาของ สุจิตรา จิระวานิชย์กุล (Sujitra Jiravanichkul, 2013) พบว่า การบริการของเจ้าหน้าที่ค่อนข้างล่าช้า เพราะเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ นอกจากนี้ โครงการของภาคประชาสังคมมีความเหมือนกับโครงการของภาคเอกชน คือ มีการเชื่อมผลการทำงานของบุคลากรไว้กับตัวชี้วัดผลการทำงาน รวมถึงเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้างที่สามารถตัดบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพการทำงานออกไปจากการบริหารจัดการโครงการได้ จึงทำให้โครงการได้มีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อพัฒนาโครงการต่อไป สิ่งที่โดดเด่นที่สุดของโครงการสวางคนิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ และผู้วิจัยมองว่าโครงการจากภาครัฐและเอกชนควรนำไปพิจารณาให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการของผู้อยู่อาศัยใน

โครงการซึ่งเป็นข้อแตกต่างข้อเดียวที่ไม่พบในโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นหลักบริหารจัดการทางภาครัฐที่เด่นชัดที่สุดของหลักการบริหารจัดการสาธารณสุขแนวใหม่ (NPS) นอกจากนี้มุมมองต่อผู้อาศัยเป็นลูกค้าแล้วแต่ยังเปิดโอกาสและเป็นการรับฟังความคิดเห็นของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นผู้อาศัยในโครงการอีกด้วย เพราะการบริหารจัดการถ้าสร้างบรรยากาศการอยู่อาศัยให้ผู้สูงอายุมีบทบาทเกิดการมีส่วนร่วมก็จะทำให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกมีคุณค่าในตนเองเป็นผู้สูงอายุที่เป็นพลังให้กับสังคมต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

### 1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1) ภาครัฐควรนำเสนอและสนับสนุนโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ภาครัฐเป็นผู้จัดดำเนินการเองให้เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการรองรับความต้องการของผู้สูงอายุในยุคปัจจุบัน ให้มีความครอบคลุมและทั่วถึงทุกภาคของประเทศ โดยใช้ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค กรุงเทพมหานคร เป็นแบบอย่าง ซึ่งมีทั้งรูปแบบของการสงเคราะห์และซื้อสิทธิเข้าอยู่อาศัย โดยอาจมีการร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ เพื่อพัฒนาและจัดรูปแบบการพักอาศัยของผู้สูงอายุให้ตรงกับบริบทของพื้นที่นั้น ๆ

1.2) ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมควรร่วมมือกันทำงานในด้านโครงการที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุในประเทศไทย เพราะแต่ละภาคส่วนมี

จุดแข็งที่มีความแตกต่างกัน การทำงานร่วมกันอาจก่อให้เกิดความหลากหลายและเป็นการร่วมเติมเต็มและแก้ไขข้อบกพร่องของกันและกัน เช่น อาจมีการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้การทำงาน ความรู้ด้านการดูแลผู้สูงอายุ โภชนาการ และกิจกรรมระหว่างโครงการที่อยู่อาศัยจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อส่งเสริมให้คุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุที่พักอาศัยในโครงการผู้สูงอายุให้มีความสุข และรู้สึกมีคุณค่าในตนเอง

### 2) ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1) ผลวิจัยเกี่ยวกับโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสวางคินิเวศ สภากาชาดไทย จังหวัดสมุทรปราการ และโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นการเก็บข้อมูลในระดับผู้บริหารโครงการ และผู้อยู่อาศัย ดังนั้นอาจมีการขยายผลการศึกษากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในระดับปฏิบัติงานเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่แน่ชัดยิ่งขึ้น

2.2) ควรมีการศึกษาวิจัยต่อยอดในเชิงลึกเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการของแต่ละโครงการที่พักอาศัยที่เป็นของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในเรื่องของการวัดประสิทธิผลและประสิทธิผล เพื่อให้เป็นภาพสะท้อนชีวิตของผู้สูงอายุที่พักอาศัยในโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุให้มีความชัดเจน และนำไปสู่การสร้างสังคมผู้สูงอายุที่น่ายุ มีมีความสุข และยั่งยืน □

## ບຸກຄົນ

- Benjaporn Thanosawan. (2017). khwāmsamphan rawāng saphāpwætlōm thāng sangkhom khōng thīyū'āsai kap suk phāwa khōng phū sūng wai: 'itthi phon song phān khōng kān hen khunkhā nai ton'ēng bæp nēn 'attalak ton læ kān hen khunkhā nai ton'ēng bæp nēn khwāmsamphan [relationship between social living environment and well-being of the elderly: personal self-esteem and relational self-esteem as mediators]. Chulalongkorn University, Thailand
- Benjaporn Tongkhaow (2017). khwāmsamphan rawāng saphāpwætlōm thāng sangkhom khōng thīyū'āsai kap suk phāwa khōng phū sūng wai : 'itthi phon song phān khōng kān hen khunkhā nai ton'ēng bæp nēn 'attalak ton læ kān hen khunkhā nai ton'ēng bæp nēn khwāmsamphan [Relationship between social living environment and well-being of the elderly : personal self-esteem and relational self-esteem as mediators]. Chulalongkorn University, Thailand
- Bidhya Bowornwathana. (2010). ratthapasāsanasāt thritsadī læ næothāng kānsuksā. [ Public Administration Theories and Approaches to Education 1887-1970]. Bangkok: Saksopa Printing
- Bidhya Bowornwathana. (2010). ratthapasāsanasāt thritsadī læ næo kānsuksā [Public Administration theories and Approaches to study 1970-1980], nayōbāi sāthārana [Public Policy] (pp. 10-15) Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.
- Bureau of Environmental Health. (2015). nawa thāngkān čhat saphāp don 'om samrap phūsūng'āyu. [Guidelines for organizing the environment for the elderly]. (1.), kānčhat saphāp don 'om thī mōsom samrap phūsūng'āyu [Arranging a suitable environment for the elderly] (pp.9-21) Bangkok: Printing Office Veterans Welfare Organization
- Bureau of Environment Health. (2018). kānčhat saphāpwætlōm thī mōsom kap phūsūng'āyu [Providing an environment suitable for the elderly]. Bangkok: Bureau of Veterans Affairs Printing Affairs

- Center of Excellence in Universal Design. (2020). chumchon kasān'āyu kān dū læ tō nūang nai prathēt Thai. [continuing care retirement community in Thailand]. (10 January, 2021) Retrieved from <https://www.facebook.com/universaldesigncenter/>
- Chompunuth Tantithaworn. (2008). saphāp kān yū 'āsai khōng phūsūng'āyu nai mūang sukphāp dī: kranī Suksā khōngkān bāng sai hōtpi hao čhangwat phranakhōnsiyutthayā [Living conditions of the elderly in healthy cities: a case study of the Bang Sai Hospital Project, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province]. Chulalongkorn University, Thailand
- Department of Old Person. กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2014). sathānakān phūsūng'āyu Thai pī Phō.Sō. sōngphanhārōihāsipčhet [Situation of the Thai Elderly in 2014]. (12, January, 2021) Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/know/2/58>
- Department of Old Person. กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2014). sangkhom phūsūng'āyu nai patčhuban læ sētthakit nai prathēt Thai [Current aging society and economy in Thailand]. (21, June, 2022) Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/know/15/926>
- Department of Old Person. กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2020). phāp rūam sathānakān phūsūng'āyu [Overview of the situation of the elderly]. (9 November, 2020) Retrieved from [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1531117529-123\\_3.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1531117529-123_3.pdf)
- Department of Old Person. กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2021). sangkhom phūsūng'āyu nai patčhuban læ sētthakit nai prathēt [Thai Current aging society and economy in Thailand]. (8, January, 2021) Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/know/15/926>
- Department of Old Person. กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2021). kāndūlæ phūsūng'āyu [Elderly care]. (25, March, 2021) Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/know/15/741>
- Department of Old Person. กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2022). sathiti phūsūng'āyu Thai pī sōngphanhārōihoksiphā dōi klum nayōbāi læ yutthasāt krom kitčhakān phūsūng'āyu [Statistics of the Thai Elderly for the Year 2022]. (7, June, 2023) Retrieved from <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/1962>

- Department of Provincial Administration. กรมการปกครอง. (2022). sathit phūsūng'āyu thai pī sōngphanhārōihoksiphā [Statistics of the elderly in Thailand for the year 2022] (10, April, 2023) Retrieved from <https://stat.bora.dopa.go.th/StatMIS/#/ReportStat/3>
- Homhuan Buarabha. (2021). khwāmtōngkān khōng phu sūng'āyu læ khwām phrōm khōng sathāban thī hai bōrikān phūsūng'āyu [The needs of the elderly and the readiness of institutions serving the elderly]. Khon Kaen University, Thailand
- Janyarak Punyim. (2014). khunnaphāp chī wi le khwāmtōngkān khōng phūsūng'āyu nai sathān songkhrō khon charā čhangwat Nakhōn Pathom [Quality of life and demand of elderly in nursing home, Nakhom Pathom Province]. Silpakorn University
- National Health Commission Office. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (n.d.). kām'ōkbæp saphāpwætōm thī pen mit kap phūsūng'āyu læ thuk khon nai bān [Friendly environmental Designed for the elderly and everyone in the home]. (10, January, 2022) Retrieved from <https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/27566>
- Peerapoj Phetmeesri. (2015). khwāmmāi khōng kham wā bān nai bānphak khon charā bā nōbāng khæ kranī Suksā sū phatthanākān čhat sawatdikān sangkhom phū sūng 'ā yubā nōbāng khæ [The Meaning of the Word “Home” in Ban Bang Khae Nursing Home: A Case Study of Ban Bang Khae Social Welfare Development Center for the Elderly]. Ramkhamhaeng University, Thailand
- Prakorn Siriprakob. (2017). kām bōrihān sā thān nawa mai: new public service [new public service] (4.), sām phārā thāng ratthaprasāsanāsāt: næokhit thritsadī læ kāmnam pai patibat čhing [3 Public Administration Paradigm: Concepts, Theories, and Real Practices]. (pp.71) Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.
- Prakorn Siriprakob. (2017). sām thāng ratthaprasāsanāsāt næokhit thritsadī læ kāmnam pai patibat čhing. [3 Public Administration Paradigm Concepts, Theories, and Real Practices]. Bangkok: Chulalongkorn University
- Prakorn Siriprakob. (2021). Validity læ Reliability nai kāmwičchai chōeng khunnaphāp. [Validity and Reliability in Qualitative Research]. Bangkok: Chulalongkorn University

- Sudjit Nimitkul. (2014). khwām samkhan le nawa khit prachā sangkhom kap kānphatthanā chumchon yāng yangyūn [Importance and concept of civil society for sustainable community development]. Damrong Rajanuphab Journal, 56.
- Sujitra Jiravanichkul. (2013). phruttkam læ saphāp kān yū 'āsai khōng phūsūng'āyu nai 'ākhānchut thī 'ōk bæp phūa phūsūng'āyu kranī Suksā sawāng khaniwēt čhangwat samutprakān [Behavior and Living Conditions of the Elderly in a Condominium Designed for the Elderly: A Case Study of Sawangkanivet, Samutprakarn Province]. Chulalongkorn University, Thailand
- Tanapon Panumat. (2019). kānprīapthīap kānbōrihān čhatkān thīyū'āsai phūsūng'āyu kōranī suksā: khrōngkān sawāng khaniwēt saphākāchāt Thai læ sūn phatthanākān čhat sawatdikān sangkhom phū sūng 'ā yubā nōbāng khæ [Comparison of elderly housing management case study: Sawangkanives Project, The Thai Red Cross Society and Ban Bang Khae Social Welfare Development Center for Older Persons]. Chulalongkorn University, Thailand
- Tanapon Panumat. (2021). næokhit kānčhatkān rūpbæp sitthi kān phak 'āsai nai khrōngkān thī phak 'āsai phūsūng'āyu nai prathēt Thai (kōranī suksā klum yang hæ pō pī) [The concept of residential rights management model in the elderly housing project in Thailand. (case study of the Younghappy group)]. Chulalongkorn University, Thailand
- Tanaporn Tongkaow. (2019) kānprīapthīap kānbōrihān čhatkān thīyū'āsai phūsūng'āyu kōranī suksā: khrōngkān sawāng khaniwēt saphākāchāt Thai læ sūn phatthanākān čhat sawatdikān sangkhom phū sūng 'ā yubā nōbāng khæ [Comparison of elderly housing management case study: Sawangkanives Project, The Thai Red Cross Society and Ban Bang Khae Social Welfare Development Center for Older Persons]. Chulalongkorn University, Thailand
- Thai Red Cross Society. สภากาชาดไทย. čhāk saphā 'unālōm dæng thung saphākāchāt thai [From the Red Council to the Thai Red Cross Society]. (11, April,2023) Retrieved from <https://redcross.or.th/aboutus/history/>
- The Secretariat of The House of Representatives. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2018). sangkhom phūsūng'āyu kap kān khapkhūan sētthakit Thai [Aging Society with Driving the Thai Economy]. (16, January, 2020) Retrieved from <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/529961>

Trirat Jarutach. (2005). kānsuksā mātrrathān khantam samrap thī phak 'āsai læ saphāpwætłōm khōng phūsūng'āyu.[The Study the minimum standards for housing and the environment of the elderly]. Bangkok: Chulalongkorn University





# การศึกษาติดตามและประเมินการนำผลงานวิจัย ไปใช้ประโยชน์ในโครงการการพัฒนาระบบการบำบัด แก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ ของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน<sup>1</sup>

*THE STUDY ON MONITORING AND EVALUATING THE  
UTILIZATION OF RESEARCH IN THE DEVELOPMENT OF  
UNINTERRUPTED TAILOR-MADE ROUTING SYSTEM FOR  
INDIVIDUAL CHILDREN AND YOUTH PROJECT, DEPARTMENT  
OF JUVENILE OBSERVATION AND PROTECTION.*

พรเพ็ญ ไตรพงษ์<sup>2</sup> ยุทธพงษ์ ลีลาภกิจไพศาล<sup>3</sup> และอัมพร ศรีประเสริฐสุข<sup>4</sup>  
Pornpen Traiphong<sup>2</sup> Yutthapong Leelakitpaisarn<sup>3</sup> and Amphorn Sriprasertsuk<sup>4</sup>  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ<sup>2</sup>  
Srinakharinwirot University<sup>2</sup>  
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต<sup>3-4</sup>  
Suan Dusit University<sup>3-4</sup>  
Email : Pornpent@g.swu.ac.th  
yl6767@hotmail.com  
amphorn\_sri@dusit.ac.th

Received 11/03/2023 ➤ Revised 31/05/2023 ➤ Accepted 02/06/2023

- <sup>1</sup> การศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ประจำปีงบประมาณ 2564 และข้อมูลจากโครงการวิจัยย่อย เรื่องโครงการการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ IRC
- <sup>2</sup> หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซอยสุขุมวิท 23 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110
- <sup>3</sup> หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต 295 ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
- <sup>4</sup> หลักสูตรจิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต 295 ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

## บทคัดย่อ

การศึกษาติดตามประเมินการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในโครงการการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อค้นพบจากงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ในมิติที่สำคัญและเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางในการสนับสนุนแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาโครงการ โดยทำการศึกษาเชิงคุณภาพในการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลจำนวน 20 คน และการสนทนากลุ่มกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ (Individual Routing Counselor: IRC) จำนวน 18 คน โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์เชิงลึกและแนวคำถามในการสนทนากลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลจากการติดตามและการประเมินผลการดำเนินโครงการจากผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าสามารถปฏิบัติตามแผนการดำเนินโครงการ/กิจกรรมได้เป็นอย่างดี โดยมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการติดตามเด็กและเยาวชนหลังปล่อยตัว พื้นที่ในการติดตามตลอดจนเครือข่ายความร่วมมือด้านสถานประกอบการที่จะช่วยเหลือในการให้โอกาส

แก่เด็กและเยาวชนภายหลังปล่อยตัว โดยพบข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษาคือ การดำเนินโครงการมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนให้มีโอกาสกลับไปใช้ชีวิตในสังคมและลดการกระทำผิดซ้ำ สามารถลดจำนวนของการกระทำผิดซ้ำได้ อีกทั้งหน่วยงานได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายทางด้านการศึกษา อาชีพและการได้รับการยอมรับทางสังคมเพิ่มมากขึ้น โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงพัฒนาโครงการดังนี้ 1) ควรมีการต่อยอดการพัฒนาศูนย์ฝึกฯ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของนักสังคมสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC 2) ควรมีการขยายผลการดำเนินงานโดยพัฒนาให้นักสังคมสงเคราะห์ในทุกศูนย์ฝึกฯ มีส่วนร่วมในการเป็นนักสังคมสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC 3) ควรมีการทบทวนการจัดสรรเกณฑ์ในการคัดเลือกเด็กและเยาวชนเข้าร่วมโครงการตามสภาพปัญหา 4) ควรมีการพัฒนาการจัดทำคู่มือในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ 5) ควรมีการพัฒนาความร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรมรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการศึกษาและอาชีพเพื่อขยายการให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชน

**คำสำคัญ :** การติดตาม, ประเมินผล, ผลงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์, เด็กและเยาวชน

## Abstract

The study on monitoring and evaluating the utilization of research in the development of uninterrupted tailor-made routing system for individual children and youth project had objective to collect findings from the research utilization that has been put into practice in important dimensions and to develop policy recommendation guidelines for supporting project improvement, Which qualitative research by in depth interview with 20 informants and focus group with 18 IRC social workers selected by purposive sampling. The instrument used were in-depth interview form and group discussion questions and analyzed and perform data validation by using data triangulation method.

The results of monitoring and evaluating the project implementation from the informants were as follows: The project was fully following the project implementation plan with restrictions on tracking children and youth after their release, tracking area as well as enterprise cooperation network that will assist in giving opportunities to children and youth after their release. The key findings from the research were

the implementation of the project plays an important role in helping children and youth have the opportunity to return to social life, reduce recidivism and can reduce the number of repeat offenses. In addition, the institution has received cooperation from educational and career networks and gain more social recognition. There are policy suggestions for improving the project as follows: 1) There should be an extension for developing the training center to support the work of IRC social workers. 2) There should be expanded performance by developing social workers in all training centers to participate as social work in IRC. 3) There should be a review of the allocation criteria for the selection of children and youth to participate in the program according to the problem situation. 4) There should be develop activity guides for organizing various activities. 5) There should be development cooperation with the Ministry of Justice and related Institutions in the field of education and careers to expand assistance for children and youth.

**Keywords** : Monitoring, Evaluation, Research Utilization, Children and Youth

## บทนำ

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพการป้องกัน ดูแล บำบัด ฟื้นฟู เด็ก และเยาวชน ซึ่งมีการกำหนดแนวทางและนโยบายที่มีข้อมูลเชิงประจักษ์จากงานวิจัย มาเป็นส่วนสนับสนุน โดยทางกรมพินิจฯ ได้มีการจัดทำโครงการวิจัยเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นการพัฒนาและยกระดับกระบวนการยุติธรรมเด็ก และเยาวชน ดังเช่นหนึ่งในโครงการวิจัยที่ได้นำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ โครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไข ฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ (Uninterrupted Tailor-Made Routing) โดยเป็นโครงการที่พัฒนามาจากกระบวนการทศน์ใหม่ ในด้านการบำบัดฟื้นฟูที่การฝึกอบรมในศูนย์ฝึก และอบรมเด็กและเยาวชน ไม่ใช่เป้าหมายหลัก แต่เป็นการเริ่มต้นชีวิตใหม่ที่ดีกว่าและต้องเป็นการสร้างทุนทางสังคมให้เด็กและเยาวชน ตั้งแต่อยู่ในศูนย์ฝึกฯ โดยจะเป็นการทำงาน และติดตามดูแลเด็กและเยาวชนอย่างใกล้ชิด ในระยะเวลาหนึ่งแม้ว่าเด็กและเยาวชนจะครบ เวลาฝึกอบรม ซึ่งสังคมจะมีความปลอดภัยมากขึ้น เมื่อเด็กและเยาวชนไม่กระทำผิดซ้ำนั่นเอง (Department of Juvenile Observation and Protection, 2017) โดยโครงการดังกล่าว ได้พัฒนาแนวทางจากต้นแบบขององค์กร 180 หรือ The foundation 180 behavioral interventions and programs for youth at risk จากประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นตัวอย่าง ขององค์กรที่ประสบความสำเร็จในการคืนเด็ก ดีสู่สังคมผ่านการประยุกต์แนวคิดของโปรแกรม

ที่มีชื่อว่า Work-Wise ซึ่งมีความเชื่อว่าการทำงาน เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่เด็ก และเยาวชนยังไม่ได้เข้ามาในศูนย์ฝึกฯ โดยการที่เด็กจะสามารถดำรงอยู่ในสังคมได้จะประกอบด้วย การมีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย มีการคบเพื่อน สังคม อาชีพและการศึกษาที่ดี ในการให้เด็ก และเยาวชนได้มีโอกาสสร้างสัมพันธ์ภาพกับ ครอบครัวและผู้คนในสังคมในการสร้างให้เกิด การตระหนักและยอมรับในคุณค่าและศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์จากการทำงาน การศึกษาเล่าเรียน ในบริบทแวดล้อมของสังคมมากกว่าการเรียนรู้ อย่างมีข้อจำกัดอยู่ภายในศูนย์ฝึกฯ รวมทั้ง ติดตามช่วยเหลือหลังออกไปใช้ชีวิตในสังคม มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดูแลในหลากหลาย มิติที่สำคัญของชีวิตเยาวชนนับตั้งแต่การ ประกอบอาชีพ การศึกษา การใช้เวลาว่าง การมี ที่อยู่อาศัย การเรียนรู้เครือข่ายทางสังคมผ่าน การอยู่ร่วมกับครอบครัวและชุมชนในบริบท แวดล้อมของสังคม (Chanont Komolmal, 2014)

ในการดำเนินโครงการ “การพัฒนาระบบ การบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะราย แบบไร้รอยต่อ” ทำการศึกษาวิจัยนำร่องในเขต พื้นที่ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 1 จังหวัดระยอง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งในด้านพื้นที่และเครือข่ายความร่วมมือ ในการดูแลเด็กและเยาวชนตั้งแต่เริ่ม เข้าศูนย์ฝึกฯ จนกระทั่งได้รับการปล่อยตัว โดยมี ระบบและบุคลากรในการดูแลอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการดังกล่าวมีระยะเวลาในการศึกษา 3 ปี (พ.ศ.2556 - พ.ศ. 2559) ดำเนินการโดย คณะทำงานผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่คือผู้ปฏิบัติหน้าที่

IRC (Individual Routing Counselor: IRC) ในการดูแลเยาวชน ซึ่งในการดำเนินโครงการนำร่องมีเด็กและเยาวชนเข้าร่วมโครงการจำนวน 75 คน และมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC จำนวน 6 คน โดยที่เด็กและเยาวชนที่เข้าร่วมโครงการจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติตามที่กำหนดของโครงการ และดูแลโดยเจ้าหน้าที่ในการทำหน้าที่ที่ปรึกษาเยาวชนรายบุคคล IRC และผลลัพธ์สำคัญผลการวิจัยในโครงการนำร่องพบว่า กระบวนการทำงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC สามารถตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายและยุทธศาสตร์ของกรมพินิจฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รวมถึงจำนวนของเด็กและเยาวชนมีจำนวนของการกระทำความผิดซ้ำลดลง ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC หมายถึงเจ้าหน้าที่ของกรมพินิจฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนในการดูแลเด็กและเยาวชนในรูปแบบพี่เลี้ยง (Coach) มีหน้าที่แนะนำให้คำปรึกษา การวางแผนให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ประสานและติดตามแผน บริหารจัดการแหล่งทรัพยากร สร้างเครือข่าย รวมทั้งรายงานผลการให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้เด็กและเยาวชนสามารถดูแลตนเอง รู้จักคบเพื่อน และใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ มีงานทำ มีการศึกษาต่อและหรือการประกอบอาชีพ รวมทั้งสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัยและปกติสุข โดยบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC จำนวน 1 คน จะทำหน้าที่ในการดูแลเด็กและเยาวชนจำนวน 16 คน โดยทำหน้าที่หลักในการจัดทำแผนการดำเนินชีวิต (Life Plan) ของเด็กหรือเยาวชนเฉพาะรายเพื่อกำหนดวิธีการ ดูแล

ช่วยเหลือ ติดตามเด็กหรือเยาวชนที่อยู่ระหว่างการฝึกอบรมและภายหลังปล่อยตัวให้คำปรึกษาแนะนำฟื้นฟูสภาวะทางจิตใจ อารมณ์ สังคม และส่งเสริมพัฒนาการ โดยมุ่งเน้นการเสริมพลังในตนเอง และมองเห็นศักยภาพของตนเอง ในการดำเนินชีวิตอย่างถูกต้อง บริหารจัดการแหล่งทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกศูนย์ฝึกฯ เพื่อสนับสนุนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กหรือเยาวชนที่อยู่ระหว่างการฝึกอบรมและภายหลังได้รับการปล่อยตัวโดยมีแนวทางในการดูแลเด็กและเยาวชนที่พยายามเสริมสร้างโอกาสให้เยาวชนได้พัฒนาทุนทางสังคมตั้งแต่ฝึกอบรมในศูนย์ฝึกฯ และเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนอยู่นอกศูนย์ฝึกฯ ทำให้มีโอกาสสร้างสัมพันธ์ภาพกับครอบครัวและผู้คนในสังคมเกิดความตระหนักและยอมรับในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากการทำงานและการศึกษาในบริบทแวดล้อมของสังคมมากกว่าการเรียนรู้อย่างมีข้อจำกัดอยู่ภายในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านที่อยู่อาศัยที่มีความเหมาะสมต่อพัฒนาการและลดความเสี่ยงการกระทำผิดซ้ำ 2) ด้านการศึกษา 3) ด้านการทำงานที่ตรงกับความสนใจและความถนัด 4) ด้านครอบครัวที่มีความเข้าใจและสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน และ 5) ด้านการใช้เวลาว่างที่เกิดประโยชน์ต่อเด็กและเยาวชน ซึ่งเด็กและเยาวชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการปฏิบัติงานคือเด็กหรือเยาวชนที่มีระยะเวลาการฝึกอบรมเหลือมากกว่า 1 ปี โดยได้รับการประเมินสภาพปัญหาโดยใช้วิธีการประเมินและจัดกลุ่มเยาวชนตามระดับปัญหา 4 กลุ่มจากการพิจารณาถึงความพร้อมของพฤติกรรม

และครอบครัว (Department of Juvenile Observation and Protection, 2017) โดยสามารถสรุปตามตารางที่ 1

**ตารางที่ 1 :** รายละเอียดการจัดกลุ่มเยาวชน

กลุ่ม	คุณลักษณะ
กลุ่ม A	เด็กและเยาวชนมีพร้อมทั้งด้านพฤติกรรมและครอบครัว
กลุ่ม B	เด็กหรือเยาวชนมีความพร้อมด้านความประพฤติ แต่ครอบครัวไม่พร้อมที่จะดูแล
กลุ่ม C	เด็กหรือเยาวชนที่ยังคงมีปัญหาด้านความประพฤติ แต่ครอบครัวมีความพร้อมที่จะดูแล
กลุ่ม D	เด็กหรือเยาวชนที่ยังคงมีปัญหาด้านความประพฤติและครอบครัวไม่พร้อมที่จะดูแล

ที่มา : Department of Juvenile Observation and Protection, 2017

ซึ่งจากผลการวิจัยได้มีการนำมาสู่แนวทางในการปฏิบัติงานโดยขยายผลโครงการไปยังศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนในเขตต่าง ๆ เพิ่มเติม และมีการพัฒนาผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ในแต่ละศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนในการทำหน้าที่ดูแลเด็กและเยาวชนในเขตพื้นที่ตามรูปแบบและแนวทางของโครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่ออย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้การดำเนินโครงการจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผล เพื่อให้ทราบว่าโครงการที่ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการมากน้อยเพียงใด โดยผลจากการติดตามประเมินผลแสดงให้เห็นข้อมูลความสำเร็จ จุดแข็ง จุดอ่อน แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ

จากความสำคัญของการดำเนินโครงการและความสำคัญของการติดตามประเมินผลการนำผลงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ดังที่ได้กล่าวข้างต้น จึงได้มีการจัดทำรายงานการ

วิจัยในโครงการติดตามประเมินผลงานวิจัยในโครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ เพื่อให้ทราบถึงผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบของโครงการฯ ในมิติต่าง ๆ ที่สำคัญ ตลอดจนได้ข้อเสนอแนะแนวทางพัฒนากระบวนการดำเนินงานยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนต่อไป

## การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามผล (Monitoring) และการประเมินผล (Evaluation)

การติดตามผลหรือการกำกับงาน (Monitoring) เป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญในการดำเนินโครงการ ซึ่งหมายถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานในโครงการที่กำหนดไว้แล้วใช้ข้อมูลเหล่านั้น เพื่อการแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผลงานเป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อมุ่งการตอบคำถามในการพิจารณาว่า การได้รับ

ทรัพยากรตามกำหนดเวลา การปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนด ได้ผลตามที่กำหนดหรือไม่ โดยจะเป็นประโยชน์สำคัญต่อการสามารถเร่งรัดให้โครงการสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายเสร็จสิ้นตามเวลาที่กำหนด (Somwang Pithianuwat, 1999) ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ของการเข้าถึงโครงการและประสิทธิผลของโครงการ ไม่ได้เน้นการระบุผลลัพธ์ของกิจกรรม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการพิสูจน์ผลลัพธ์ที่สังเกตได้เกิดจากกิจกรรมของโครงการ (Bertrand, A. et al., 2009) โดยจุดมุ่งหมายในการติดตามการดำเนินโครงการคือ เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามแผนการที่กำหนด สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ คุ่มค่า ประหยัดทรัพยากรต่าง ๆ ของโครงการ รวมถึงเพื่อให้ทราบปัญหาหรือเหตุขัดข้องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินโครงการ และให้ได้แนวทางแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงด้านปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และขั้นตอนต่าง ๆ (Pisanu Fongsri, 2006)

ส่วนการประเมินผล (Evaluation) ก็เช่นเดียวกันในการเป็นหนึ่งในขั้นตอนที่มีความสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงการจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงาน เพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการติดตามผลการปฏิบัติงาน เพื่อประเมินความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงานเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยต่าง ๆ มีการดำเนินงานตามแผน ตามขั้นตอน ตามกฎเกณฑ์ และตามเวลาที่กำหนดไว้ และมีผลงานเป็นไปตามแผน

วัตถุประสงค์และเป้าหมาย (Chatchaya Sriarunswang & Chollawit Chuehom, 2006) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีความสำคัญต่อกระบวนการบริหารงาน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดสารสนเทศเพื่อช่วยในการบริหาร ซึ่งผู้บริหารสามารถใช้ในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ (Somkid Phromjui, 1999) รวมถึงการใช้ทรัพยากรในการลงทุนอย่างคุ้มค่า และช่วยให้การตัดสินใจมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น (Dusadee Yoelao., et al., 2008)

โดยทั้งสองกระบวนการมีความเกี่ยวข้องกัน การติดตามจะเกี่ยวข้องกับความต่อเนื่องระหว่างโครงการทั้งหมด มุ่งเน้นไปที่ปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต กระบวนการดำเนินการ ผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ เป็นการตอบคำถามเกี่ยวกับกิจกรรม การนำไปใช้และผลลัพธ์ การประสบความสำเร็จ รวมถึงการเสนอถึงปัญหาและให้ทางเลือกสำหรับการแก้ปัญหาและการแก้ไข โดยเป็นการประเมินโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ ส่วนการประเมินผลจะดำเนินการตามระยะหรือเหตุการณ์สำคัญของโครงการ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงลึก เปรียบเทียบตามแผนจริง/ความสำเร็จ มุ่งเน้นที่ผลผลิตที่สัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้า ผลลัพธ์ที่สัมพันธ์กับต้นทุนกระบวนการเพื่อให้บรรลุผล ความเกี่ยวข้องโดยรวม ผลกระทบ ความยั่งยืน เพื่อได้คำตอบว่าเหตุใดและผลลัพธ์เป็นอย่างไร ประสบความสำเร็จหรือไม่ และเป็นแนวทางให้ผู้บริหาร (Reeuwijk & Zorge, 2013)

## การดำเนินงานโครงการพัฒนาระบบการแก้ไขข้อบกพร่องที่ต้นเหตุและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนและคณะทำงานโครงการฯ นำร่องได้มีการนำแนวปฏิบัติที่ดีจากโปรแกรม Work -Wise เพื่อเด็กและเยาวชนในกระบวนการยุติธรรมขององค์กร 180 ประเทศเนเธอร์แลนด์มาใช้เป็นแนวทางพื้นฐานในการพัฒนาการดำเนินงานบนความเชื่อในเรื่องคุณค่า คักดิ์ศรี และศักยภาพของมนุษย์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาได้หากได้รับการขยายโอกาสโดยใช้ทุนทางสังคมเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือ โดยเห็นว่าเยาวชนในกระบวนการยุติธรรมสามารถเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีได้หากนักวิชาชีพที่ทำงานกับเยาวชนที่กระทำความผิดมีความเชื่อและตระหนักถึงกระบวนการที่ศรัทธาว่า “สังคมจะมีความปลอดภัยก็ต่อเมื่อเยาวชนที่กระทำความผิดไม่กระทำความผิดซ้ำ” โดยหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC จะมีบทบาทในการเป็นที่เลี้ยงแนะนำ การวางแผนให้ความช่วยเหลือรายบุคคล การเป็นผู้นิเทศงาน การเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ตลอดจนการเป็นผู้เขียนรายงาน รวมถึงลักษณะเด่นที่สำคัญของโปรแกรมหดงกล่าวคือ ความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือเยาวชนในกระบวนการยุติธรรมและความรักในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้มีการนำแนวทางดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดกระบวนการแก้ปัญหาและจัดทำหลักสูตรผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ตลอดจนการคัดเลือกบุคลากร เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานในหน่วยงานตามแนวทางที่ได้

พัฒนาขึ้น

โดยโครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขข้อบกพร่องที่ต้นเหตุและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบการใหม่ในการดูแลเด็กและเยาวชนเริ่มตั้งแต่การรับตัว การฝึกอบรม การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยและการติดตามภายหลังการปล่อยตัวอย่างต่อเนื่องที่ตรงกับสภาพปัญหาและความจำเป็นแบบเฉพาะราย โดยมีนักสังคมสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดูแล ประคับประคองให้สามารถประสบความสำเร็จในการใช้ชีวิตร่วมกับครอบครัวและชุมชน ซึ่งผลจากการศึกษาในโครงการนำร่องพบว่า จำนวนของเด็กและเยาวชนที่เข้าร่วมโครงการกลับไปกระทำความผิดซ้ำเพียง ร้อยละ 3.15 และโครงการดังกล่าวสามารถสร้างความคุ้มค่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาครัฐในการใช้งบประมาณที่ชัดเจน รวมถึงการพัฒนาหลักสูตรในการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC และความสำเร็จของการดำเนินการโครงการมาจากปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ การคัดเลือกผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และหน่วยงานมีความพร้อมที่จะสนับสนุนการทำงานของผู้ปฏิบัติงานให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ เทคนิคในการปฏิบัติงาน รวมถึงการมีสวัสดิการและค่าตอบแทนต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานและบุคลากรมีความเข้าใจ และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน การแสวงหาเครือข่ายและทรัพยากรภายนอกในการสนับสนุน โดยผลจากความสำเร็จจากการดำเนินการดังกล่าวนำมาสู่การที่กรมพินิจ

และคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้มีนโยบาย ในการเพิ่มจำนวนของผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC และ มีการขยายรูปแบบการปฏิบัติงาน IRC ไป ยังศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนในทุก ๆ ภูมิภาค (Department of Juvenile Observation and Protection, 2017) และ ผลจากการดำเนินงานดังกล่าวยังได้มีการ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงในปัจจุบัน

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาของภาคภูมิทิพคุณ(Phakpoom Thippakhun, 2019) ที่ได้นำเสนอผลการ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้ประโยชน์จาก งานวิจัยโดยหน่วยงานภาครัฐของไทย โดย ทำการสำรวจจากหน่วยงานภาครัฐจำนวน 3,529 แห่ง จากหน่วยงานภาครัฐ 5 กลุ่ม คือ หน่วยงานราชการส่วนกลางระดับกอง หน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน/ หน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยผลการศึกษา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้ประโยชน์จาก งานวิจัยโดยหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ 1) ระดับ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ กับประชาคมวิจัย 2) ความพยายามของ นักวิจัย/หน่วยงานวิจัยในการเผยแพร่ผลงาน วิจัยไปสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบาย และ

3) ความต้องการใช้งานวิจัยของหน่วยงาน โดย จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าประเภทของงานวิจัย ความมีชื่อเสียงของนักวิจัย/หน่วยงานวิจัย และความสามารถในการดูดซับความรู้จากงาน วิจัยของหน่วยงานภาครัฐมีผลค่อนข้างน้อยต่อ ระดับการใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่ผลิตขึ้น โดยหน่วยงานวิจัย รวมถึงในการศึกษาของ มนตรี สังข์ทอง และคณะ (Montri Sangthong, et.al., 2018) ที่ได้ทำการศึกษารองการประเมิน ระบบและกลไกการบริหารจัดการงานวิจัย ของหน่วยวิจัยนวัตกรรมเพื่อสังคมและชุมชน (ระยะที่ 3)<sup>5</sup> โดยการประเมิน ระบบและกลไก การพิจารณา ข้อเสนอโครงการวิจัย รวมถึงประเมิน ระบบและกลไกการหนุนเสริมการดำเนินงาน วิจัย ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงาน ของหน่วยวิจัยนวัตกรรมเพื่อสังคมและชุมชน ซึ่งผลการศึกษาพบว่าตัวชี้วัดในการประเมิน ทุกตัวมีความเหมาะสม ผ่านเกณฑ์การประเมิน รวมถึงผลการดำเนินงานของหน่วยวิจัยผ่านเกณฑ์ การประเมิน 8 ตัวชี้วัด<sup>6</sup> และไม่ผ่าน 2 ตัวชี้วัด ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวทำให้เห็นถึงผลการ ดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรคและสามารถนำ ข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุง การดำเนินงานต่อไปในอนาคต

<sup>5</sup> งานวิจัยระยะที่ 3 เป็นงานวิจัยในโครงการการประเมินระบบและกลไกการบริหารจัดการงานวิจัยของหน่วยวิจัยนวัตกรรม เพื่อสังคมและชุมชน โดยมีการศึกษาทบทวนในระยะเวลาที่ 1 และ ระยะที่ 2 ใน พ.ศ. 2560

<sup>6</sup> ตัวชี้วัดในการศึกษาผลการดำเนินงานของหน่วยวิจัยที่ผ่านเกณฑ์การประเมินในการศึกษาวิจัยได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 1 ด้านทัศนคติ การทำงานวิจัยเพื่อสังคม ตัวชี้วัดที่ 2 ความไว้วางใจของชุมชนต่อมหาวิทยาลัย ตัวชี้วัดที่ 4 จำนวนหัวหน้าโครงการวิจัยที่รับรู้ เป้าหมาย/วัตถุประสงค์หลักร่วมกันของโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนในพื้นที่ ตัวชี้วัดที่ 5 จำนวนโจทย์ที่สนองความต้องการ ที่แท้จริงของพื้นที่ ตัวชี้วัดที่ 6 จำนวนนักวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่รุ่นใหม่ที่มีส่วนร่วมดำเนินการวิจัย ตัวชี้วัดที่ 8 จำนวนผลงาน วิชาการที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้น ตัวชี้วัดที่ 9 จำนวนโครงการวิจัยที่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่ที่กำลังใช้ประโยชน์ ภายในชุมชนหรือพร้อมขยายผลสู่การนำไปใช้ประโยชน์ และตัวชี้วัดที่ 10 จำนวนโครงการวิจัยที่บูรณาการกับการเรียนการสอน การบริการวิชาการ หรือการทำงานสร้างสรรค์วัฒนธรรม

## วัตถุประสงค์การวิจัย

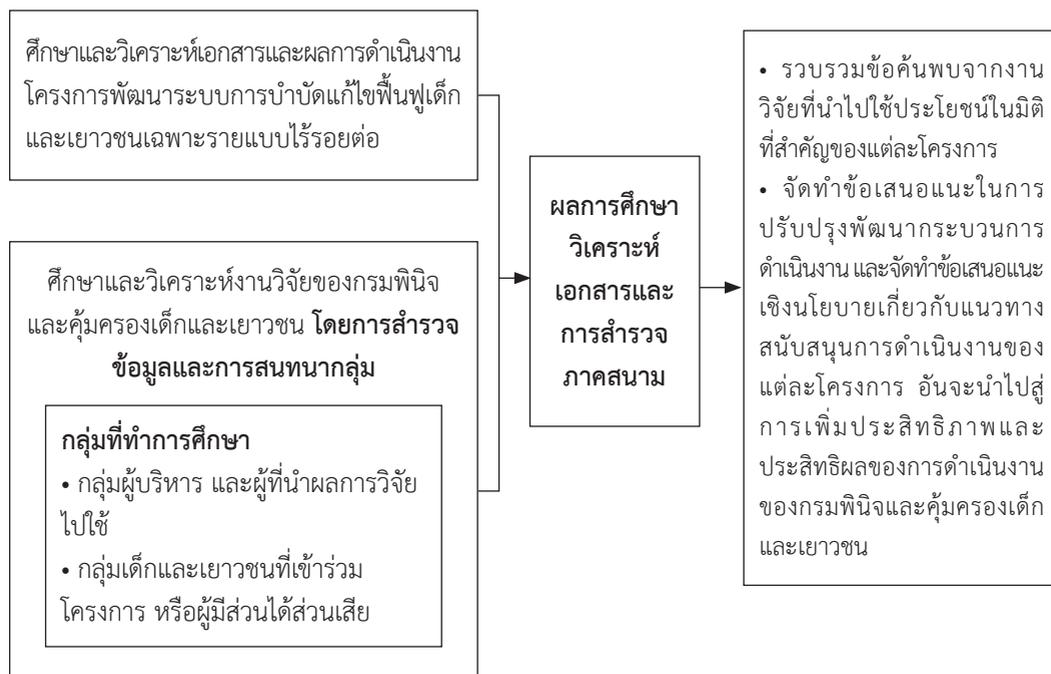
1. เพื่อติดตามการดำเนินงานและประเมินผลของการดำเนินโครงการการพัฒนากระบวนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ

2. เพื่อรวบรวมข้อค้นพบจากงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ในมิติที่สำคัญของการดำเนินโครงการการพัฒนากระบวนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู

เด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ

3. เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางในการสนับสนุน แนวทางในการปรับปรุงพัฒนาโครงการและวิธีการในการประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทที่เป็นในปัจจุบันของโครงการพัฒนากระบวนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพประกอบที่ 1 : กรอบแนวคิดในการวิจัย

## วิธีดำเนินการวิจัย

### รูปแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการติดตาม ประเมินผลงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ใน โครงการการพัฒนากระบวนการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู เด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ IRC เป็นการวิจัยเพื่อการประเมินผล โดยใช้รูปแบบ การศึกษาในเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มซึ่งได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล กับหน่วยงานตามที่กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชนกำหนด ได้แก่ หน่วยงานนำร่อง โครงการ อย่างน้อย 1 หน่วยงาน และหน่วยงาน ที่นำผลการวิจัยไปปฏิบัติที่ไม่ใช่หน่วยงาน นำร่องจากหน่วยงานพื้นที่กรุงเทพฯ หรือ ปริมณฑล และในพื้นที่ 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และ ภาคใต้ อย่างน้อยภูมิภาคละ 1 หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 6 หน่วยงาน รวมถึงการวิพากษ์ผลการ ศึกษาวิจัยร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมถึง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อ ศึกษาผลที่เกิดจากการนำไปใช้ประโยชน์และ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

### ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 คือผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการ สัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 ได้แก่ 1) ตัวแทนคณะทำงานโครงการวิจัยฯ จำนวน 1 คน เป็นตัวแทนของคณะทำงานที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ 2) ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกฯ หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ จาก 6 ศูนย์ฝึกฯ ที่เข้าร่วมโครงการ รวม 6 คน

ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการดังกล่าวในศูนย์ฝึกฯ รวมถึงมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินการ 3) ผู้แทนจากกลุ่มพัฒนาระบบงานสังคม สงเคราะห์ของกรมพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชน จำนวน 1 คน โดยเป็นตัวแทน คณะทำงานส่วนกลางของกรมพินิจและคุ้มครอง เด็กและเยาวชนที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ การดำเนินโครงการและเป็นผู้ประสานงานข้อมูล ในการดำเนินงานของโครงการกับศูนย์ฝึกฯ ต่าง ๆ ที่ดำเนินงานโครงการ ส่วนกลุ่มที่ 2 ได้แก่ 1) เด็กและเยาวชนที่ผ่านการเข้าร่วมการบำบัดแก้ไข ฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ จำนวน 6 คน จาก 6 ศูนย์ฝึกฯ ซึ่งเป็นเด็กและ เยาวชนที่เข้าร่วมโครงการและอยู่ภายใต้การ ดูแลจากศูนย์ฝึกฯ ในปัจจุบัน และ 2) ผู้ปกครอง ของเด็กและเยาวชนจำนวน 6 คน จาก 6 ศูนย์ฝึกฯ ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยเป็นผู้ปกครองของ เด็กและเยาวชนที่เข้าร่วมโครงการและอยู่ภายใต้ การดูแลจากศูนย์ฝึกฯ ในปัจจุบัน รวมจำนวน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 20 คน โดยได้มาจากการ เลือกตัวอย่างแบบหลายชั้น (Multistage Random Sampling) ในการกำหนดจำนวน แบบโควต้า (Quota Sampling) จากจำนวน ศูนย์ฝึกกอบรมเด็กและเยาวชนที่ได้มีการดำเนิน โครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็ก และเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อจากพื้นที่ กรุงเทพฯ หรือปริมณฑล และในพื้นที่ 4 ภูมิภาค โดยกำหนดจำนวนภูมิภาคละ 1 หน่วยงานเพื่อให้ ได้จำนวนข้อมูลในสัดส่วนที่เหมาะสม รวมทั้งสิ้น 6 หน่วยงาน และใช้วิธีเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling)

ตามจำนวนที่กำหนด โดยในส่วนของผู้ดำเนินงาน และกลุ่มงานของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน รวมถึงตัวแทนจากแต่ละศูนย์ฝึกคัดเลือก จากคุณสมบัติและตำแหน่งของผู้ให้ข้อมูล ในส่วนของเด็กและเยาวชนรวมทั้งผู้ปกครอง คัดเลือกจากคุณสมบัติที่กำหนดและความสมัครใจ ในการให้ข้อมูล โดยการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล เป็นไปตามความเห็นชอบจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ส่วนที่ 2 คือผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ดำเนินการสนทนากลุ่มกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ในศูนย์ฝึกฯ จาก 6 ศูนย์ฝึกฯ ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการให้ข้อมูล จากการศึกษาในส่วนที่ 1 โดยใช้วิธีเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ในศูนย์ฝึกฯ จาก 6 หน่วยงาน หน่วยงานละ 3 คน รวมจำนวน 18 คน โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มจะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในโครงการดังกล่าวในศูนย์ฝึกฯ มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามรูปแบบของผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ประเภทที่ 1 คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แก่ ส่วนที่ 1 คือ แบบสัมภาษณ์สำหรับตัวแทนคณะทำงานโครงการวิจัยฯ ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกฯ หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้แทนจากกลุ่มพัฒนาระบบงาน สังคมสงเคราะห์ และส่วนที่ 2 คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก สำหรับเด็กและเยาวชนที่ผ่านการเข้าร่วม

การบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะราย แบบไร้รอยต่อ และผู้ปกครอง โดยดำเนินการสัมภาษณ์ในประเด็นด้านกระบวนการในการดำเนินการ (ประกอบด้วย ด้านผู้เข้าร่วมโครงการ ด้านขั้นตอนและกระบวนการ ตลอดจนขอบเขต ด้านพื้นที่) ด้านผลผลิต ผลลัพธ์จากการนำผลการวิจัยไปใช้ ด้านความสอดคล้องกับเป้าหมาย สำคัญงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ ด้านประโยชน์ที่หน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงาน เด็กและเยาวชน ได้รับจากการนำผลการวิจัยไปใช้ ด้านปัญหา อุปสรรค ผลกระทบ และการบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการนำผลการวิจัยไปใช้ และข้อเสนอแนะ/แนวทางที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือประเภทที่ 2 คือ แนวข้อคำถาม ในการสนทนากลุ่มกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ในศูนย์ฝึกฯ ในประเด็นด้านกระบวนการในการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค ผลจากการเข้าร่วมโครงการความเห็นต่อการพัฒนาโครงการ และ ข้อเสนอแนะหรือแนวทางที่เกี่ยวข้อง

โดยเครื่องมือทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว ได้ผ่านการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ในการนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการวิจัยจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยการหาค่าดัชนีความตรงเชิงเนื้อหาด้วยวิธีการ IOC (Index of Item Objective Congruence) เพื่อพิจารณาความสอดคล้องของข้อคำถามแต่ละข้อกับวัตถุประสงค์ รวมถึงความเหมาะสมของเนื้อหาและภาษาที่ใช้ และได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์<sup>7</sup>

<sup>7</sup> งานวิจัยนี้ได้ผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยของข้อเสนอการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการติดตามประเมินผลงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 หมายเลขใบรับรอง ว.58/2564

รวมถึงในการเก็บข้อมูลจะต้องมีการสอบถามถึงความสนใจและชี้แจงถึงการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูล โดยในการดำเนินการได้มีการขออนุญาตและเข้าเก็บข้อมูลจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการดำเนินการวิจัยประกอบด้วยแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ดำเนินการติดต่อประสานงานกับกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนและหน่วยงานเป้าหมายที่จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูล
2. ดำเนินการเก็บข้อมูลกับผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละโครงการ ดังนี้

2.1 ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผ่านแบบสัมภาษณ์ที่ประกอบด้วยโครงสร้าง ข้อคำถามที่กำหนดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

2.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ดำเนินการสนทนากลุ่มกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ในศูนย์ฝึกฯ จำนวน 18 คนจาก 6 หน่วยงาน

3. ประชุมวิพากษ์ผลการศึกษาร่วมกับคณะทำงานของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยนำเสนอสรุปข้อค้นพบจากงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ในมิติที่สำคัญภายหลังการนำผลการวิจัยไปใช้ปฏิบัติ รวมถึงแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น การสัมภาษณ์ การสนทนา

กลุ่ม มาทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการการจำแนกและจัดระบบข้อมูล การวิเคราะห์ สรุป รวมถึงการวิเคราะห์ส่วนประกอบ โดยก่อนที่จะมีการวิเคราะห์ข้อมูลจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้รูปแบบวิธีการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Triangulation) โดยมีการตรวจสอบด้านข้อมูลโดยใช้ข้อมูลที่ต่างกัน (Data Triangulation) ด้วยวิธีการเปลี่ยนแหล่งข้อมูลที่เป็นบุคคลหรือสถานที่ที่ให้ข้อมูล และการตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) โดยใช้ผู้เก็บข้อมูลที่ต่างกัน

### ผลการวิจัย

1. การติดตามการดำเนินงานและประเมินผล การดำเนินโครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ

จากการศึกษากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งในการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มสามารถสรุปผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

ในประเด็นกระบวนการในการดำเนินการโครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ พบว่าการดำเนินงานของโครงการมีขั้นตอนตามเงื่อนไขที่กำหนดตั้งแต่เริ่มต้นรับเด็กและเยาวชน และทำหน้าที่ดูแลตลอดระยะเวลาที่กำหนด มีการติดตามข้อมูลอย่างต่อเนื่องและประสานข้อมูลทั้งกับหน่วยงานภายในและภายนอก ครอบคลุมชุมชน และสังคมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็กและเยาวชน โดยสามารถปฏิบัติตามแผนการดำเนินโครงการ/กิจกรรมได้เป็นอย่างดีและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

ในประเด็นด้านผลผลิตจากการดำเนินโครงการ คือการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนให้มีโอกาสกลับไปใช้ชีวิตในสังคมและลดจำนวนของการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งผลการดำเนินโครงการสอดคล้องกับเป้าหมายของหน่วยงานในการที่เด็กและเยาวชนแต่ละคนได้รับการแก้ไขและพัฒนาอย่างเหมาะสมตามสภาพปัญหาและปัจจัยแวดล้อม รวมถึงเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กและเยาวชนก่อนปล่อยตัว ซึ่งผลลัพธ์สำคัญคือกระบวนการทำงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC สามารถตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายและยุทธศาสตร์ของกรมพินิจฯ รวมถึงสามารถนำแนวทางในการดำเนินงานไปใช้ในการพัฒนางานในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลต่าง ๆ โดยที่เด็กและเยาวชนที่อยู่นอกโครงการก็ได้มีขยายโอกาสและได้รับประโยชน์ร่วมไปด้วย

ในประเด็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่องส่งผลให้หน่วยงานสามารถช่วยเหลือเด็กและเยาวชน รวมถึงสามารถลดจำนวนของการกระทำความผิดซ้ำ อีกทั้งยังสามารถพัฒนาเครือข่ายทางด้านการศึกษา อาชีพและได้รับการยอมรับทางสังคมเพิ่มมากขึ้น มีทิศทางในการปฏิบัติ มีรูปแบบการทำงานที่มีระบบ ในส่วนของบุคลากรคือการได้เพิ่มทักษะความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการทำงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ในการนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ในขณะที่เดียวกันนักสังคมสงเคราะห์ที่เข้าร่วมโครงการ IRC ได้สะท้อนถึงการมีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน ได้ทำหน้าที่ที่มีส่วนช่วยเหลือเด็กและเยาวชน ในการสร้างจิตสำนึก มีแรงจูงใจ มีเป้าหมายในการดำรงชีวิต

รวมถึงได้รับการยอมรับจากสังคมเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการมีส่วนร่วมช่วยประสานความสัมพันธ์ในครอบครัว นอกจากนี้ประโยชน์ในการดำเนินโครงการส่งผลต่อเด็กและเยาวชนในการพัฒนาตนเองด้านความคิด วางเป้าหมาย การเตรียมตัว ในการประกอบอาชีพ แนวทางในการดำเนินชีวิต รวมถึงมีประโยชน์ต่อผู้ปกครองที่ได้เห็นถึงพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของเด็กและการพัฒนาความสัมพันธ์ในครอบครัวและสังคม

ส่วนในประเด็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นภาระหน้าที่รับผิดชอบของนักสังคมสงเคราะห์ที่ปฏิบัติหน้าที่ IRC ที่มีปริมาณมาก รวมถึงอุปสรรคเกี่ยวกับการติดตามเด็กและเยาวชนหลังปล่อยตัว รวมถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่ในการติดตาม ตลอดจนเครือข่ายความร่วมมือด้านสถานประกอบการที่จะช่วยเหลือในการให้โอกาสแก่เด็กและเยาวชนภายหลังปล่อยตัว

## 2. ข้อค้นพบจากงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ในมิติที่สำคัญของการดำเนินโครงการ

สำหรับการดำเนินการโครงการในปัจจุบันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชน เฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ โดยมีผลการดำเนินการที่สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ปัจจุบันนักสังคมสงเคราะห์ที่ได้รับการเพิ่มทักษะความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทาง การทำงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ในการนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ

เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟู เฉพาะรายที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการครอบคลุมทั้ง 5 ด้านได้แก่ ด้าน การเรียน/การทำงาน ที่อยู่อาศัย การคบเพื่อน ครอบครัว/ชุมชน และการใช้เวลาว่างให้เป็น ประโยชน์

2) การดำเนินงานในปัจจุบันมีความ ครอบคลุมในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและ เยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ ตั้งแต่การ จัดทำแผนการบำบัดตามสภาพปัญหาและความ จำเป็นที่ชัดเจนและทำได้จริง โดยเริ่มตั้งแต่ แรกเข้าจนกระทั่งได้รับการปล่อยตัวกลับสู่ ชุมชน และมีการติดตามการใช้ชีวิตของเด็กและ เยาวชนเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข ลดการกระทำผิดซ้ำ

3) การนำผลการดำเนินโครงการมาพัฒนา รูปแบบและวิธีการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและ เยาวชนกับครูรวมถึงเด็กและเยาวชนในกลุ่มที่ ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ ครอบครัว ชุมชน และสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเพื่อให้เด็กและเยาวชน ตลอดจนดูแลช่วยเหลือเยาวชนภายหลังปล่อยให้ สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ

4) การบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชน เฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ ทำให้เด็กและเยาวชน ได้รับการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูที่มีความสอดคล้อง กับสภาพปัญหาและความจำเป็นของเด็กและ เยาวชนแต่ละราย อีกทั้งครอบครัว ชุมชน เครือข่าย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเยาวชน รวมทั้งได้นำทรัพยากรทั้งภายในของเยาวชนเอง และทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาแก้ไข บำบัด

ฟื้นฟู ส่งผลให้สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ช่วยเหลือตนเองได้ สามารถแก้ไขปัญหาดตรงกับ ความเป็นจริง

และจากผลการดำเนินการโครงการพัฒนา ระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชน เฉพาะรายแบบไร้รอยต่อนั้น ข้อเสนอจาก หลายภาคส่วนต่างเห็นพ้องตรงกันว่าควรมี การดำเนินการต่อเนื่อง โดยผลที่เกิดขึ้นจากการ ดำเนินโครงการ มีดังต่อไปนี้

1) ทำให้หน่วยงานมีภาพลักษณ์ที่ดีในการ ที่สามารถลดการกระทำผิดซ้ำอีกและ หน่วยงานสามารถได้เครือข่ายในการทำงาน เพิ่มมากขึ้น

2) การดูแลเด็กและเยาวชนภายหลัง คำพิพากษาของศาล โดยใช้กระบวนการบำบัด แก้ไข ฟื้นฟู และสงเคราะห์ช่วยเหลือตามสภาพ ปัญหาของเยาวชนในแต่ละรายภายใต้ความ ร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งครอบครัว ชุมชน และภาคีเครือข่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐาน ทำให้เยาวชนสามารถกลับไป อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข และไม่กลับมา กระทำผิดความซ้ำ

3) เด็กและเยาวชนได้รับการบำบัด แก้ไข ฟื้นฟู เหมาะสมตรงตามกับสภาพปัญหาความ เป็นจริง และได้รับการพัฒนาครบทุกด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษาหรือการประกอบอาชีพ ที่อยู่อาศัย สัมพันธภาพที่ดีกับครอบครัวชุมชน การคบเพื่อนที่ดี การใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ระยะแรกรับตัวจนกระทั่งระยะ เตรียมความพร้อมก่อนปล่อยเพื่อเตรียมความ พร้อมให้เด็กและเยาวชนออกไปใช้ชีวิตภายนอก

ได้อย่างปกติสุข อีกทั้งยังมีการติดตามภายหลังปล่อย เพื่อให้เยาวชนใช้ชีวิตอย่างปกติสุขและลดกระทำผิดซ้ำ

ซึ่งผลจากการศึกษาติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในโครงการดังกล่าว คณะผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้โครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อ ดำเนินการได้ลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถส่งเสริมและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข ประกอบด้วย 1) หน่วยงานภาครัฐ/สังคมที่มีหน้าที่ในการดูแลพัฒนาเด็กและเยาวชนตลอดจนการสนับสนุนเครือข่ายทางสังคม 2) ครอบครัว ในการตระหนักให้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนในการเข้าบำบัดแก้ไขฟื้นฟู รวมถึงให้ความร่วมมือในการดูแลภายหลังจากการได้รับการปล่อยตัวมาใช้ชีวิตปกติ 3) สังคม ในการให้การยอมรับและให้โอกาสเด็กและเยาวชนที่เคยกระทำผิดพลาดได้มีโอกาสมีเส้นทางในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากคือนักสังคมสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ที่มีหน้าที่ในการดูแลและสนับสนุนการพัฒนาเด็กและเยาวชนตั้งแต่เริ่มต้นตลอดจนช่วยเหลือดูแลเด็กหรือเยาวชน ครอบครัว ชุมชน เครือข่ายสถานศึกษา สถานประกอบการ องค์กรต่าง ๆ และชุมชน เพื่อเป็นสถานที่รองรับเด็กหรือเยาวชนการฝึกงาน ศึกษาต่อหรือประกอบอาชีพ ภายหลังการปล่อยตัว

### 3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลที่ได้จากการประเมินโครงการสามารถเป็นแนวทางในการพัฒนางานและเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ควรมีการต่อยอดการพัฒนาศูนย์ฝึกฯ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของนักสังคมสงเคราะห์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดทำและพัฒนาระบบ และกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และการสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานทั้งในพื้นที่ของศูนย์ฝึกฯ และในการติดตามเด็กและเยาวชนหลังปล่อยตัว เพื่อให้การดำเนินงานตามเป้าหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ควรมีการขยายผลการดำเนินงาน โดยพัฒนาให้นักสังคมสงเคราะห์ในทุกศูนย์ฝึกฯ ทั้งในกลุ่มการบำบัด รวมถึงการป้องกันได้เข้ามีส่วนร่วมในการเป็นนักสังคมสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ทั้งหมด โดยมีการจัดทำแผนในการพัฒนาบุคลากรในด้านการอบรมความรู้ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานเพื่อให้ดำเนินการในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเพิ่มจำนวนของนักสังคมสงเคราะห์ IRC และมีการขยายผลให้วิชาชีพอื่น ๆ เช่น นักวิชาการ นักจิตวิทยา ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสได้เข้ามาเรียนรู้การทำงานในบทบาทของ IRC เพิ่มเติมมากขึ้น

3) ควรมีการทบทวนการจัดสรรเกณฑ์ในการคัดเลือกเด็กและเยาวชนเข้าร่วมโครงการ

ตามสภาพปัญหา โดยเพิ่มเติมเกณฑ์การพิจารณาถึงความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กและเยาวชนเนื่องจากมีความซับซ้อนของปัญหาที่ไม่เท่ากัน

4) ควรมีการพัฒนาการจัดทำคู่มือในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับศูนย์ฝึกที่จะนำแนวทางไปใช้ในการปฏิบัติงานได้ทันที มีความทันสมัยและตอบสนองกับการทำงานสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาความรู้ ทักษะและความต้องการของเด็กและเยาวชนในปัจจุบัน

5) ควรมีการพัฒนาความร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรม ในการขยายเครือข่ายการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม การคุมประพฤติ รวมถึงการขยายความร่วมมือของเครือข่ายการให้ความช่วยเหลือด้านโอกาสในการศึกษาต่อทั้งในระบบหรือนอกระบบกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เยาวชนได้มีโอกาสในการพัฒนาด้านการศึกษาต่อเนื่อง และในด้านอาชีพสำหรับเด็กและเยาวชนในการให้โอกาสเด็กและเยาวชนภายหลังจากการปล่อยตัวได้มีโอกาสทางอาชีพเพิ่มมากขึ้น โดยมีการจัดทำบันทึกความร่วมมือ (MOU) ระหว่างองค์กรที่เป็นหน่วยงานทั้งภาครัฐหรือเอกชน สถานประกอบการ ร้านค้า ในเขตพื้นที่ของภูมิภาค เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการให้การสนับสนุนโอกาสทางการประกอบอาชีพสำหรับเด็กและเยาวชน

## อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยจากการติดตามการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาคั้งนี้ พบว่า มีผลสำเร็จของการดำเนินงานตามผลจากโครงการ

วิจัยในการนำไปสู่การปฏิบัติจริงในหน่วยงาน โดยจากมุมมองของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เสนอว่า กระบวนการในการดำเนินโครงการจากการนำผลการวิจัยมาใช้ในการปฏิบัติงานนั้นมีความเหมาะสม รวมทั้งมีการร่วมมือจากหน่วยงานและการสนับสนุนของผู้บริหาร มีการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดพื้นที่ในการดำเนินงาน ตลอดจนสามารถปฏิบัติตามแผนการดำเนินโครงการ/กิจกรรมได้เป็นอย่างดี โดยโครงการพัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อนี้เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแนวทางเลือกอื่นในการปฏิบัติต่อเด็กแทนการควบคุมตัว โดยใช้ชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูและรับเด็กและเยาวชนกลับคืนสู่สังคม มีวิธีการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความจำเป็นของเด็กและเยาวชนแต่ละราย รวมถึงการให้ความสำคัญกับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูในสถานควบคุมเทียบเท่ากับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน เน้นการเชื่อมต่อการบริหารจัดการโดยร้อยเรียงกระบวนการทำงานตั้งแต่แรกเข้าสู่ศูนย์ฝึกฯ จนถึงปล่อยตัวคืนสู่สังคม รวมทั้งจัดระบบการติดตามช่วยเหลือดูแลเด็กและเยาวชนและครอบครัวภายหลังการคืนกลับสู่ชุมชน ตลอดจนมุ่งเน้นการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความเสี่ยงปัญหาด้านพฤติกรรมและการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งสอดคล้องกับภาคภูมิ ทิพคุณ (Phakpoom Thippakhun, 2019) ที่เสนอว่าการใช้ประโยชน์จากการศึกษาวิจัยเป็นกระบวนการที่เป็นขั้นเป็นตอน นับตั้งแต่การรับส่งงานวิจัย

(Transmission) จากผู้ผลิตไปสู่ผู้ใช้ การทำความเข้าใจงานวิจัย (Cognition) ไปจนถึง การประยุกต์ใช้ (Application) รวมถึงยัง สอดคล้องกับผลการศึกษาของโรชินี อูปรา, เอกชัย กันธะวงศ์, ชลธิชา อมาตยคง, วรรณภา กาวิละ และชลกนก ธนาภควัตกุล (Roshinee Oupra, Eakachai Kantawong, Chonticha Amattayakong, Wannapa Gavila and Chonkanok Thanaphakawatkul, 2020) ที่ได้นำเสนอผลจากการนำผลงานวิจัยไปใช้ ประโยชน์โดยพบว่าการนำรูปแบบการประเมิน ผลกระทบต่อครอบครัวที่มีผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนภาคปฏิบัติ ในรายวิชาปฏิบัติการพยาบาลครอบครัวและ ชุมชนนั้น ทำให้นักศึกษามีแนวทางในการ ประเมินผลกระทบต่อครอบครัวที่มีผู้ป่วย โรคเรื้อรังได้อย่างครอบคลุม ส่งเสริมให้นักศึกษา มีความคิดวิเคราะห์และสามารถวางแผนการ พยาบาลจากปัญหาที่พบในแต่ละครอบครัวได้ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจากผลการวิจัยในครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าการนำกระบวนการจากการวิจัยมาใช้ ในการปฏิบัติเปรียบเสมือนต้นแบบที่สามารถ พัฒนาสู่การดำเนินงานในภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรมพินิจและ คຸ່ມគຣອນເດັກແລະເຍາວຊນ

ข้อค้นพบจากงานวิจัยที่นำไปใช้ประโยชน์ ในมิติที่สำคัญของการดำเนินโครงการ เมื่อ พิจารณาการดำเนินงานของการวิจัยโครงการ พัฒนาระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและ เยาวชนเฉพาะรายแบบไร้รอยต่อพบว่า สามารถ ดำเนินการได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่าง

ครบถ้วน รวมถึงมีผลผลิตและผลลัพธ์ที่มี ความสำคัญ คือ กระบวนการทำงานของผู้ปฏิบัติ หน้าที่ IRC สามารถตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายและยุทธศาสตร์ของกรมพินิจ และคຸ່ມគຣອນເດັກແລະເຍາວຊນ โดยผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการบรรลุผล สำเร็จและสามารถสนับสนุนการดำเนินงานได้ เป็นอย่างดี รวมถึงผลจากการดำเนินงานส่งผลให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำผลการวิจัย ไปใช้ประโยชน์มีผลผลิตและผลลัพธ์ในการ ดำเนินการที่ดีขึ้น ทั้งในด้านการดำเนินงานของ หน่วยงาน การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ตลอดจน ผลลัพธ์ที่เกิดกับเด็กและเยาวชนที่เข้าร่วม โครงการในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ซึ่งสอดคล้องกับสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (Somwang Pithianuwat, 1994, pp. 6) ที่ได้เสนอว่า การวิจัยนั้นเป็นประโยชน์โดยตรงต่อทั้งนักวิชาการ และนักบริหารโดยการนำผลการวิจัยไปใช้ ในการแก้ไขปรับปรุงทั้งในด้านนโยบายและ ในด้านการบริหาร รวมถึงการส่งเสริมคุณภาพ ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการนำผลการ วิจัยมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการสามารถ สนับสนุนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ ชัดเจนในการนำผลการปฏิบัติไปใช้ในการพัฒนา เด็กและเยาวชน ตลอดจนเป็นการพัฒนาการ ดำเนินงานของหน่วยงานที่สอดคล้องกับ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ของกรมพินิจและคຸ່ມគຣອນເດັກແລະເຍາວຊນ

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1) การดำเนินงานของโครงการการพัฒนา ระบบการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชน เฉพาะรายแบบไร้รอยต่อสามารถช่วยเหลือ ที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการ ตลอดจนช่วยเหลือให้เด็กมีความพร้อมและ สามารถกลับไปดำเนินชีวิตในสังคมได้จึงควรมี การส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องตลอดจนขยายเครือข่ายการให้ความ ช่วยเหลือไปยังกลุ่มของเด็กและเยาวชนที่อาจ ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ

2) ควรมีการพัฒนาผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC ทั้ง ในด้านความรู้ความสามารถในการพัฒนาเด็ก และเยาวชน รวมถึงหน่วยงานควรมีสนับสนุน การดำเนินงานภายในศูนย์ฝึกฯ ตลอดจนมีการ พัฒนาสิ่งสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเป็น รูปธรรม เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง และสามารถพัฒนาการช่วยเหลือเด็กและ เยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) ควรมีการสนับสนุนให้ครอบครัวและ ชุมชน เครือข่าย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล

เด็กและเยาวชนรวมถึงให้ความร่วมมือในการ ดูแลภายหลังจากที่เด็กและเยาวชนได้รับการ ปลดปล่อยตัวให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติ

4) ควรมีแนวทางในการจัดสรรและแบ่ง หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่ IRC อย่างชัดเจน ตลอดจนควรมีการปรับปรุงขั้นตอน ในการดำเนินงานให้มีความกระชับเพิ่มมากขึ้น และปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือสภาพปัญหา ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและสามารถดำเนินการได้ ครบถ้วนภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น

### ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการขยายขอบเขตการศึกษาเพื่อให้ ได้ข้อมูลเชิงลึก และมาจากมุมมองของกลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลที่มีความหลากหลายเพื่อนำข้อมูล ไปใช้ในการปรับปรุงโครงการให้มีคุณภาพและ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานต่อไป

2) ควรเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และออกแบบสอบถามเฉพาะกลุ่มสำหรับกลุ่ม เจ้าหน้าที่ เด็กและเยาวชน และผู้ปกครอง เพื่อให้ ได้ข้อมูลที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น □

## บรรณานุกรม

- Bertrand. A, Beauvy-Sany. M, Cilimkovic. S, Conklin. S, Jahic. S. (2009). Youth and Workforce Development PLP Technical Note. Washington,DC : The SEEP Network.
- Chatchaya Sriarunswang and Chollawit Chuehom. (2006). H̄lākār beḥḅngḅn keḥḅw kaḅ kār tidtām pramein p̄hl læa ṭaw chí wạd [ Basic Principles of Monitoring and Evaluation and indicators]. Bangkok : Bangkok Strategy and Evaluation Department.
- Chanont Komolmal. (2014). Rāyngān s̄rup kār ṣ̄ukṣ̄'ā dū ngān xngkh̄kr 180 rạḥ̄ xū the r̄kh pra theṣ̄ ne ṭhex lænd̄ raḥ̄wāng wạn th̄i 15-19 ṭhanwākḅm ph.ṣ̄. 2556 [Report of Observe activities project to 180 Organization Uninterrupted Tailor-Made Routing in Utrecht City of the Netherlands, (15-19 December 2014)]. Bangkok : Department of Juvenile Observation and Protection.
- Department of Juvenile Observation and Protection. (2017). Rāyngān s̄rup p̄hl kār ṣ̄ukṣ̄'ā wicaykār dānein ngān khorngkār phạḥ̄'hnā rabb kār bảbạd k̄k̄kh̄i f̄ủnf̄u d̄k̄ læa yeāwchn̄ c̄hephāa rāy b̄æb r̄i rxy ṭx [Research summary report “The Development of Uninterrupted Tailor-made Routing System for Individual Children and Youth Project” (Research Report)] . Bangkok : n.p.
- Dusadee Yoelao., et al. (2008). Kār wicay pramein p̄hl k̄a rd̄ā nein ngān tām p̄h̄æn klyuth̄ḥ̄ k̄hxng m̄h̄awithyālay [The Research to assess the performance according to the strategic plan of university] . Bangkok : The Behavioral Science Research Institute. Srinakharinwirot University.
- Montri Sangthong., et.al. (2018). Kār pramein rabb læa k̄k̄i kār briḥ̄ār cạdkār ngān wicay k̄hxng h̄h̄w̄y wicay nwaṭkr̄m pheḥ̄x̄ ṣ̄angkh̄m læa chumchn̄ (raya th̄i 3) [Assessment of the research management system and mechanism of the unit Research Innovation for Society and Community (Phase 3)] . Bangkok : Faculty of Science and Technology Rajamangala University of Technology Suvarnabhumi.

- Phakpoom Thippakhun. (2019). Pàccay thî ùng p̄hl tx kār chî prayoch̄n cāk ngān wicay doy h̄nwy ngān p̄hākh rạ̄th̄ k̄hxng thiy [Factors Influencing Research Utilization by Thai Governmental Agencies] . *Srinakharinwirot Research and Development (Journal of Humanities and Social Sciences)*, 11 (21), 102-122.
- Pisanu Fongsri. (2006). Kār pramein thāngkār ỳuk̄s'ā: Næwkhid s̄ù kār p̄t̄ibati [Educational Assessment: Ideas into Action]. Bangkok : Tiumfah.
- Reeuwijk, M.V., Zorge, R.V. (2013). Explore Toolkit for involving young people as researchers in sexual and reproductive health programmes . Netherlands: Rutgers WPF.
- Roshinee Oupra, Eakachai Kantawong, Chonticha Amattayakong, Wannapa Gavila and Chonkanok Thanaphakawatkul. (2020) .Kār prayukt̄ chî rūp bæb kār pramein p̄hlk ra thb tx khrxbkhrạ̄w thî mī p̄h̄ p̄wy rok̄ rēuxrang: Kār n̄ p̄hl ngān wicay p̄i chî prayoch̄n [Implementing a Model to Evaluate Family Impact Associated with Chronic Illness: Research Utilization] . *Boromarajonani College of Nursing, Uttaradit Journal*. 12 (1), 1-10.
- Somkid Phromjui. (1999). Thekhnikh kār pramein khorn̄gkār [Project Evaluation Techniques]. Nonthaburi :The Office of the University Press, Sukhothai Thammathirat Open University.
- Somwang Pithyanuwat. (1994). Bthkhwām thāngkār pramein khorn̄gkār [Project evaluation article]. Bangkok : Chulalongkorn University Press.
- Somwang Pithyanuwat. (1999). Kār xxkbæb kār kākạ̄b ngān læa pramein p̄hl khorn̄gkār [Design Project Monitoring and Evaluation]. *Journal of Research Methodology*, 12(1), 49-62.





# การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการ ประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560<sup>1</sup>

## *Public hearing for the evaluation of the achievement of the Organic Act on National Human Rights Commission of 2017*

พรเพ็ญ ไตรพงษ์ เบนจาวรณ ธรรมรัตน์ และปุมิ มุลสิลาป<sup>2</sup>

Pornpen Traiphong Benjawan Thammarat and Poom Moolsilpa<sup>2</sup>

หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ<sup>2</sup>

Bachelor of Laws Program Department of Sociology Srinakharinwirot University<sup>2</sup>

Email: Pornpent@g.swu.ac.th

malisornn@hotmail.com

dr.poom@gmail.com

Received 11/03/2023 ➤ Revised 06/06/2023 ➤ Accepted 10/06/2023

### บทคัดย่อ

การประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 นี้ เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช่วิธีการเก็บข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม ซึ่งมีกลุ่ม เป้าหมาย คือ 1) ผู้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัยเรื่อง “รายงานการจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล และประมวลผล ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.

<sup>2</sup> มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซอยสุขุมวิท 23 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยตรง  
2) ผู้ร่างกฎหมาย หน่วยงานด้านนิติบัญญัติ และ  
3) บุคคลทั่วไป เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์  
มาประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ  
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ พ.ศ. 2560 ยังมีบทบัญญัติบางประการที่  
ไม่ได้สอดคล้องตามหลักการปารีส และเป็นอุปสรรค  
ต่อการปฏิบัติงานในการส่งเสริม สนับสนุน และ  
ปกป้องคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยใน  
หมวด 1 พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการ  
สรรหา และกระบวนการสรรหากรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติมีความซับซ้อนก่อให้เกิด  
ความล่าช้า สร้างความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม  
ในหมวด 2 พบว่า มีบทบัญญัติที่ทำให้  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ขาดความเป็นอิสระโดยแท้จริงตามเจตนา  
ของรัฐธรรมนูญและหลักการปารีส โดยเฉพาะ  
การกำหนดหน้าที่ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริง  
กรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิ  
มนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องและ  
เป็นธรรม ตามมาตรา 26 (4) ประกอบมาตรา 44

ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ต่อสากลว่าทำหน้าที่แทน  
รัฐบาลไทย นอกจากนี้ การขาดอำนาจในการ  
ไกล่เกลี่ย อำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ  
ศาลปกครอง และอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม  
แทนผู้เสียหาย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ด้านการ  
ปกป้องและคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน  
มีอย่างจำกัดและไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร หมวด 3  
พบว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติมีการพัฒนาองค์กรให้มีความเป็นสากล  
ทันสมัย สะดวกและรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม  
ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณทำให้ยังไม่  
สามารถพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการขยาย  
เครือข่ายการทำงานส่วนภูมิภาคได้อย่าง  
มีประสิทธิภาพ ด้านบทกำหนดโทษในหมวด 4  
พบว่ามีความเหมาะสม แต่ควรมีมาตรการ  
บังคับอื่นเพิ่มเติมกรณีหน่วยงานภาครัฐไม่  
ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบหรือแสวงหา  
ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ

**คำสำคัญ:** กฎหมาย, การประเมินผล  
สัมฤทธิ์ทางกฎหมาย, พระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ พ.ศ. 2560

## ABSTRACT

The evaluation of the achievement  
of the Organic Act on the National  
Human Rights Commission of 2017 is a  
qualitative research method using data  
collection methods, including document

research, interviews and focus groups.  
whose target group is 1) Persons directly  
related to the Organic Act on the National  
Human Rights Commission of 2017  
2) Lawmakers Legislative agencies and

3) the general public to obtain complete information to support the evaluation of the achievement of the Organic Act on the National Human Rights Commission of 2017. The results showed that the Constitutional Assembly Act on the National Human Rights Commission B.E. 2560 (2017) contained certain provisions that did not comply with the Paris Principles and hindered the implementation of the work of promoting, supporting and protecting human rights violations. In Section 1, it was found that the composition of the Nomination Committee and the nomination process of the National Human Rights Committee Complexity causes delays. Create inequality and unfairness In Category 2, it was found that There are provisions that deprive the National Human Rights Commission of its absolute independence in accordance with the aims of the Constitution and the Paris Principles. In particular, the duty to clarify and report facts in cases where the situation regarding human rights in Thailand is inaccurately and fairly reported in accordance with Article 26 (4) and Article

44 create an international image of acting on behalf of the Thai government. In addition, the lack of power to mediate, the power to refer matters to the Constitutional Court. Administrative courts and the power to sue in a court of law on behalf of the victims As a result, the duty to protect and protect human rights violations is limited and not as successful as it should be. CHAPTER 3 was found that the Office of the National Human Rights Commission has developed the organization to be international. fashionable Fast and convenient However, under budget constraints, it is not possible to develop technology and expand regional networks effectively. The penalty provisions in Section 4 are found to be appropriate, but there should be additional mandatory measures if government agencies do not cooperate in the investigation or fact-finding of the National Human Rights Commission.

**Key words:** Law, Evaluation of Legal Achievements, Constitutional Assembly Act on the National Human Rights Commission B.E. 2560

## 1. บทนำ

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ทุกห้าปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับและให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 เห็นสมควรประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายดังกล่าว อาศัยอำนาจตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ประกอบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลหรือความคิดเห็นจากผู้ซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่หรือได้รับผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน เช่น การจัดประชุม

รับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ การสำรวจความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรและระยะเวลาในการดำเนินการ จึงมีความจำเป็นต้องจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล และประมวลผลในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำไปใช้ประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการวิจัย

2.1 เพื่อรวบรวมข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

2.2 เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง อันประกอบไปด้วย แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยและต่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บข้อมูลปฐมภูมิในเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

1) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และ/หรือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามความเหมาะสม จำนวน 3 ครั้ง เพื่อทำการวิเคราะห์ผลการศึกษาเบื้องต้นและให้ความเห็นต่อการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งประกอบด้วย

(1) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือ (กสม.) จำนวน 1 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมจำนวน 60 คน

(2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ องค์กรเอกชนหรือองค์กรอื่นใดด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 2 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมจำนวนทั้งหมด 106 คน

2) จัดให้มีการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ด้วยวิธีการสัมภาษณ์โดยตรงและผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

รวมเป็นจำนวนทั้งหมด 72 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

จากนั้นรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 รวมทั้งข้อมูลรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มอบให้ผู้วิจัยซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการอื่น ได้แก่ การรับฟังโดยการสอบถามความคิดเห็นเป็นหนังสือ การรับฟังผ่านระบบกลางทางกฎหมาย และการรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาประกอบการวิเคราะห์งานวิจัย

ขั้นตอนที่ 3 รวบรวมข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อนำไปประกอบการประเมินว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ผลตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยจัดทำร่างรายงานเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา

จัดประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อนำเสนอร่างรายงานการจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล และประมวลผลในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 แล้วนำความเห็นจากที่ประชุมไปประกอบการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

### 3.แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางปรัชญากฎหมายของนักปราชญ์ประเทศตะวันตกตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน ในช่วงศตวรรษที่ 15-17 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแนวความคิดของนักปราชญ์สำคัญหลายท่าน เช่น เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) โทมัส ฮ็อบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) มงเตสกีเยอ (Montesquieu) ฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เป็นต้น (Preedee Kasemsap, 2000, pp.112) ซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติของมนุษย์ อันเป็นสิทธิหรือความชอบธรรมขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติ พร้อมกับการเกิดของมนุษย์ที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกายและความเสมอภาค มนุษย์จึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะต่อสู้หรือต่อต้านผู้ที่มีกำลังละเมิดต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของตน

นอกจากนั้นเพื่อความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพ มนุษย์จำต้องยอมรับการทำสัญญาประชาคม โดยยอมสละสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีโดยไม่จำกัดในสภาพธรรมชาติ และยอมรับสภาพที่มีสิทธิเสรีภาพโดยมีข้อจำกัดตามกฎหมาย ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นรากฐานของการจำกัดอำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ การใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองต้องขึ้นอยู่กับหลักเหตุผลตามธรรมชาติมิให้อยู่บนอำเภอใจของบุคคล แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิตามธรรมชาติและสิทธิของบุคคลดังกล่าวนี้ ได้พัฒนาเป็นแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน (Bhavansak Uwanno, 2001, pp.64)

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ถือกำเนิดขึ้น โดยมีประเทศร่วมก่อตั้งจำนวน 51 ประเทศ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกจำนวน 193 ประเทศ (Department of International Organizations, 2022, Online) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลความมั่นคงปลอดภัยและรักษาสันติภาพโลก ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ประชุมร่วมกัน จนกระทั่งมีการให้สัตยาบันกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งถือเป็นวันจัดตั้งสหประชาชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1946 เป็นลำดับที่ 55 (Department of International Organizations, 2022, Online) กฎบัตรนี้ได้กล่าวถึงเจตจำนงในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ และเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว สหประชาชาติได้ยึดถือหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ หลักการว่าด้วย

ความเสมอภาคในอาชีพไทยของรัฐสมาชิกทั้งปวง หลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี หลักการ ละเว้นด้วยการละเว้นจากการแทรกแซงกิจการ ภายในของรัฐ และหลักการว่าด้วยความร่วมมือ เพื่อความมั่นคงร่วมกัน ต่อมาได้กำหนดตราสาร สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ มนุษยชนเพื่อเป็นมาตรฐานเบื้องต้นในการ ให้ประชาคมโลกนำไปปฏิบัติและพัฒนาสิทธิ มนุษยชนให้ดียิ่งขึ้นในประเทศของตน

ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ มีหลายฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCP) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วย การขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) ปฏิญญา ว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development) ปฏิญญาเวียนนา และแผนปฏิบัติการ (The Vienna Declaration and Programme of Action: VDPA) เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสันธิ สัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลัก

7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ (Office of the National Human Rights Commission, 2007) ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการ เลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญา ว่าด้วยสิทธิเด็ก กติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการ เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ อนุสัญญา ว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือ ที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของ คนพิการ นอกจากนี้ ยังมีพิธีสารอีก 5 ฉบับ ได้แก่ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัด การเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พิธีสาร เลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าการขายเด็ก โสเภณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับ เด็ก พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วย สิทธิเด็ก เรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ว่าด้วยสภาวะความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ และ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิคนพิการ

การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิด พันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิ สัญญา มิฉะนั้นอาจนำมาสู่ความรับผิดชอบของรัฐ ในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทย เข้าเป็นภาคีสันธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของ สนธิสัญญาดังกล่าว (Office of the National Human Rights Commission, 2018)

### 3.1 แนวคิดที่ว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institutions: NHRIs) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นให้มีอำนาจหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในรัฐ มีความเป็นอิสระ และไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (Independent and Autonomous) และได้รับการรับรองภายใต้ระบบสหประชาชาติ มีกรอบอำนาจหน้าที่สำคัญตามหลักการปารีส (Paris Principle) ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผ่านการจัดการเรื่องร้องเรียนและการตรวจสอบสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้วยกระบวนการทางเลือกและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการศึกษ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรม และการเสริมสร้างศักยภาพ ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการปฏิรูปกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศ และจัดทำรายงานผ่านกลไกและกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal periodic Review: UPR)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRIs) อาจจัดตั้งขึ้นในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission) รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) รูปแบบผสมผสาน (Hybrid) รูปแบบที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำ

และคำปรึกษา (Advice) หรือในรูปแบบอื่นดังตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ ต่อไปนี้

**สาธารณรัฐฝรั่งเศส** มีรูปแบบองค์กรที่ปรึกษา (Consultative and Advisory Bodies) ที่เรียกว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme, CNCDH, National Consultative Commission on Human Rights) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติที่ 2007-292 ว่าด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2007 (Loi no. 2007 du 5 mars 2007 relative a la Commission nationale consultative des droits de l’homme) ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจัดทำความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาทั่วไปที่อยู่ในอำนาจของตนทั้งกิจการภายในและกิจการระหว่างประเทศ (Banchocet Singaneti, 2004) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการประเมินจาก GANHRI ให้มีสถานะอยู่ในระดับ “A” (GANHRI, 2022, Online)

**สหราชอาณาจักร** เป็นรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) มีชื่อว่า “คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ” (Equality and Human Rights Commission: EHRC) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นต่อ

หน่วยงานของรัฐ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค ค.ศ. 2006 (Equality Act 2006) มีทั้งอำนาจหน้าที่ในฐานะ “องค์กรที่ปรึกษา” และในฐานะ “องค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ” มุ่งไปที่การสืบสวนสอบสวน (Investigation) หรือการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Litigation) ในกรณี que เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและสมควรได้รับการแก้ไขอย่างจำเป็นเร่งด่วน (European Union Agency for Fundamental Rights, 2022, Online) คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษหรือ EHRC ได้รับการประเมินจาก GANHRI ให้มีสถานะอยู่ในระดับ “A” เนื่องจากอำนาจหน้าที่และผลการดำเนินงานสอดคล้องกับหลักการปารีสในระดับที่ค่อนข้างสมบูรณ์ครบถ้วน (GANHRI, 2022, Online)

**สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** มีรูปแบบของสถาบันหรือศูนย์ (Institutes or Centres) มีชื่อว่า “สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” (German Institute for Human Rights, Deutsches Institut für Menschenrechte) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระไม่แสวงหาผลกำไร มีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการอำนวยการ (Board of Trustees) และสมาชิกภาพ (Membership)

มีอำนาจหน้าที่ในฐานะ “องค์กรที่ปรึกษา” ไม่มีอำนาจในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการ แต่มุ่งเน้นไปทางด้าน การให้คำแนะนำและศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในและนอก

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน เป็นสำคัญในลักษณะของการนำเสนองานวิจัยให้ความเห็น คำแนะนำ และข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรนั้น จึงสามารถสร้างให้เกิดน้ำหนักในการบังคับทางสังคมในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Lertporn Udompong, 2021) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการรับรองจาก GANHRI ให้มีสถานะ A (GANHRI, 2022, Online)

**สาธารณรัฐเกาหลี** มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ที่กำหนดให้จัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea)” ทำหน้าที่พัฒนา สนับสนุนและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสำรวจวิจัย แสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิมนุษยชนให้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน สอบสวนและเยียวยาให้กับเหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ ส่งเสริมและสร้างความตระหนักในด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในโรงเรียน ภาครัฐและภาคประชาสังคม ประสานความร่วมมือภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (National Human Rights Commission

on of The Republic of KOREA, 2022, Online) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea) ได้รับการประเมินสถานะจาก GANHRI เป็นสถานะ A (GANHRI, 2022, Online)

**ประเทศมาเลเซีย** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งมาเลเซียเกิดขึ้นจากการจัดตั้งตามหลักการปารีส ค.ศ. 1991 ในรูปแบบของคณะกรรมการ (Human Right Commission) ที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นอิสระ โดยมีพันธกิจในการคุ้มครอง ส่งเสริม และเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนในมาเลเซีย

มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและเผยแพร่รายงานวิจัยและองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถูกร้องเรียนว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา ศึกษา และพิสูจน์ข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบในพื้นที่เกิดเหตุโดยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายระบุไว้ ออกแถลงการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนต่อสาธารณะเมื่อมีเหตุจำเป็น (Human Rights Commission of Malaysia, 2022, Online)

**ประเทศไทย** มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีการจัดตั้งมาแล้วทั้งหมดจำนวน 4 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ชุดที่ 1 จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 3 จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 4 ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้คำปรึกษา เสนอแนะนโยบาย ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

### 3.2 เครือข่ายพันธมิตรโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI)

GANHRI เป็นองค์กรเครือข่ายสมาชิก (Member-based Network) ที่รวบรวมสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากทั่วโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปตามหลักการปารีส (Paris Principle) และการเป็นผู้นำด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

สะดวกแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการประสานงานกับคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และกลไกภายใต้สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน โดย GANHRI มีรูปแบบเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรภายใต้กฎหมายสวิส มีธรรมนูญ GANHRI (GANHRI Statute) เป็นกฎหมายสูงสุดในการดำเนินงาน ปัจจุบัน GANHRI มีสมาชิกจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 119 แห่งทั่วโลก (OHCHR, 2022, Online) ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายด้วย GANHRI จึงถือเป็นเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชนที่ใหญ่ที่สุดในโลกแห่งหนึ่ง และเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกันในระดับสากล นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือในระดับภูมิภาคอีก 4 ภูมิภาค ได้แก่ แอฟริกา เอเชีย-แปซิฟิก อเมริกา และยุโรป โดยเครือข่ายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions: APF)

GANHRI มีการพิจารณาประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสมาชิก โดยคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (Sub-Committee on Accreditation: SCA) SCA จะทำหน้าที่ประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในด้านต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับหลักการปารีส อาทิ ความเป็นอิสระจากรัฐบาล และภาคส่วนอื่น ๆ สะท้อนความหลากหลายทางสังคม มีกระบวนการแต่งตั้ง ถอดถอนและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่โปร่งใสและมั่นคง มีอำนาจอย่างเพียงพอในการตรวจสอบข้อเท็จจริง

ผลการพิจารณาประเมินโดย SCA มี 4 สถานะ ดังนี้

1) สถานะ A หมายถึง มีความสอดคล้องกับหลักการปารีสโดยสมบูรณ์

2) สถานะ B หมายถึง มีความสอดคล้องกับหลักการปารีสบางส่วน

3) SCA เสนอแนะให้ลดสถานะจาก A เป็น B ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเวลา 1 ปี ในการแก้ไขข้อห่วงกังวลและแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับหลักการปารีส

4) ระงับสถานะไว้ชั่วคราว (Suspension) เมื่อมีสถานการณ์พิเศษและจำเป็นสำหรับ กรณีนี้ SCA จะ ต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหาร GANHRI ให้พิจารณามีคำสั่งต่อไป

ปัจจุบันมีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการประเมินให้มีสถานะ A จำนวน 89 ประเทศ และสถานะ B จำนวน 30 ประเทศ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2022) (GANHRI, 2022, Online) ในส่วนของประเทศไทยได้รับการประเมินสถานะ A แต่เมื่อปี พ.ศ. 2558 เคยถูกลดระดับเป็นสถานะ B ส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีสิทธิออกเสียง (non-voting member) ในการประชุมต่าง ๆ และไม่สามารถมีส่วนในการดำรงตำแหน่งใด ๆ ใน GANHRI ได้ (ธรรมนูญ GANHRI ข้อ 24.2) โดย SCA มีข้อห่วงกังวลในหลายประเด็น อาทิ ประเด็นการสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ที่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่เน้นความเป็นพหุนิยม (Pluralism) ประเด็นการจัดทำรายงานสถานการณ์ชุมนุม

ทางการเมือง (พ.ศ. 2553) ล่าช้า ประเด็นการจัดตั้งสำนักงานในภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย แต่ท้ายที่สุดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการจนทำให้ได้รับสถานะ A กลับคืนมาในปัจจุบัน

### หลักการปารีส (The Paris Principles)

หลักการปารีส เป็นชื่อเรียกโดยย่อของ “หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Principles relating to the status of national institutions) ที่จัดทำขึ้นในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (UN International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ที่กรุงปารีส ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม ค.ศ. 1991 อันเป็นผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) และองค์กรในเครือบางแห่งได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รายงานดังกล่าวนำไปสู่นำไปสู่การประชุมระหว่างประเทศและก่อให้เกิดหลักการปารีส (Paris Principles) โดยข้อสรุปครั้งนั้นได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 เป็นมติที่ 1992/45 และต่อมาได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) ตามข้อมติที่ 48/134 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1993 (GANHRI, 2022, Online)

โดยหลักการปารีสได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ และกำหนดหลักการเกี่ยวกับการ

1) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อาทิ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และการเสนอรายงานต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในลักษณะของการให้คำปรึกษา ดำเนินการส่งเสริมและประกันว่า กฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ในประเทศมีความสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นเป็นภาคี และมีการดำเนินการตามกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

2) องค์กรประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลาย โดยองค์ประกอบของสถาบันระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบัน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการเลือกตั้งหรือด้วยวิธีการอื่นใด จะต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันจะเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (หรือภาคประชาสังคม) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

3) วิธีการดำเนินงาน อาทิ พิจารณาปัญหาใด ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนั้นจะได้รับการเสนอโดยรัฐบาลหรือเป็นเรื่องที่สถาบันแห่งชาติหยิบยกขึ้นพิจารณาเอง โดยไม่ต้องส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าตามที่สมาชิกของสถาบันหรือผู้ร้องเรียนเสนอ ให้มีการปรึกษาหารือกับองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางศาลหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มี

หน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์การที่ทำหน้าที่ใกล้เคียง และสถาบันที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน)

4) หลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่กึ่งศาล เช่น สถาบันระดับชาติ อาจได้รับอำนาจหน้าที่ในการรับฟังและพิจารณาข้อร้องเรียนและเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีของปัจเจกบุคคล เรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ อาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของสถาบันแห่งชาติ แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันทมิตรผ่านกระบวนการใกล้เคียง หรือโดยการตัดสินใจที่มีผลผูกพันหรือหากจำเป็นบนพื้นฐานของการปกปิดเป็นความลับภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ จัดทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบและแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติเช่นว่าได้ทำให้เกิดความลำบากแก่บุคคลที่ส่งเรื่องราวทุกข์ในการใช้สิทธิต่าง ๆ ของตน

## 4. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560** มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีสถานะเป็น “องค์กรอิสระ” ที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (มาตรา 215) และกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ (1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับ

การละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง (2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน (3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน (4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม (5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและ (6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 247)

หลักการสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการทางศาลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนออก และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายลูกบท กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการกระบวนการสรรหา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

**4.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560** มีทั้งหมด 67 มาตรา ประกอบด้วย บททั่วไป (มาตรา 1 - มาตรา 7) หมวด 1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 8 - มาตรา 32) หมวด 2 การดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ (มาตรา 33 - มาตรา 46) หมวด 3 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 47 - มาตรา 58) หมวด 4 บทกำหนดโทษ (มาตรา 59) และบทเฉพาะกาล (มาตรา 60 - มาตรา 67) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

**4.3 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562** ใช้บังคับกับหน่วยงานรัฐ

ทุกประเภทในการจัดทำร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้แก่ การร่วมแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ในชั้นการจัดทำร่างกฎหมาย (หมวด 2) การได้รับทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 24) หรือมีสิทธิร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 34 (1))

**การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย** คือ การที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องประเมินว่ากฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น หมดความจำเป็น ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่ โดยหากประเมินแล้วพบว่ากฎหมายฉบับนั้นยังมีความจำเป็น ไม่ล้าสมัย หน่วยงานจะต้องมีการประเมินต่อไปว่า มาตรการในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายหรือไม่ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ หากพบว่ากฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น หมดความจำเป็น ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ

ของประชาชน มีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือการบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายแล้ว หน่วยงานก็จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อไป

ทั้งนี้ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น โดยอ้างอิงกับข้อมูลและสถิติต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ เพื่อให้ผลการประเมินดังกล่าวมีความสมบูรณ์และถูกต้องแม่นยำ วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์เพื่อการมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการภาระแก่ประชาชน เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (มาตรา 30) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายฉบับนั้น (มาตรา 32) ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยให้ผู้รักษาการ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วย

เป็นผู้รับผิดชอบ ในกรณีกฎหมายมีรักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้รักษาหรือร่วมกัน ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นกำหนด

## 5. สรุปผลและอภิปรายผล

การเก็บรวบรวมข้อมูลและประมวลผล ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ให้ประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมายได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตราภาษานั้นมากน้อยเพียงใด คุ่มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้แก่ การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการภาระแก่ประชาชน การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ การลดความซ้ำซ้อนขัดแย้งกันของกฎหมาย การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยได้สรุปและอภิปรายผลการวิจัยโดยไล่เรียงตามบทบัญญัติกฎหมายเป็นประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

### 1) โครงสร้างคณะกรรมการ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ข้อมูลการวิจัยพบว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 4) เป็นตัวแทนที่หลากหลายจากภาคประชาสังคมมีประสบการณ์ทำงานจากหลายภาคส่วนทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดนี้มีการทำงานอย่างรอบด้านสอดคล้องตามหลักการปารีส แต่เมื่อพิจารณาจากหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 พบว่ามีบทบัญญัติที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสในเรื่องความหลากหลาย (Pluralism) ดังกล่าวในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 8 อนุมาตรา (5) ที่จำกัดเฉพาะผู้มีความรู้ประสบการณ์ไว้เพียงด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีของไทย มาตรา 9 อนุมาตรา (1) (2) และ (3) ที่กำหนดสัญชาติของกรรมการไว้ว่าจะต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุต้องไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีแต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี และต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า อันเป็นการจำกัดผู้ที่จะเป็นกรรมการไว้ด้วยชนชั้น อาชีพ การศึกษา และอายุ ไม่สะท้อนถึงความหลากหลายของพลังทางสังคม

นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 8 ให้ความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีในด้านต่าง ๆ อย่างน้อยด้านละหนึ่งคนแต่ไม่เกินสองคน

กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยตรง ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติมีความเหมาะสมเพราะบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีความรู้ความสามารถที่เชี่ยวชาญ และสั่งสมประสบการณ์ในด้านนั้น ๆ และจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อยเห็นว่า การกำหนดประสบการณ์ระยะเวลา 10 ปี ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 นั้น นานเกินไป เป็นการตัดโอกาสคนรุ่นใหม่แก่ ๆ หลายคนที่มีศักยภาพสูง อาจลดลงเหลือ 5-7 ปี

ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติกรรมการในประเด็นเรื่องความหลากหลาย (Pluralism) ของกรรมการซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส ที่กำหนดหลักการไว้ว่าสถาบันระดับชาติจะต้องเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (ภาคประชาสังคม) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

### 2) การได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การได้มาซึ่งการสรรหาสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ กระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภาและการแต่งตั้ง โดยมาตรา 11 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 11 คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน ผู้แทนสภานายความหนึ่งคน ผู้แทนสภาวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อมวลชนเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน อาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสอนหรือทำงานวิจัยหรือทำงานด้านสิทธิมนุษยชนมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี ซึ่งกรรมการตามมาตรา 11 (1) (2) (3) (4) และ (5) มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสองในสามหนึ่งคนเป็นกรรมการให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา และให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

ในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการฯ นั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 โดยผู้ซึ่งจะได้รับการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จากนั้นคณะกรรมการสรรหาจะส่งรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาไปยังวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ

กระบวนการให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 15 กำหนดให้ผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และขั้นตอนสุดท้ายคือ การแต่งตั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 วรรคท้าย กำหนดให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การที่กฎหมายกำหนดให้มีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ครอบคลุมทุกด้านสอดคล้องกับหลักการปารีสในเรื่ององค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลาย ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่างค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 11 มีความเหมาะสมแล้ว โดยให้เหตุผลไว้ว่าเพราะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องมีคุณสมบัติหรือสถานะไม่ต่ำกว่าหรือสูงกว่าบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเห็นด้วยกับจำนวนและองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา ตามกฎหมาย

แต่ควรกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้กรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 8 และมาตรา 9 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์การอิสระเป็นกรรมการด้วย เนื่องจากเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์การอิสระอื่นจะกำหนดบุคคลดังกล่าวไว้ในองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาด้วย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 15 (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา 12 (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มาตรา 11 (4) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฯ มาตรา 11 (4) เป็นต้น และกรรมการสรรหาควรมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ชัดเจนหรือเป็นผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ควรกำหนดกรรมการสรรหาทั้งฝ่ายภาครัฐและเอกชนมีจำนวนเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

แต่ในขณะเดียวกันมีผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อยเห็นว่า ควรยกเลิกมาตรา 11 คณะกรรมการสรรหาที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย และควรให้คณะกรรมการสรรหามาจากสภาผู้แทนราษฎรที่ยึดโยงอำนาจของประชาชนแทน และควรแก้ไขรัฐธรรมนูญยกเลิกวิธีการสรรหาไว้ในรัฐธรรมนูญ แล้วให้มาบัญญัติวิธีการสรรหาในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแทนเพราะทำให้รัฐธรรมนูญมีความยาก ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น

ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 216 ได้กำหนดยื่นหุ่นรูปแบบคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแตกต่างจากคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการองค์การอิสระอื่นแล้ว และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการได้ง่ายกว่าองค์การอิสระอื่น เช่น อาจแก้ไของค์ประกอบผู้แทนด้านหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปเป็นองค์ประกอบกรรมการสรรหาได้

### 3) กระบวนการสรรหาในมาตรา 13

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 13 กำหนดกระบวนการสรรหากรรมการไว้ ซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณาในอนุมาตรา (3) ที่กำหนดไว้ว่า

“ในการสรรหาให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม มีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ รวมตลอดทั้งคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และส่งเสริมความเป็นพหุสังคม และให้คณะกรรมการสรรหาส่งข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาคัดสรรไปยังวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย”

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรา 13 (3) การกำหนดคณะกรรมการสรรหา ควรเปลี่ยนจาก “การมีส่วนร่วมของทั้งชายและหญิง” เป็น



ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและควร เป็นสภาพที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการสรรหา คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามก็ดี समाชิ กุณิสสา ในชุดถัดไปจะ มาจากการเลือกของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ซึ่งที่มาจะแตกต่างจากปัจจุบันก็พอ อนุโลมได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้

### 5) หน้าที่และอำนาจตามมาตรา 25

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กรรมการต้อง ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และการปฏิบัติหน้าที่ และการใช้อำนาจของคณะกรรมการต้องเป็นไป โดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทั้งต้อง คำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทย และผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญ ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง กรรมการจะเข้ารับ การศึกษาหรืออบรมในหลักสูตรหรือโครงการใด ๆ มิได้ เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่ คณะกรรมการเป็นผู้จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับ กรรมการ (มาตรา 25)

จากการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความ มุ่งมั่นเพื่อกำหนดงานด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อพิทักษ์ความผาสุก แต่ตามมาตราที่ 25 นั้น ยังมีการจำกัดเรื่องของการแสวงหาความรู้อื่น เพิ่มเติม ไม่ควรจำกัดสิทธิในการศึกษาอบรม ด้านอื่น นอกจากด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เพื่อเป็น การพัฒนาองค์ความรู้และการหาประสบการณ์ อย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภายในหรือ ภายนอกประเทศ ส่วนใหญ่จึงมีความคิดเห็นต่อ

มาตรา 25 ว่าในส่วนท้ายที่ได้บัญญัติว่า “ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง กรรมการจะเข้ารับ การศึกษาหรืออบรมในหลักสูตรหรือโครงการใด ๆ มิได้ เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่ คณะกรรมการเป็นผู้จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับ กรรมการ” จึงมีข้อเสนอแนะให้ตัดในส่วนนี้ ออก เพราะกรรมการเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา 8 ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและ เป็นผู้พร้อมในการปฏิบัติในฐานะกรรมการ จึงสมควรกำหนดข้อยกเว้นไว้

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า กรรมการ สิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยงานบูรณาการควรมี ความรู้ความสามารถรอบด้านและหลากหลาย เพื่อให้ทันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและ คัดกรองสิทธิของประชาชน ควรให้กรรมการ ได้เข้ารับการศึกษารอบด้านในหลักสูตรหรือ โครงการอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดด้วย จึงเป็น การเพิ่มพูนความรู้ประสบการณ์และเปิดมุมมอง ใหม่ ๆ ในด้านอื่นที่กรรมการนั้น ๆ ไม่ได้ มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้วย

### 6) หน้าที่และอำนาจตามมาตรา 26 และ มาตรา 27

หน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 ได้แก่ (1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริง ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือ แก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการ เยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิด สิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานรัฐ หรือเอกชน ที่เกี่ยวข้อง (2) จัดทำรายงานการประเมิน

สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน (3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน (4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม (5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 (1) ส่งเสริมสนับสนุนและร่วมมือแก่บุคคล หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้และพัฒนาความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชนรวมตลอดทั้งในการให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (2) ส่งเสริมและเผยแพร่ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของแต่ละบุคคลที่ทัดเทียมกัน และการเคารพในสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นซึ่งอาจแตกต่างกันในทางวัฒนธรรมประเพณี วิถีชีวิตและศาสนา (3) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์การระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน (4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีหรือการปฏิบัติ

ตามหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (5) ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

บทบัญญัติดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการปารีสเกือบทุกประการ สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 26 และมาตรา 27 มีความเหมาะสม ยกเว้นกรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ในการชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ในมาตรา 26 (4) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (4) นั้น ยังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีส อาจจะขัดต่อหลักความเป็นอิสระตามหลักการปารีส เพราะโดยปกติควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับเรื่องดังกล่าว

คณะผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา 26 และมาตรา 27 มีหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งคือ หลักการปารีส แต่ควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกความมาตรา 26 (4) เกี่ยวกับการจัดทำรายงานชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

### 7) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 34

บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือพบเห็นว่ามี การกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนย่อมมีสิทธิแจ้งหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น และต้องดำเนินการโดยมุ่งหมายให้การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว และไม่มีลักษณะบังคับให้ต้องเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนเว้นแต่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับประโยชน์ของผู้ร้องเรียนเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งจำเป็นต้องทราบตัวบุคคล เพื่อประโยชน์ในการติดต่อขอข้อมูล หรือแจ้งผลการดำเนินการ (มาตรา 34) สอดคล้องกับหลักการปารีสบางประการ

โดยผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า ควรบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทำหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยสามารถแสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันทมิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยประนีประนอมได้ตามหลักการสากล เพราะหลักการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันมีปริมาณคดีจำนวนมาก ทำให้ปริมาณคดีมากกว่า

เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นที่เหตุให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งแต่ละคดีก็จะถึงที่สุดก็ใช้เวลาหลายปี อันทำให้เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และการเยียวยาความเสียหายก็จะสามารถทำได้รวดเร็วไม่ต้องเสียเวลาในการสืบพยาน อีกทั้งเป็นการระงับข้อพิพาทที่เป็นประโยชน์ต่อคู่พิพาทเอง เพราะระงับความพึงพอใจของคู่พิพาททุกฝ่ายอย่างแท้จริง แต่ถ้าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนบางกรณี อาทิ การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย หรือในคดีที่มีความร้ายแรงหรือกระทบต่อสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก หรือมีจำนวนผู้เสียหายมาก ไม่ควรเปิดช่องให้มีการไกล่เกลี่ยประนีประนอม หรือมีการทำความตกลงกัน

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเฉพาะกรณีความเสียหายทางแพ่งอันเกิดจากละเมิดสิทธิประชาชนทางแพ่งหรือความผิดทางอาญาที่อาจยอมความได้เท่านั้น แต่หากเป็นความผิดทางอาญาแผ่นดินหรือคดีเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนควรเป็นไปตามระบบกระบวนการยุติธรรมปกติทั่วไป

### 8) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 35

ในการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง คณะกรรมการอาจดำเนินการโดยประการใด ๆ ซึ่งต้องไม่สร้างขึ้นตอนหรือเป็นการแก่บุคคล

หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมากเกินไป และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน ประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร (มาตรา 35) สอดคล้องกับหลักการปารีสบางประการ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าควรตัดเงื่อนไขเรื่อง “ซึ่งต้องไม่สร้างขึ้นตอนหรือเป็นภาระแก่บุคคล หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมากเกินไป” ออกเพราะทำให้การทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างจำกัดและกระทบต่อการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมถึงการกำกับให้ข้อเสนอแนะของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถบังคับใช้ได้อย่างจำกัดด้วย

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 และมาตรา 35 กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ไว้เหมาะสมและเป็นรูปแบบกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกฎหมายแล้ว แต่เป็นข้อสังเกตว่า หากใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลใด ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ จึงควรระบุให้ชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและง่ายต่อการร้องขอศาลคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 37 และมาตรา 38 แล้วคดีดังกล่าว น่าจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมก็ได้

## 9) อำนาจในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ตามมาตรา 37 โดยไม่มีบทบาทหน้าที่และอำนาจกึ่งตุลาการ

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบแล้ว เห็นว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีใดเป็นเรื่อง เฉพาะตัวเป็นรายกรณีให้แจ้งหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้คณะกรรมการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไข รวมทั้งการเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน (มาตรา 36) หากการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นความผิดอาญา และผู้เสียหายไม่อยู่ในฐานะที่จะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษด้วยตนเองได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษได้โดยให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 37)

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า มาตรา 37 สอดคล้องกับหลักการปารีสบางส่วนที่กำหนด บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protecting Function) โดยจะต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบ บทบัญญัติทางกฎหมายและทางปกครอง เพื่อประกันให้บทบัญญัติเหล่านั้นสอดคล้องกับ หลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจกว้างขวางกว่า มาตรา 37 โดยมีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมทั้ง การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า มาตรา 37 นี้ ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งยังติด ข้อเท็จจริงที่จะเข้าเงื่อนไขนี้ บทบัญญัติมาตรานี้ จำกัดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แคบลงไม่สามารถ ดำเนินการได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการตัดอำนาจ ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและ ศาลปกครอง รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แทนผู้เสียหายตามที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกไป

อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อกำหนด เกี่ยวกับมาตรการการแก้ไขเยียวยาไว้ด้วย และ ควรมีอำนาจในการเสนอเรื่องไปยังศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาจนำไปใช้สิทธิร้องขอต่อ ศาลตามมาตรา 230-231 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า มีปัญหา เกี่ยวกับถ้อยคำ “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” ว่าเรื่องใดเป็นคดีอาญา เรื่องใดเป็นคดีแพ่งหรือ คดีแพ่งที่เกี่ยวกับคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลยุติธรรม กับเรื่องใดที่เป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชนที่ตัดอำนาจร้องทุกข์หรือการเป็น ผู้เสียหายของประชาชนออกไปตามมาตรา 37 และรวมถึงคดีประเภทใดที่คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจร้องทุกข์ได้และการ พิจารณาหรือพิพากษาต้องระบุให้ชัดเจนว่า เรื่องใดอยู่ในเขตอำนาจศาลใด จึงจะสามารถ ใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวได้อย่างมี ประสิทธิภาพได้

## 10) หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตาม มาตรา 48

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจตามที่รับผิดชอบ งานธุรการและดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ บรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการและกรรมการ ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัย เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งประสานงาน กับหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือองค์กร อื่นใดในด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์ในการ สนับสนุนภารกิจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือที่คณะกรรมการมอบหมายการดำเนินการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางที่ คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 48)

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การ กำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความครบถ้วนและ เหมาะสมแล้ว แต่มีข้อเสนอแนะบางประการว่า ควรแก้ไขขั้นตอนการทำงานให้มีความกระชับ และรวดเร็วขึ้น ในขณะที่คณะกรรมการ การกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า ควรพัฒนาเพิ่มเติมด้านการรับเรื่องร้องเรียนทาง อินเทอร์เน็ต หรือหน้าที่และอำนาจที่สามารถ ใช้ระบบออนไลน์ และควรมีอำนาจเชิงรุกให้

มากกว่าที่เป็นอยู่เดิมและจะต้องกระจายไปทั่วทุกภูมิภาค และควรประสานงานและดำเนินการกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ควรปรับการทำงานในเชิงรุกมากขึ้นด้วย

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อค้นพบดังกล่าวข้างต้น แต่หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควรให้มีอำนาจหน้าที่หรือเป็นหน่วยงานรองรับภารกิจอื่นได้ด้วย เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือรับมอบหมายอำนาจและหน้าที่ร้องทุกข์กล่าวโทษหรือฟ้องคดีได้ เป็นต้น

### 11) บทกำหนดโทษ

มาตรา 59 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 35 (1) มาตรา 40 วรรคสี่ หรือมาตรา 44 โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือฝ่าฝืนมาตรา 46 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าโทษที่กำหนดไม่เหมาะสมและโทษเบาเกินไปควรมีการพัฒนา ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมมากขึ้น โดยควรศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศและโทษควรมีโทษตามกฎหมายและโทษทางสิทธิมนุษยชน เช่น Social Punishment, Commercial Civil และควรมีโทษทางปกครอง

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายทุกฉบับที่กำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่จะมีโทษทางอาญา โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในความรู้สึก

ของบุคคลทั่วไปอาจเห็นว่าโทษเบาหรือไม่บรรลุปเป้าหมายในการใช้บังคับ แต่ในความเป็นจริงเมื่อเทียบสัดส่วนโทษกับความผิดฐานอื่น และเมื่อเทียบกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันแล้ว จะพบว่าเป็นไปตามหลักสัดส่วนโทษสำหรับความผิดและมีโทษเท่ากันหรือในระดับเดียวกับกับกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระทำผิดเดียวกัน ควรมีมาตรฐานการลงโทษเหมือนกันนั่นเอง

## 6. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ให้มีประสิทธิภาพ มีความทันสมัยต่อสภาพการณ์ของสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะก่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายในการตรากฎหมายยิ่งขึ้น จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติบางประการตามลำดับความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ดังนี้

(1) เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการปารีส ควรตัดหน้าที่คณะกรรมการในการชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ในมาตรา 26 (4) ออกนอกจากนี้หากเป็นไปได้ควรแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (4) ที่กำหนดไว้ออกเช่นเดียวกัน

(2) ควรปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง อำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แทนผู้เสียหาย รวมทั้งมีอำนาจไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณี โดยอาจกำหนดให้ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีผลผูกพันคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลง เช่นเดียวกับการประนีประนอมข้อพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คู่กรณีอีกฝ่ายสามารถฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงได้

(3) เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ ควรแก้ไขปรับปรุงกระบวนการสรรหา ตามมาตรา 14 กรณีสภานิติบัญญัติในการให้ความเห็นชอบต่อผู้ได้รับการสรรหา เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยอาจปรับปรุงแก้ไขให้เป็นอำนาจที่มาจากประชาชน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือหากเป็นวุฒิสภาก็ควรจะเป็นวุฒิสภาที่มาจากกรรมาธิการเลือกตั้ง เพราะเป็นการแสดงให้เห็นที่มาของกรรมการสิทธิมนุษยชน ยึดโยงอำนาจของประชาชนหรือเป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการหรือถูกครอบงำจากบุคคลโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(4) เพื่อเป็นการสะท้อนถึงแนวคิดเรื่องความหลากหลาย (Pluralism) ของคณะกรรมการตามหลักการปารีส ควรแก้ไขมาตรา 8 อนุมาตรา (5) ที่กำหนดไว้ว่า “มีความรู้และประสบการณ์ด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตของไทย...” โดยกำหนดให้สอดคล้องกับความเป็นพหุสังคมที่มีทั้งความหลากหลายของกลุ่มคน สังคม วัฒนธรรม ชนชั้น อาชีพ ความคิด อุดมคติ วิถีชีวิต

(5) เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ควรแก้ไขเพิ่มเติม (5.1) มาตรา 9 อนุมาตรา (1) กำหนดว่า “กรรมการต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด” เป็น “กรรมการต้องมีสัญชาติไทย” เพื่อเปิดโอกาสให้ตัวแทนของกลุ่มเปราะบางที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือเคยเป็นผู้ไร้สัญชาติมาก่อน หรือได้รับสัญชาติไทยในภายหลังมีโอกาสเข้ามาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

(5.2) มาตรา 9 อนุมาตรา (2) กำหนดคุณสมบัติกรรมการเรื่องอายุไว้ว่า “ต้องไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี” กรณีนี้อาจเป็นการจำกัดแนวคิดหรือมุมมองจากคนรุ่นใหม่ที่ยังไม่ถึง 25 ปี จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น

(5.3) มาตรา 9 อนุมาตรา (3) กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับระดับการศึกษาเอาไว้ว่า “ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า” เป็นการจำกัดผู้ที่จะเป็นกรรมการไว้ด้วยชนชั้น อาชีพ การศึกษาและอายุ ซึ่งไม่สะท้อนถึงความหลากหลายของพลังทางสังคม (Pluralism)

(5.4) มาตรา 10 (23) โดยกำหนด คำนียามคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ” ให้มีความชัดเจน

(5.5) ควรแก้ไขมาตรา 11 อนุมาตรา (6) ให้อาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำ ในสถาบันอุดมศึกษาเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและ สอดคล้องกับวิธีการเลือกกรรมการสรรหาใน อนุมาตรา (4) และอนุมาตรา (5)

(5.6) หากแก้ไขมาตรา 11 อนุมาตรา (6) ดังกล่าวแล้ว ควรตัดมาตรา 11 วรรคสี่ ออก เนื่องจากไม่มีความจำเป็นต้องมีอีกต่อไปอันเป็น การลดความซ้ำซ้อนและการขัดแย้งกันของ กฎหมาย

(6) เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและ สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

(6.1) ควรยกเลิกมาตรา 10 อนุมาตรา (4) จะเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถใช้สื่อเป็น เครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้การทำงาน เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มากกว่า ทั้งยัง ขจัดความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทของ สังคมในปัจจุบันได้อีกด้วย

(6.2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 อนุมาตรา (3) คำว่า “...รวมตลอดทั้งค่านึงถึง การมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และส่งเสริม ความเป็นพหุสังคม...” เป็น “รวมตลอดทั้งค่านึง ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งเสริม ความเป็นพหุสังคม” เพื่อทำให้เกิดความเสมอภาค และเท่าเทียมกันในฐานะของประชาชน โดยไม่คำนึงถึงเพศสภาพ

(6.3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 ให้กรรมการสามารถรับเงิน ทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่นใดได้เพิ่มเติม เพื่อบรรเทาปัญหา ด้านงบประมาณที่มีอย่างจำกัด ทั้งนี้ ต้องมี การเปิดเผยการรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ อื่นใดนั้นให้สาธารณชนทราบ อันจะเป็นป้องกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest)

(6.4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 25 ให้ คณะกรรมการเข้ารับการศึกษหรืออบรมใน หลักสูตรหรือโครงการใด ๆ ได้ กรณีที่เป็น ประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือประเทศชาติ เมื่อ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ทั้งนี้ อาจนำพันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และ กลยุทธ์ของหน่วยงานมาพิจารณาประกอบ

## บรรณานุกรม

- Banchœt Singaneti. (2004). lak phũnthān khōng sitthi sērīphāp . Phim khrang thī 2. Krung Thēp... : samnakphim winyūchon.
- Bhavansak Uwanno. (2001). kotmāi mahāchon lem nung : wiwatthanākān thāng pratyā læ laksana khōng kotmāi mahāchon yuk tāng tāng . Krung Thēp... : samnakphim winyūchon
- Department of International Organizations. (2022). prawat UN. [Online], available URL: <https://www.thai-inter-org.mfa.go.th>.
- Department of International Organizations. (2022). samāchik Sahaprachāchāt. [Online], available URL: <https://www.thai-inter-org.mfa.go.th>.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2022). Handbook on the Establishment And accreditation of National Human rights institutions in the European Union. [Online], Available URL: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_nhri-handbook\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf)
- GANHRI. (2022). The Paris Principles. [Online], available URL: <https://ganhri.org/paris-principles>.
- GANHRI. (2022). Members. [Online], available URL: <https://ganhri.org/membership>.
- Human Rights Commission of Malaysia. (2022). About us. [Online], Available URL: <https://suhakam.org.my/>.
- Lertporn Udompong. (2021). 'ongkōn 'itsara kap kānsāng prachāthipatai thī trūat sōp dai : suksā kōranī Khana Kammakān Sitthi Manutsayachon hāeng Chāt . Krung Thēp... : Sathāban Phra Pokklao .
- National Human Rights Commission on of The Republic of KOREA. (2022). NHRCK Act. [Online], Available URL: <https://www.humanrights.go.kr/site/homepage/menu=002003001002>.
- Office of the National Human Rights Commission. (2018). khūmŭr pramōen khwām-sīang dān sitthi manutsayachon yāng rōp dān læ rāikān trūat sōp khōng phāk thurakit . Krung Thēp Mahā Nakhōn : bōrisat sāibu čhamkat.

OHCHR. (2022). UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS Office the High Commissioner. [Online], Available URL <https://www.ohchr.org/en/Countries/nhri>.

Preedee Kasemsap. (2000). niti pratyā . Phim khrang thī 5. Krung Thēp... : mahāwit-thayālai Thammasāt.



# ท่านทราบหรือไม่?

## หน่วยงานการศึกษาไม่จ่ายค่าพี่เลี้ยงเด็กพิการ ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ พิจารณาจ่ายชดเชยตามสิทธิเดิม

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา<sup>1</sup>

ผู้ร้องเรียนเป็นพี่เลี้ยงเด็กพิการได้รับความเดือดร้อนจากกรณีที่หน่วยงานการศึกษาพื้นที่จังหวัดสงขลาไม่ชำระเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานของพี่เลี้ยงเด็กพิการจำนวน 70 ราย ในช่วงเดือนตุลาคม ถึงพฤศจิกายน 2561 ทำให้ผู้ร้องเรียนและพี่เลี้ยงเด็กพิการได้รับความเดือดร้อน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า หน่วยงานการศึกษาที่ถูกร้องเรียนได้ออกคำสั่งจ้างและจัดทำสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ตำแหน่งพี่เลี้ยงเด็กพิการ โดยเริ่มจ้างตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2561

สิ้นสุดสัญญาจ้างวันที่ 30 กันยายน 2561 ต่อมาหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนทราบว่าได้รับการจัดสรรอัตราลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพี่เลี้ยงเด็กพิการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 62 อัตรา ซึ่งเป็นการปรับลดอัตราลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 10 อัตรา ทำให้ต้องมีการชะลอการจ้างไว้ก่อนและดำเนินการสอบคัดเลือกพี่เลี้ยงเด็กพิการใหม่ ซึ่งกระบวนการคัดเลือกแล้วเสร็จและออกคำสั่งจ้างตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2561 สิ้นสุดสัญญาจ้างในวันที่ 30 เมษายน 2562 ดังนั้น ในช่วงวันที่ 1 ตุลาคม 2561 ถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2561

<sup>1</sup> สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

จึงไม่ได้จัดจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพี่เลี้ยงเด็กพิการ และไม่สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อชำระเงินค่าตอบแทนให้แก่พี่เลี้ยงเด็กพิการได้

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2561 ถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2561 พี่เลี้ยงเด็กพิการได้มีการปฏิบัติงานจริง และยังปรากฏข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าการดำเนินการแจ้งปรับลดอัตราพี่เลี้ยงเด็กพิการ และการขอให้ชะลอการจ้างไว้ก่อนนั้น มีความล่าช้า โดยเป็นการแจ้งภายหลังการสิ้นสุดสัญญาจ้างแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เชิญหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประชุมหารือแนวทางแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนให้กับพี่เลี้ยงเด็กพิการ ซึ่งในการประชุมดังกล่าว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โดยปกติของการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพี่เลี้ยงเด็กพิการจะมีการอนุมัติเงินประจำงวดย้อนหลังและทำสัญญาจ้างต่อเนื่องมาตลอดหลายปีแล้ว แต่ปีงบประมาณ

พ.ศ. 2562 มีการปรับลดอัตรากำลังโดยไม่ทราบล่วงหน้า

ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยทั่วไปหากไม่มีการบอกกล่าวด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะไม่มีการต่อสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวก็ย่อมเข้าใจว่ายังคงต้องปฏิบัติหน้าที่เช่นเดิม ดังนั้น พี่เลี้ยงเด็กพิการย่อมจะคาดหมายว่าจะมีการทำสัญญาจ้างต่อเนื่องและจะได้รับเงินค่าจ้างย้อนหลัง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานการศึกษาผู้ถูกร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาขออนุมัติงบประมาณเพื่อเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการชดเชยเยียวยาให้แก่พี่เลี้ยงเด็กพิการทั้ง 70 ราย ในอัตราเดียวกับเงินค่าตอบแทนตามสิทธิในสัญญาจ้างเดิม รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 882,590.67 บาท (แปดแสนแปดหมื่นสองพันห้าร้อยเก้าสิบบาท หกสิบเจ็ดสตางค์) ซึ่งต่อมาหน่วยงานการศึกษาดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณ และได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินชดเชยเยียวยาให้แก่พี่เลี้ยงเด็กพิการทั้ง 70 ราย เรียบร้อยแล้ว □

# เล่าเรื่อง

# ด้วยภาพ

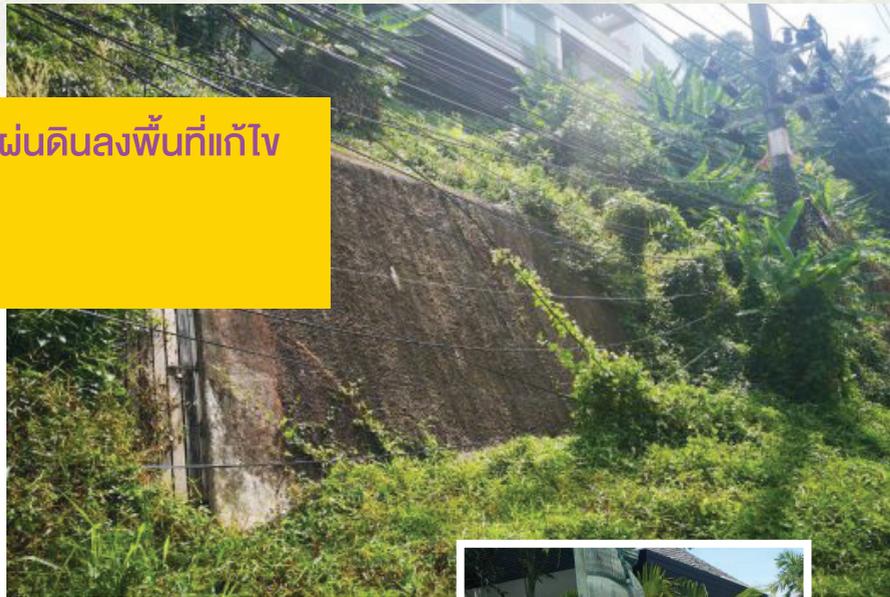
วินัย วิริยะฐานะกุล

สำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่แก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียน ณ จังหวัดภูเก็ต

วันที่ 11 มกราคม 2566 นางสาวพรประภา เหม่งเวหา ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1 และคณะประชุมร่วมกับนายอำเภอถลาง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ต สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต สำนักงานพลังงานจังหวัดภูเก็ต สถานีตำรวจ

ภูธรเชิงทะเล เทศบาลตำบลเชิงทะเล องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล และผู้ร้องเรียน เพื่อรับฟังข้อเท็จจริง รวบรวมเอกสารหลักฐาน และพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในพื้นที่อำเภอถลาง ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต จำนวน 2 เรื่อง ดังนี้

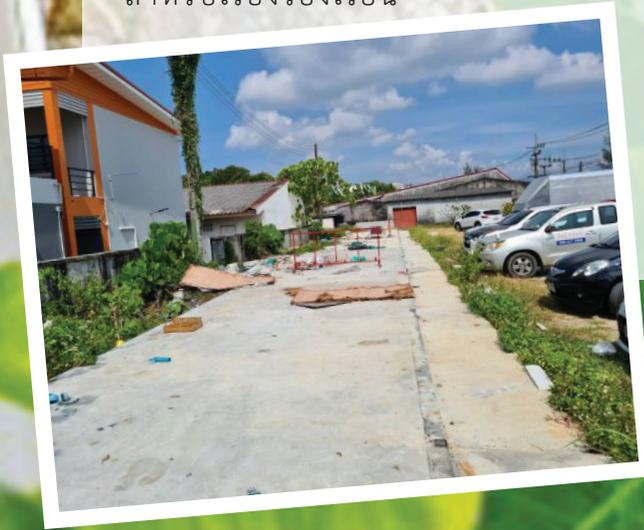


(1) กรณีเทศบาลตำบลเชิงทะเลไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับเอกชนที่ก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และ (2) กรณีอำเภอถลาง องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ดำเนินการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายกับบริษัทเอกชนที่ก่อสร้างและตัดแปลงอาคารเพื่อประกอบกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต รุกล้ำที่ดินของผู้ร้องเรียน ก่อเหตุรำคาญและมลพิษทางน้ำ กลิ่นและเสียง และก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาต

จากนั้นคณะเจ้าหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ร้องเรียนได้เดินทางไปตรวจสอบสภาพพื้นที่และอาคารที่มีการร้องเรียนทั้งสองกรณี โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าปัจจุบันเจ้าของอาคารได้รื้อถอนอาคารที่มีการร้องเรียนตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และในสถานการณ์ดำเนินคดีอาญา เทศบาลตำบลเชิงทะเลได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเชิงทะเลตามอำนาจหน้าที่แล้ว ปัจจุบันคดีอยู่ในชั้นพนักงานอัยการ และสำหรับเรื่องร้องเรียน



กรณีที่สอง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องเรียนและบริษัทเอกชนคู่กรณีต่างครอบครองที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) และมีปัญหาข้อพิพาทในเรื่องแนวเขตที่ดินซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล โดยบริษัทเอกชนได้ตัดแปลงอาคารและเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์จากที่อยู่อาศัยเป็นโรงแรม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารระงับการใช้อาคารแล้ว ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการยื่นคำขออนุญาตตัดแปลงอาคาร และคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม นอกจากนี้จากการตรวจสอบยังพบว่าในการประกอบกิจการดังกล่าวมีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าบริเวณเขตทางหลวงแผ่นดินโดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ คณะเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ร้องเรียนแล้ว โดยหน่วยงานในพื้นที่ แจ้งว่าจะเร่งดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในแต่ละประเด็นให้เกิดความชัดเจนและบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียนต่อไป □





## ผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา กรณีร้องเรียนถนนในเขตอุตสาหกรรมสุรนารีที่ชำรุดเสียหาย ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2566 รองศาสตราจารย์ อิศรสรีย์ ھرราชจรูญโรจน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายวทีญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พันตำรวจเอก จิระวุฒิ ตันทศรี ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ลงพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ร่วมกับ นายสยาม ศิริมงคล ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา นายอำเภอเมืองนครราชสีมา นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองบัวศาลา นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองระเวียง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาถนนชำรุดเสียหายจากการใช้ถนน

ของผู้ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมสุรนารี โดยถนนเส้นดังกล่าวอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวศาลาและองค์การบริหารส่วนตำบลหนองระเวียง ซึ่งได้รับการอุทิสให้เป็นทางสาธารณประโยชน์จากบริษัท เขตอุตสาหกรรมสุรนารี จำกัด เมื่อ พ.ศ. 2560 จากการลงพื้นที่ตรวจสอบพบว่า ปัญหาความชำรุดเสียหายเกิดจากการส้ญจรของรถบรรทุกใหญ่ พบความชำรุดเสียหายมากบริเวณทางโค้งและบริเวณก่อนถึงทางร่วมทางแยกซึ่งรถบรรทุกใหญ่ต้องชะลอความเร็วสภาพทางในปัจจุบันมีการซ่อมแซมเฉพาะจุดเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนและแก้ไขปัญหาให้กับผู้ใช้ทาง หลังจากนั้นได้ร่วมประชุม โดยที่ประชุมเห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาระยะสั้น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองตรวจสอบหลักฐานการอุทิสที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ให้ชัดเจน และให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา อำนวยความสะดวกทั้งการตรวจสอบหลักฐานและการจดทะเบียนอุทิสที่ดินของบริษัท เขตอุตสาหกรรมสุรนารี จำกัด เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองสามารถจัดสรรงบประมาณดำเนินการแก้ไขปัญหาได้



ส่วนมาตรการแก้ไขปัญหาระยะยาว จำเป็นต้องให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญตรวจสอบและวางแผนการปรับปรุงโครงสร้างผิวทางให้เหมาะสมและคุ้มค่ากับงบประมาณที่จะได้รับ พร้อมกันนี้จังหวัดนครราชสีมาจะเป็นหน่วยขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยประสานงานให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันทั้งเรื่องการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเรื่องงบประมาณต่อไป □



## สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัดตาก กรณีขอรับการถ่ายโอนถนนสายเลี่ยงเมืองพบพระจากกรมทางหลวง เพื่อให้สามารถดำเนินการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหาย

วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2566 นายทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนางสาวพรประภา เหม่งเวหา ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1 และคณะร่วมประชุมกับผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ 4 สำนักทางหลวงที่ 12 ผู้แทนจังหวัดตาก ผู้แทนอำเภอพบพระ นายกเทศมนตรีตำบลพบพระ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ณ เทศบาลตำบลพบพระ เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหกรณีร้องเรียนว่า



กรมทางหลวง ไม่ถ่ายโอนถนนสายเลี่ยงเมืองพบพระทางหลวงหมายเลข 1206

ตอน ซอโอ-วะเล่ย์ ระยะทาง 3.546 กิโลเมตร เพื่อให้เทศบาลตำบลพบพระซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหายเป็นอย่างมาก โดยที่ประชุมเห็นชอบร่วมกันให้กรมทางหลวงส่งคืนเส้นทางดังกล่าวให้กับเทศบาลตำบลพบพระ ผ่านกระบวนการของคณะอนุกรรมการอำนวยการการกระจาย



อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (กกถ.) โดยระหว่างกระบวนการส่งคืนให้แขวงทางหลวง ตากที่ 2 (แม่สอด) ดำเนินการซ่อมแซมถนนสายทาง ดังกล่าว และเมื่อเทศบาลตำบลพบพระได้รับโอน เส้นทางแล้ว ในการซ่อมแซมขอให้กรมทางหลวง สนับสนุนด้านเทคนิคการก่อสร้างซ่อมแซมให้กับ เทศบาลตำบลพบพระ □



## ผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดกิจกรรมภายใต้โครงการ เสริมความรู้ผู้ตรวจการ แผ่นดินสู่การพัฒนาชุมชน จังหวัดอุบลราชธานี

วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2566 นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน หม่อมหลวงปุดนทริก สมิตินที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวคมขวัญ กาญจนกุญชร รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยคณะเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ร่วมออกหน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่และทำกิจกรรมรณรงค์ทางม้าลายปลอดภัย วินัยดี โดยมีหน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ และเอกชนกว่า 20 หน่วย เข้าร่วมการจัดกิจกรรมครั้งนี้สำนักสื่อสาร



องค์กรและประชาสัมพันธ์ออกหน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้กับนักเรียนนักศึกษาโรงเรียนเบ็ญจะมะมหาราช สมาชิกวิสาหกิจชุมชนกลุ่มดอกเบ็ญจะมาตบ้านตาตด และวิสาหกิจชุมชนทอผ้าบ้านหนองบ่อ ได้รับทราบและขยายผลไปยังบุคคลข้างเคียง

และนอกจากนี้ได้จัดกิจกรรมรณรงค์ ทางม้าลายปลอดภัย วินัยดี “หยุด ก่อนทางม้าลาย” ณ โรงเรียนเบ็ญจะมะมหาราช จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นกิจกรรมหลักในการสนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ



ของผู้ตรวจการแผ่นดิน 3 ด้าน คือ ด้านการแก้ไขกฎหมาย ด้านปรับปรุงกายภาพ และด้านการสร้างเครือข่าย การรณรงค์เพื่อกระตุ้นจิตสำนึกที่ดีให้มีวินัยจราจร โดยนายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นประธาน ในพิธีกล่าวปิดกิจกรรม พร้อมบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ความสำคัญของการบูรณาการ การรณรงค์สร้างจิตสำนึกทางม้าลายปลอดภัย วินัยดี นายสมเพชร สร้อยสระคู รองผู้ว่าราชการจังหวัด อุบลราชธานี กล่าวต้อนรับในฐานะประธานศูนย์อำนวยการ ความปลอดภัยทางถนนจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีสำนักงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุบลราชธานี เป็นผู้ประสานงานหลักร่วมกับหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ในจังหวัดอุบลราชธานี □

## ผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัดราชบุรี กรณีเพลิงไหม้และสารเคมีตกค้าง โรงงาน แวกซ์ กาเบ็ง ธีโซคิล เซ็นเตอร์

วันที่ 2 มีนาคม 2566 นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะ พร้อมด้วย นายจุลพงษ์ ทวีศรี อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม





ผู้แทนจังหวัดราชบุรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงพื้นที่ติดตามการแก้ไขปัญหาผลกระทบกรณีเหตุเพลิงไหม้ที่โรงงานรีไซเคิลกากอุตสาหกรรม ของบริษัท แวกซ์ กาเบ็ง รีไซเคิล เซ็นเตอร์ จำกัด จังหวัดราชบุรี ที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน 2565 ก่อให้เกิดความเสียหายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่ โดยที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบยังไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม

ในช่วงเช้าลงพื้นที่ ณ แหล่งชุมชนและบริเวณที่ทำกินและการเกษตร พบว่ายังมีปัญหามลภาวะทางกลิ่นที่อาจเกิดจากการปนเปื้อนจากสารเคมี รวมถึงยังได้รับการสะท้อนปัญหาการขนย้ายถังสารเคมีล่าช้าและยังไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม อีกทั้งขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการ จากนั้นคณะได้เดินทางไปโรงงานรีไซเคิลกากอุตสาหกรรมของบริษัท แวกซ์ กาเบ็ง รีไซเคิล เซ็นเตอร์ จำกัด ร่วมกับนายจุลพงษ์ทวีศรี อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม นายอังกูร ศีลาเทวากุล รองผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี นายอานันท์ พักสังข์ อุตสาหกรรมจังหวัดราชบุรี และหน่วยงานเกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบภายในโรงงานพบว่ามี การขนย้าย

ถังสารเคมีไปบางส่วน ส่วนถังสารเคมีที่เหลือยังพบปัญหาการซึมรั่วไหลของน้ำสารเคมีและมีจุดที่ชาวบ้านในพื้นที่ที่มีกังวลในบริเวณบ่อบำบัดน้ำเสีย รวมถึงจุดฝังกลบกากอุตสาหกรรมซึ่งติดกับแหล่งน้ำธรรมชาติที่ชาวบ้านชุมชนใกล้เคียง ทำให้ประชาชนต้องแบกรับภาระการซื้อน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ได้รับความเดือดร้อนทั้งด้านสุขภาพและการทำการเกษตร โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำชับให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ เร่งของบกลางเพื่อจัดการพื้นที่ในส่วนที่ยังพบปัญหาตกค้างและเยียวยาแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบข้างต้นโดยเร็ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะ ได้ร่วมประชุมหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี พร้อมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปความคืบหน้าแนวทางแก้ไขปัญหา โดยมุ่งประเด็นหลักในระยะสั้นให้เร่งชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบติดตามความคืบหน้าและแผนการดำเนินการขนย้ายถังสารเคมีที่เหลือ รวมถึงแนวทางการจัดการสารเคมีที่รั่วไหลบริเวณจุดฝังกลบและบ่อบำบัดกากขยะอุตสาหกรรมภายในโรงงาน



เพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนในพื้นที่ สำหรับการแก้ไขปัญหาขยะยาวด้านการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นโมเดลในการแก้ไขปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ในพื้นที่อื่นต่อไป □

## สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดกิจกรรมภายใต้โครงการสืบสานพระราชปณิธานจังหวัดสุรินทร์

วันที่ 17 มีนาคม 2566 นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยพันตำรวจโท กิรปภฤทธิรานนท์ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายวทีญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวพรประภา เหม่งเวหา ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1 และคณะเจ้าหน้าที่ ลงพื้นที่ร่วมจัดกิจกรรมในโครงการสืบสานพระราชปณิธาน ณ โรงเรียนบ้านโจรก ตำบลด่าน อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์

ในการนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ร่วมจัดนิทรรศการเทิดทูนพระมหากษัตริย์ นิทรรศการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมการจัดอบรมให้ความรู้แก่ครูและเด็กนักเรียนโรงเรียนบ้านโจรก เรื่อง “ความรู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน” และ “หน้าที่

ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและอีกกิจกรรมที่สำคัญ คือ การออกหน่วยรถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้บริการรับเรื่องร้องเรียนให้คำปรึกษาปัญหาด้านกฎหมายแก่ประชาชน □



## สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดโครงการ Ombudsman Care ประจำปี พ.ศ. 2566 ณ จังหวัดเพชรบุรี

วันที่ 23 มีนาคม 2566 นายทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นำคณะสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน จัดโครงการ Ombudsman Care ประจำปี พ.ศ. 2566 โดยการนำรถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ออกให้คำปรึกษาและรับเรื่องร้องเรียน รวมถึงเผยแพร่ประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนช่องทางการร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินให้กับประชาชนในพื้นที่อำเภอชะอำ และอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี



ได้รับทราบ ณ ตลาดสดเทศบาลเมืองชะอำ และบริเวณหน้าหอานาฬิกาวัดอ้อ (ตลาดถนนสุรินทร์ฯ) ☐

## ผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมเปิดกิจกรรม “สัปดาห์แห่งการทำความดีเพื่อสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี”

วันที่ 3 เมษายน 2566 นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายอดิเรก อุ๋นโอสถ นายอำเภอลาดบัวหลวง และหัวหน้าส่วนราชการ ผู้นำท้องถิ่น ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สื่อมวลชน และพสกนิกรตำบล



พระยาบันลือ อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร่วมกันถวายพระพรเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันพระราชสมภพสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี และถวายรายงานการดำเนินกิจกรรม “สัปดาห์แห่งการทำความดีเพื่อสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี” เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาอาชีพอย่างยั่งยืนในพระราชดำริฯ และยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ ณ โรงเรียนสอนดี (ประชานุสรณ์) ตำบลพระยาบันลือ อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบลพระยาบันลือให้เป็นหมู่บ้าน ตำบลคุณธรรมจะสามารถสนับสนุนโครงการพัฒนาอาชีพอย่างยั่งยืนในพระราชดำริฯ ให้ประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานการนำ

หลักคำสอนของศาสนาที่ประชาชนในตำบลพระยาบันลือนับถือมาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตการประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล จึงได้จัดทำโครงการ “พระยาบันลือตำบลคุณธรรม (พหุวัฒนธรรม)” เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาอาชีพอย่างยั่งยืน ในพระราชดำริสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี □



## ผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ กรณีการบริหารจัดการของเรือจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

วันที่ 4 เมษายน 2566 รองศาสตราจารย์ อีสสรีย์ หารษาจรูญโรจน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และ นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย พันตำรวจเอก จิระวุฒิ ตันทศศรี ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน และหม่อมหลวงปทุมทริก สมิติ



ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะเจ้าหน้าที่สำนัก  
ตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ ร่วมแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่  
จังหวัดนครสวรรค์ เรื่อง การบริหารจัดการของเรือนจำ  
ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (กรณีคุณภาพอาหารและ  
น้ำสะอาดบริโภคในเรือนจำ) โดยนายทรงศักดิ์ สายเชื้อ  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ให้เกียรติบรรยายถึงบทบาทหน้าที่  
และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และวัตถุประสงค์  
ของการลงพื้นที่ผ่านการถ่ายทอดสดภาพและเสียง  
เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับภารกิจ  
ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้แก่เจ้าหน้าที่  
และผู้ต้องขัง ณ เรือนจำกลางจังหวัดนครสวรรค์ โดยมี  
ดร. ศุภโชค ควรรักษ์ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางจังหวัด



นครสวรรค์ พร้อมด้วยผู้บริหารระดับสูง  
นำคณะผู้ตรวจการแผ่นดินรวมทั้ง  
นายพีรพล น่วมศรี ผู้อำนวยการ  
ทัณฑสถานเปิดหนองน้ำขุ่น  
เข้าตรวจสอบความสะอาดในการ  
ประกอบอาหารภายในบริเวณสุทกรรม  
ของเรือนจำ □

## ผู้ตรวจการแผ่นดิน ประชุมหารือแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่าง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (Ministry of Digital Economy and Society: MDES)



วันที่ 19 เมษายน 2566 รองศาสตราจารย์  
อิสสรีย์ ทรรษาจรรยาโรจน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
พร้อมด้วยพันตำรวจเอก จิระวุฒิ ตัณฑศรี  
ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน นายวาทัญญู  
ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการ  
แผ่นดิน นายทิมมพร ยะลา รองเลขาธิการ  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวพรประภา  
เหม่งเวหา ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1  
นางนพพร จันทรัตน์ ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบ  
หน้าที่ของรัฐ 1 รักษาการแทนผู้อำนวยการ  
สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ และคณะ  
เจ้าหน้าที่สำนักสอบสวน 1 และสำนักตรวจสอบ



หน้าที่ของรัฐ ประชุมหารือแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) โดยมีศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) พร้อมด้วย ดร.ณัฐพล ณัฏฐสมบูรณ์ รองปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และคณะผู้บริหารกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมให้การต้อนรับและนำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งการดำเนินการที่มีความเชื่อมโยงกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2566 พร้อมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานที่สำคัญของกระทรวงฯ เช่น โครงการเน็ตประชารัฐ Smart City Thailand, Smart School Bus Platform การดำเนินการตามพระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 ร่างแผนแม่บทการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แนวทางสนับสนุนด้านความปลอดภัยของข้อมูลประชาชน ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมประเทศไทย การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการให้บริการของไปรษณีย์ไทย เป็นต้น ณ ห้องประชุม MDES 1 ชั้น 9 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม □



## สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่โครงการกำจัดขยะติดเชื้อ เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี

วันที่ 11 พฤษภาคม 2566 นายสิริน ชาวเพชรดี ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 3 พร้อมด้วย นางจิตจรดา คำสงค์ ผู้อำนวยการส่วนสอบสวน 1 สำนักสอบสวน 3 และคณะเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักสอบสวน 3 ร่วมกับนายเอกพันธุ์ อินทร์ใจเอื้อ นายกเทศมนตรีเมืองสุพรรณบุรี พร้อมด้วย ผู้บริหาร ของเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ผู้อำนวยการ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้แทน อำเภอเมืองสุพรรณบุรี ได้ลงพื้นที่และแสวงหา ข้อเท็จจริง ณ โครงการกำจัดขยะติดเชื้อ เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ตำบลบ้านโพธิ์

อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี กรณีมีประชาชนในพื้นที่ร้องเรียนถึงปัญหา การบริหารจัดการบ่อขยะมูลฝอยขนาดใหญ่ ของเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี อันก่อให้เกิด ปัญหามลภาวะทางเสียง น้ำเน่าเสีย และ กลิ่นเหม็น รวมถึงเตาเผาขยะติดเชื้อที่ปล่อย ควันดำไม่ได้มาตรฐาน อันก่อให้เกิดเป็นมลพิษต่อ ร่างกายของประชาชนที่อาศัยบริเวณใกล้เคียง และหากช่วงใดมีฝนตกติดต่อกัน น้ำจากบ่อขยะ จะไหลเข้าในที่นาของเกษตรกร □



## สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดพิธีมอบรางวัล “Ombudsman Awards 2022” และ “Young Ombudsman Awards”



วันที่ 19 พฤษภาคม 2566  
นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต  
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
พร้อมด้วยรองศาสตราจารย์

อิสสรีย์ หรรษาจรูญโรจน์  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
พันตำรวจโท กীরป  
ภฤตธีรานนท์ เลขาธิการ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
และคณะ จัดพิธีมอบรางวัลถ้วยและโล่พระราชทาน  
จากสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าพัชรกิติยาภา  
นเรนทิราเทพยวดี กรมหลวงราชสาริณีสิริพัชร  
มหาวัชรราชธิดา ในงานประกาศผลรางวัล  
“Ombudsman Awards 2022” และ  
“Young Ombudsman Awards” ณ โรงแรม  
เซ็นทรา บายเซ็นทารา ศูนย์ราชการและคอนเวนชัน  
เซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ โดยหน่วยงานที่ได้รับรางวัล

ชนะเลิศ มีดังนี้

- รางวัลชนะเลิศ  
Ombudsman Awards  
2022 สาขาองค์กรดีเด่น  
ด้านนวัตกรรมการให้บริการ  
ประชาชน (Self Initiative  
Award) ได้แก่ คณะแพทยศาสตร์  
โรงพยาบาลรามาธิบดี

- รางวัลชนะเลิศ Ombudsman Awards  
2022 สาขาองค์กรดีเด่นด้านนวัตกรรม  
การอำนวยความสะดวก (Fairness Innovation  
Award) ได้แก่ กรมประมง

- รางวัลชนะเลิศ Young Ombudsman  
Awards ผลงานประเภทโครงการด้านการ  
แก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง  
หรือขั้นตอนใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน  
หรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ได้แก่  
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

- รางวัลชนะเลิศ Young Ombudsman  
Awards ผลงานประเภทโครงการด้านนวัตกรรม  
เพื่ออำนวยความสะดวกและความสะดวก  
ให้แก่ประชาชน ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล

นอกจากนี้ ยังมีการมอบรางวัล  
Ombudsman Award (รางวัลพิเศษ) ระดับ  
กระทรวงที่มีหน่วยงานภายใต้สังกัดส่งผลงาน  
เข้าร่วมประกวดและผ่านการพิจารณาคัดเลือก  
รอบแรกสูงสุด 3 ลำดับ (รางวัลระดับทอง เงิน  
ทองแดง) เพื่อเป็นการเชิดชูทั้งด้านการสนับสนุน





การมีส่วนร่วมและการคิดริเริ่มนวัตกรรม ทั้งเชิงกระบวนการ เชิงแนวคิด สิ่งประดิษฐ์ และเทคโนโลยี เพื่อช่วยแก้ไขปัญหา ของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งรางวัล ระดับทอง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย รางวัลระดับเงิน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และรางวัลระดับทองแดง ได้แก่ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์

ภายในงานยังมีพิธีการจากมูลนิธิ เพื่อนพ้อง (ภา) ยามยาก ทักษสถานหญิงกลาง และกรมราชทัณฑ์ รวมถึงการสัมมนาวิชาการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2566 หัวข้อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมสืบสาน พระปณิธานของสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าพัชรกิติยาภา นเรนทิราเทพยวดี กรมหลวงราชสาริณีสิริพัชร มหาวัชรราชธิดา เพื่อการพัฒนา ระบบงานยุติธรรมในระดับชาติ และการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน” ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ที่ปรึกษาพิเศษสถาบัน เพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) และการเสวนา จากผู้ทรงคุณวุฒิ ในหัวข้อต่าง ๆ

ดังนี้ หัวข้อ “บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคม” โดยนายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน หัวข้อ “ความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็น ศูนย์กลาง (People – Centered Justice)” โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธาณี ชัยวัฒน์ ผู้อำนวยการศูนย์เศรษฐศาสตร์พฤติกรรม และการทดลองแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หัวข้อ “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ของประชาชน และการพัฒนาระบบการยุติธรรม” โดย ดร. น้ำแท้ มีบุญสร้าง ผู้อำนวยการสถาบันวิจัย เพื่อพัฒนาการสอบสวนและการดำเนินคดี สำนักงานอัยการสูงสุด และหัวข้อ “ทิศทางและ ประเด็นการพัฒนาสังคม สิ่งแวดล้อม การศึกษา การสาธารณสุข และการพัฒนาในภาพรวม ของประเทศไทย” โดย ดร. สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย □





## สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่ แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ณ จังหวัดชลบุรี



วันที่ 23 พฤษภาคม 2566 นายกมลธรรม วาสนบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายอัครพงษ์ เวชยานนท์ ผู้อำนวยการส่วนสอบสวน 3 สำนักสอบสวน 2 และคณะ ลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริงแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ร่วมกับศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดชลบุรี ว่าที่ร้อยตรี อำเภอพนัสนิคม องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งขวาง และผู้ประกอบการ เพื่อติดตามผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ณ บริเวณพื้นที่บริษัท เอ็ม.เค.เอส.ฟาร์ม จำกัด ตำบลทุ่งขวาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งขวางไม่ตรวจสอบและกำกับดูแลการขุดดินของบริษัท เอ็ม.เค.เอส.ฟาร์ม จำกัด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 และออกใบอนุญาตก่อสร้างกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กให้กับบริษัท จีเอฟพีที จำกัด (มหาชน) โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการก่อสร้างกำแพงปิดกั้นเส้นทางน้ำไหล

ตามธรรมชาติ เป็นเหตุให้ไม่สามารถนำน้ำมาใช้เพื่อการเกษตรในटनाของผู้ร้องเรียนได้ จากการลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริงปรากฏว่า การขุดดินและถมดินของบริษัท เอ็ม.เค.เอส.ฟาร์ม จำกัด เป็นไปตามกฎหมาย และจากการตรวจสอบพื้นที่บริเวณโดยรอบบริษัท การก่อสร้างกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กไม่ได้เป็นการก่อสร้างปิดกั้นทางน้ำไหลตามธรรมชาติ ซึ่งบริษัทได้ดำเนินการขุดร่องน้ำในที่ดินของบริษัทเพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงได้สูบน้ำจากร่องน้ำไปใช้เพื่อการเกษตรได้ ทั้งนี้ ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งขวางและผู้ประกอบการร่วมกันดูแลและตรวจสอบการปล่อยน้ำลงสู่ร่องน้ำให้เป็นไปตามมาตรฐานตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในระยะยาวต่อไป

ต่อมา นายกมลธรรม วาสนบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยคณะ

ประชุมร่วมกับนายศราวุธ กรจิระเจริญ นายอำเภอพนัสนิคม ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งขวาง และผู้ร้องเรียน กรณีผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลทุ่งขวาง (คชก. ตำบลทุ่งขวาง) อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ไม่พิจารณาวินิจฉัยให้บริษัทเอกชนซึ่งเป็นผู้รับโอนที่นาจากผู้ให้เช่าขายที่นาให้กับผู้ร้องเรียนตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งที่ประชุมมีมติให้อำเภอพนัสนิคมสอบข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการขอซื้อที่นาคืนของผู้ร้องเรียนเข้าสู่อำนาจการพิจารณาของ คชก. ตำบลทุ่งขวาง แล้วหรือไม่ และให้รายงานไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

จากนั้นนายกมลธรรม วาสนุญมารองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยคณะ ร่วมกับศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี



สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษ ภาค 13 (ชลบุรี) สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต 2 และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหียง ลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริงและหารือแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยที่ประชุมได้มีมติให้ผู้ประกอบการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหียงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดูแลและตรวจสอบคุณภาพน้ำที่ผ่านกระบวนการบำบัดให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษ ภาค 13 (ชลบุรี) กำหนดและป้องกันไม่ให้น้ำที่ยังไม่ผ่านกระบวนการบำบัดซึมออกนอกบ่อกักของโรงงานไปยังพื้นที่ใกล้เคียง รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการดูแล ติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหามาของให้กับผู้ได้รับผลกระทบ

อย่างต่อเนื่อง และร่วมกันวางแผนงานป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอีกในอนาคต โดยจังหวัดชลบุรีจะเป็นผู้รวบรวมผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบต่อไป □







ท่านสามารถสมัครสมาชิกหรือขอรับวารสารฉบับย้อนหลังได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย  
เพียงกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนและส่งมายัง

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

**แบบฟอร์มการสมัครสมาชิก และขอรับวารสารฉบับย้อนหลัง**

**ข้อมูลส่วนตัว**

ชื่อ.....นามสกุล.....วัน/เดือน/ปี เกิด.....

ที่อยู่ (จัดส่งวารสาร) เลขที่.....หมู่บ้าน.....ซอย.....

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์.....อีเมล.....

วารสารฉบับย้อนหลังที่ต้องการ (โปรดระบุ) .....

.....



ท่านสามารถอ่าน

# วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฉบับย้อนหลัง หรือดาวน์โหลดวารสารในรูปแบบ PDF ได้ที่



<http://ombstudies.ombudsman.go.th>

โดยเลือกหัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”



2/2560



1/2561



2/2562



1/2563



2/2563



1/2564



2/2564



1/2565



2/2565



## สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

---

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0 2141 9100 โทรสาร 0 2143 8341 สายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) [www.ombudsman.go.th](http://www.ombudsman.go.th)