



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๑ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖



ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ
นางสาวโสมอุษา บุรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางทิพย์มพร กาญจน์ภาค

ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พุทธิทรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวอรทัย แส่นบุตร
นายก้องเกียรติ ผือโย
นางสาวนิธิดา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์อศิวชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com
rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



រដ្ឋសភា





ทรงพระเจริญ

อาศรัยวาท

ถวายพระพรชัยมงคลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา
วันที่ ๒๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

มิ่งราชันขวัญพสกปกลำไไทย
มงคลชัยทั่วหล้าศุภสมัย
เฉลิมพระชนมพรรษาถวายชัย
สำนึกในพระกรณียังบุญญา
สืบทอดคาสัตร์ราชบิดาเมตตาราษฎร์
พาลภัยปราศสุขสถิตทุกทีศา
นำพระทัยรินสุใจชาวประชา
น้อมเทवादลพรพระองค์ทรงพระเจริญ



ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า
ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

(นางสาวสุปัญญา ขมจินดา ประพันธ์)

บทบรรณาธิการ

ในห้วงเวลาที่ผ่านมา ประเด็นที่ได้รับความสนใจมากที่สุดน่าจะเป็นการสรรหานายกรัฐมนตรีด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาที่กำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีให้ใช้เพียงเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น นั่นคือ ผู้ที่จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากเกินกึ่งหนึ่งจากสมาชิกรัฐสภา คือ ๓๗๖ เสียง จาก ๗๕๐ เสียง ดังนั้น แม้สมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอาจจะมีเสียงไม่เพียงพอที่จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ไม่ว่าใครจะได้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก สิ่งสำคัญที่ประชาชนมุ่งหวังคือบุคคลนั้นจะยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญเหนือประโยชน์ส่วนตน

สำหรับวารสารรัฐสภาสารฉบับเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๖ ได้คัดสรร ๒ บทความที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มานำเสนอ โดยบทความเรื่องแรกเป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ระหว่างวุฒิสภาไทยกับสภาที่ปรึกษาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งสองสภาทำงานควบคู่กับสภาผู้แทนราษฎร แต่มีที่มาแตกต่างกัน ฝ่ายหนึ่งมาจากการแต่งตั้งเพื่อให้อยู่นอกจากการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในขณะที่อีกฝ่ายมาจากการเลือกตั้งเป็นตัวแทนมลรัฐ การทำงานจึงยึดหลักผลประโยชน์ของพื้นที่ที่ตนสังกัดเป็นสำคัญ แต่มีความเหมือนกันตรงที่การดำเนินงานภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสองสภาไม่สามารถพิจารณากฎหมายที่ค้างการพิจารณาได้ รายละเอียดเป็นอย่างไรรีดติดตามได้จาก **“การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการของวุฒิสภาไทยและสภาที่ปรึกษาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร”**

ส่วนบทความเรื่องที่สอง เป็นบทความที่นำเสนอที่มา หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ดูเสมือนว่าจะไม่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน แต่แท้จริงแล้วองค์กรนี้สามารถให้ความช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมของประชาชนที่เกิดจากภาครัฐได้โดยตรง แนวทางการดำเนินการเป็นอย่างไร ประชาชนสามารถขอความช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง ศึกษาได้จาก **“ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน”**

บทความเรื่องที่สาม เป็นอีกหนึ่งบทความที่หยิบยกประเด็นที่น่าสนใจมาวิเคราะห์ ซึ่งใครจะนึกว่าประเทศที่มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในทุก ๆ ด้าน มีวัฒนธรรมที่งดงามอ่อนโยน กฎหมายได้ถูกนำมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้เห็นว่าเป็นสังคมที่น่าอยู่ประชาชนอยู่ดีมีสุข เป็นหนึ่ง

ในจุดหมายปลายทางยอดนิยมของนักท่องเที่ยว แต่กลับเผชิญกับปัญหาเด็ก บทความนี้ผู้เขียนได้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาเด็กที่ประเทศนั้นกำลังเผชิญอยู่มีอะไรบ้าง เกิดจากสาเหตุใด และรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาสังคมมีแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างไร โดยมุ่งหวังเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเด็กแก่ประเทศไทย โดยเฉพาะการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมยิ่งขึ้น เรื่องราวจะเป็นอย่างไรติดตามได้จาก **“ญี่ปุ่น..กับเรื่องเด็ก ๆ ในมุมที่หลายคนอาจไม่รู้..”**

สำหรับบทความเรื่องสุดท้าย เป็นงานวิจัยฉบับย่อที่ตั้งสมมติฐานว่า ทุนมนุษย์เป็นทรัพยากรอันมีค่า หากรัฐส่งเสริมประชาชนให้ตระหนักถึงศักยภาพของตนเองและสนับสนุนการดึงเอาศักยภาพมาจัดการแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนเอง รวมถึงมีการถ่ายทอดเรียนรู้ระหว่างชุมชน จะช่วยให้ชุมชนเข้มแข็ง ในขณะเดียวกันประชาชนก็จะตื่นตัวพร้อมที่จะเป็นพลเมืองช่วยรัฐในการแก้ไขปัญหาและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศต่อไป โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสารควบคู่กับข้อมูลภาคสนามที่เป็นประชาชนกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ ๕ ภูมิภาค ผลจากการศึกษาเป็นอย่างไร อ่านได้จาก **“การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน กรณีศึกษา ๕ ภูมิภาคในประเทศไทย”**

กองบรรณาธิการหวังว่าบทความทั้ง ๔ บทความที่คัดสรรมานำเสนอในวารสารรัฐสภาสารฉบับนี้จะได้รับความสนใจจากผู้อ่านเช่นเคย หากผู้อ่านมีข้อเสนอแนะประการใด ทางกองบรรณาธิการยินดีน้อมรับและนำมาปรับปรุงวารสารรัฐสภาสารได้ดียิ่งขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเมื่อเราพบกันใหม่ในฉบับหน้า ประเทศไทยจะมีรัฐบาลบริหารประเทศให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีตามที่ประชาชนมุ่งหวัง สวัสดิ์ค่ะ

กองบรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๑ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖
Vol. 71 No. 4 July - August 2023

การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการของวุฒิสภาไทย
และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร
ปัญจพร สุทธิยงค์

๙

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการแก้ไขปัญหา
เรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน
วิชชกานต์ เสงี่ยมาน

๒๔

ญี่ปุ่น ... กับเรื่องเล็กๆ ในมุมที่ใครหลายคนอาจจะไม่รู้ ...
ตรรกวิทย์ มิ่งขวัญ

๔๙

การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้าง
ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน
กรณีศึกษา ๕ ภูมิภาคในประเทศไทย
ญาศินี เกิดผลเสวีรัฐ

๘๔



การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการของวุฒิสภาไทย และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ปัญญาพร สุทธิยงค์*

ความเป็นมา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นการปกครองที่ไม่ยึดหลักการการแบ่งแยกอำนาจที่เคร่งครัด มีการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาล โดยมีความสัมพันธ์และเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

* นิติกรชำนาญการพิเศษ/นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



และถ่วงดุลอำนาจหรือคานอำนาจกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมายในการปกครองประเทศ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงนับเป็นทางออกตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย ประเทศไทยได้นำแนวทางของการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษมาใช้ โดยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งถูกยุบได้โดยฝ่ายบริหารเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนสภาสูง หรือวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารได้ ซึ่งเป็นหลักการของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (ตวงรัตน์ เล่าหัตถพงษ์ภุทริ, ๒๕๔๗, น. ๘๒ - ๘๕)

ประเทศไทยได้มีการบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๕๗๕ เป็นฉบับแรก และได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เรื่อยมา โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าด้วยเหตุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุสภาผู้แทนราษฎร ถูกยุบ หรือเหตุอื่นใด จะมีการประชุมวุฒิสภาได้ เว้นแต่

(๑) มีกรณีที่รัฐสภาต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ หรือ มาตรา ๑๗๗

(๒) มีกรณีที่วุฒิสภาต้องประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้วุฒิสภาดำเนินการประชุมได้ โดยให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีตาม (๑) ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภา แต่การให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗๗ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

ทั้งนี้ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันได้มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในช่วงสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบก็จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในการประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือการประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ไม่ได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่วุฒิสภาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้

“

ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าด้วยเหตุ
สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ หรือเหตุอื่นใด
มิได้ทำให้วุฒิสภาสิ้นสุดลงแต่ประการใด แต่ห้ามมิให้มีการประชุม
วุฒิสภาเว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติ
ให้กระทำเช่นนั้น

”

การดำเนินการของวุฒิสภาไทยภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะมีผลทางกฎหมายนับแต่วันที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และทำให้สมาชิกภาพของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันและต้องพ้นจากตำแหน่งทันทีที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้

**ส่วนสมาชิกวุฒิสภายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญ
ฉบับใดที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร**
แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง
เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่จะมีการประชุมวุฒิสภาได้ เว้นแต่จะเข้ากรณียกเว้น
ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง
แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในงานประจำได้เพื่อดำเนินงานเป็นรัฐบาลชั่วคราว (caretaker Government)
หรือรักษาการต่อไปก่อน สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร
หรือค้างการพิจารณาในวุฒิสภาเป็นอันตกไป อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีชุดใหม่สามารถร้องขอต่อรัฐสภา
เพื่อให้มีมติเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปนั้นมาพิจารณาในสภาต่อไป ไม่ต้องไปเริ่มต้นเสนอให้สภา
พิจารณาใหม่ได้

โดยหลักการแล้ว ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าด้วยเหตุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ
สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ หรือเหตุอื่นใด มิได้ทำให้วุฒิสภาสิ้นสุดลงแต่ประการใด แต่ห้ามมิให้มีการประชุม
วุฒิสภาเว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำเช่นนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภาในระหว่าง
ที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นที่วุฒิสภาจะต้องทำหน้าที่รัฐสภาหรือกรณีอื่นตามที่
รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยได้บัญญัติเพื่อกำหนดให้มีการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎร
สิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติในอนุมาตรา (๑) และ (๒) เท่านั้น



กรณีตามอนุมาตรา (๑) กำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในเรื่องที่รัฐสภาต้องดำเนินการ หมายถึง กรณีที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๗ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๙ การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๕๖๗ ตามมาตรา ๒๐ การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา ๒๑ หรือการประกาศสงครามตามมาตรา ๑๗๗ ทั้งนี้ ความในวรรคสามแห่งมาตรานี้ได้กำหนดว่ากรณีให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา ๑๗๗ ดังกล่าว จะต้องมีความเห็นเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ส่วนกรณีตามอนุมาตรา (๒) เป็นกรณีที่วุฒิสภาต้องประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

และตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติว่า “เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้วุฒิสภำดำเนินการประชุมได้ โดยให้ประธานวุฒิสภำนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานวุฒิสภำเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” ซึ่งเดิมการเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภาในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าด้วยเหตุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบนั้น จะต้องดำเนินการผ่านทางฝ่ายบริหาร คือ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าด้วยเหตุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ **สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ หรือเหตุอื่นใด จะมีการประชุมวุฒิสภำมิได้** เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้ (อภิวัฒน์ สุตสาว, ๒๕๖๖, น. ๖๘ - ๗๘)

๑. การประชุมวุฒิสภำในกรณีทำหน้าที่รัฐสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๑))

(๑) การทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งไว้ก่อน (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗)

(๒) การทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙)

(๓) การทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๕๖๗ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐)

(๔) การทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อรับทราบการแต่งตั้งองค์พระรัชทายาท หรือให้ความเห็นชอบองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์เพื่อขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑) และ

(๕) การทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗)

“

วุฒิสภาต้องประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด
ตาม “บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” เท่านั้น

”

๒. การประชุมวุฒิสภาในกรณีทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๒))

- (๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๐๔)
- (๒) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒ วรรคหนึ่ง)
- (๓) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๘ วรรคหนึ่ง)
- (๔) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ วรรคหนึ่ง)
- (๕) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๘ วรรคหนึ่ง)
- (๖) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคหนึ่ง)

โดยในการประชุมวุฒิสภาดังกล่าวหากเป็นกรณีเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาย่อมดำเนินการประชุมเพื่อมีมติตั้งคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๕ วรรคหนึ่ง เพื่อให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย เพราะเป็นขั้นตอนหนึ่งในการทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาไม่สามารถประชุมเพื่อพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตาม “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งปัจจุบันมีกรณีต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) การให้ความเห็นชอบเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๓)
- (๒) การให้ความเห็นชอบประธานศาลปกครองสูงสุด (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๕/๑)
- (๓) การให้ความเห็นชอบตุลาการศาลปกครองสูงสุด (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕)



(๔) การให้ความเห็นชอบเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒)

(๕) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งอัยการสูงสุด (พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๐)

(๖) การพิจารณาและมีมติเลือกกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กรรมการ กสทช.) (พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๖ ถึงมาตรา ๑๘)

(๗) การพิจารณาคัดเลือกรวมกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗๐)

ทั้งนี้ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๖ (๒) บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตาม **“บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”** เท่านั้น แต่มิได้บัญญัติให้รวมถึงกรณีที่วุฒิสภามีอำนาจเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตาม **“บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”** ด้วย

นอกจากนี้ วุฒิสภาไม่สามารถให้ความเห็นชอบให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๖ การให้ความเห็นชอบให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง ข้อ ๑๑๕^๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ มิได้บัญญัติให้มีการประชุมเมื่อมีกรณีที่วุฒิสภามีอำนาจเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งด้วย ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๖๘ (๓) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๒ (๓) ที่มีบทบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนการประชุมวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องอื่น ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการเสนอและพิจารณาญัตติใด ๆ นั้น แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๗วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบกับมาตรา ๑๖๘ (๑) จะบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุยุบสภา

^๑ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๕ กำหนดไว้ ดังนี้

“เมื่อมีกรณีที่วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง ตามที่กฎหมายกำหนด วุฒิสภาอาจมีมติส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาขอหาข้อเท็จจริง

หากวุฒิสภามีมติให้ตั้งคณะกรรมการการตามวรรคหนึ่ง ให้นำความในหมวด ๕ การพิจารณา ให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ต่อไปก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๑๒๖ มีได้บัญญัติให้วุฒิสภาดำเนินการประชุมในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบเพื่อพิจารณากระทู้ถาม ญัตติ หรือเรื่องอื่นใด ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่สามารถตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติใด ๆ และวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ได้

๓. วุฒิสภาได้เคยมีการประชุมวุฒิสภาสมัยวิสามัญในช่วงที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การประชุมวุฒิสภาสมัยวิสามัญ ตามพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๔ ฉบับ (ฉบับลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ฉบับลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ ฉบับลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ และฉบับลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๙) ดังนี้

- พิจารณาทบทวนเรื่องการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙)
- ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๙)
- การพิจารณาตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๙)
- เลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๙)
- ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันอังคารที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙)
- เลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙)
- เลือกกรรมการการเลือกตั้ง แทนตำแหน่งที่ว่าง (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙)

(๒) การประชุมวุฒิสภาสมัยวิสามัญ ตามพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังนี้ (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ และบันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗)

- ตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ แทนตำแหน่งที่ว่าง



- ตั้งคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- การให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- เลือกประธานวุฒิสภา แทนตำแหน่งที่ว่าง
- เลือกรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง แทนตำแหน่งที่ว่าง
- ตั้งคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา
- ตั้งกรรมการธิการในคณะกรรมการธิการวิสามัญศึกษาติดตามการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการเกี่ยวกับการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ แทนตำแหน่งที่ว่าง

๔. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธิการคณะต่าง ๆ ของวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยหลักการแล้ววุฒิสภาและคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา รวมทั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่วุฒิสภาตั้งขึ้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามภาระหน้าที่อื่นอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการคณะนั้น ๆ หรือตามภาระหน้าที่อื่นตามที่วุฒิสภามอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ ๑๐๑^๒ เว้นแต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ คณะกรรมการธิการที่วุฒิสภามีมติมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการเป็นการล่วงหน้า จึงไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ตกไปแล้วแต่อย่างใด

๕. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและค้างการพิจารณาในชั้นของวุฒิสภา หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ หรือที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว

^๒ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๑ กำหนดไว้ ดังนี้

“ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการธิการจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะดำเนินการตามภาระหน้าที่อื่นอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการคณะนั้น ๆ หรือ ตามภาระหน้าที่อื่นตามที่วุฒิสภามอบหมายต่อไป”

แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป” ดังนั้น วุฒิสภาและคณะกรรมการจึงไม่อาจจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ที่ตกไปดังกล่าวแล้วได้

อย่างไรก็ตาม ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๔๗ วรรคสอง เพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวต่อไป และรัฐสภาเห็นชอบด้วย ก็ให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของวุฒิสภา พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปได้ ทั้งนี้ ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นค้างการพิจารณาอยู่ในวาระใด ก็ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระนั้น แต่คณะรัฐมนตรีต้องร้องขอภายใน ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป

การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ของเยอรมนี ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)

ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่มีการปกครองประชาธิปไตยแบบสหพันธ์รัฐ และเป็นระบบสภาคู่ (Bicameral System) ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) โดยสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์มีหน้าที่หลายประการที่สำคัญ เช่น การพิจารณากลับรองกฎหมาย การออกกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน บทบาทในสหภาพยุโรป การคัดเลือกบุคคลในการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บทบาทในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญของการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนของประชากรของแต่ละมลรัฐ

หน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) จะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) โดยเมื่อพิจารณาจากหน้าที่และอำนาจถือว่าสภาทั้งสองมีความสัมพันธ์กันในการพิจารณากลับรองกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดว่า ร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Zustimmungsgesetze) หรือไม่ หรือหากเป็นกฎหมายที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Einspruchsgesetze) เมื่อผ่านกระบวนการตรากฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว ท้ายที่สุดหากสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถยืนยันด้วยคะแนนเสียงตามที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดในการยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้

สำหรับกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) กฎหมายพื้นฐานได้กำหนดไว้ให้สามารถกระทำได้ใน ๒ กรณี กล่าวคือ



๑. กรณีที่ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีได้ด้วยเสียงข้างมากหรือไม่สามารถตั้งรัฐบาลได้ (Art.63 Abs.4 GG)

๒. กรณีที่ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ เมื่อมีคำร้องขอของนายกรัฐมนตรีหลังจากที่นายกรัฐมนตรีพ่ายแพ้การลงมติไว้วางใจ (Vertrauensfrage) (Art.68 GG และฉันทุลา สกฤตเมฆา, ม.ป.ป.) โดยกรณีตามมาตรา ๖๘ แห่งกฎหมายพื้นฐานนี้ เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรียื่นคำร้องขอให้สภามีมติไว้วางใจยืนยันให้ตนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปได้เนื่องจากเห็นว่า รัฐบาลกำลังเผชิญกับปัญหาทางการเมือง (Regierungskrise) ไม่สามารถรวบรวมเสียงในสภาเพื่อใช้เป็นฐานอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นองค์ประกอบที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ใช้เป็นตัวชี้วัดว่า คำร้องให้ลงมติไว้วางใจชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวโดยสรุป คำร้องของนายกรัฐมนตรีที่ขอให้สภามีมติไว้วางใจยืนยันตนจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สามารถนำไปสู่การยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งก่อนครวระได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่ประธานาธิบดีใช้ดุลพินิจแล้วเห็นชอบให้ยุบสภา ขณะที่คำร้องของสมาชิกพรรคฝ่ายค้านในสภาเพื่อขอให้สภามีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนรัฐบาล แต่ไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนสภาได้ กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติขึ้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่ให้อำนาจการยุบสภาเป็นของประธานาธิบดี และการยุบสภามักจะเกิดหลังจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านสามารถรวบรวมเสียงเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) ได้เป็นผลสำเร็จ อันเป็นการก่อวิกฤตทางการเมืองโดยมิได้เสนอทางออกจากวิกฤตนั้น กฎหมายพื้นฐานจึงเปลี่ยนจากระบบการลงมติไม่ไว้วางใจแบบทำลายล้าง (destruktives Misstrauensvotum) เป็นระบบการลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum) กล่าวคือ การยื่นคำร้องขอให้สภามีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องผูกมัดกับคำร้องเสนอชื่อให้สภามีมติเห็นชอบให้เลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ขึ้นมาแทนที่

อนึ่ง จากการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองของเยอรมนีมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากการลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ ทั้ง ๒ ครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรกวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ นาย Helmut Schmidt ไม่ได้รับความไว้วางใจในการลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ ซึ่งนำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งใหม่ในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๓ และครั้งที่สอง วันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ นายกรัฐมนตรี Gerhard Schroeder ได้รับคะแนนเสียงในการลงมติไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดคือ ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ ๑๕๑ เสียง จาก ๕๙๕ เสียง ซึ่งนำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งใหม่ในเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๐๕

สำหรับการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ เนื่องจากมีที่มาจากตัวแทนของรัฐบาลของแต่ละมลรัฐที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งมลรัฐ สมาชิกสภาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับการณ์อยู่หรือสิ้นสภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์เป็นองค์กร

ตามกฎหมายพื้นฐานที่มีความเป็นนิรันดร์ (ewiges Organ) และเป็นองค์กรที่มีอยู่เสมอ (immerwährendes Organ) และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์จะมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งมลรัฐ ซึ่งไม่ได้มีการเลือกตั้งพร้อมกันในคราวเดียว หรือการเปลี่ยนแปลงของสมาชิกของรัฐบาลมลรัฐ

สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ถือเป็นองค์กรคู่ขนานในการพิจารณาตรากฎหมายควบคู่กับสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ในขณะที่สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์พิจารณาตรากฎหมายโดยคำนึงถึงประชาชนเป็นหลักปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐของตนที่อาจกระทบกระเทือนจากเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ โดยเฉพาะการพิจารณาร่างกฎหมายบางประเภทที่กฎหมายพื้นฐานจะกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์เท่านั้นจึงจะผ่านเป็นกฎหมายได้

การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการของวุฒิสภาไทยและสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาไทยและสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ของเยอรมนีมีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนที่มีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างในประการใด อาจกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

๑. ประเด็นเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการพิจารณากฎหมาย

สำหรับประเทศไทยเมื่อได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมีผลทางกฎหมายนับแต่วันที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษา เป็นวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งทันที ส่วนสมาชิกวุฒิสภายังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ และในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร มิได้ทำให้วุฒิสภาสิ้นสุดลงแต่ประการใด แต่ห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภาเว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้เท่านั้น สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและค้างการพิจารณาในชั้นของวุฒิสภา หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภา วุฒิสภาและคณะกรรมการจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๔๗ วรรคสอง เพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวต่อไป ถ้ารัฐสภาเห็นชอบด้วยก็ให้



รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาต่าง ๆ ของวุฒิสภา พิจารณาต่อไปได้ ทั้งนี้ ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นค้างการพิจารณาอยู่ในวาระใด ก็ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ในวาระนั้นแต่คณะรัฐมนตรีต้องร้องขอภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลัง การเลือกตั้งทั่วไป

สำหรับสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ของเยอรมนีนั้น ในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๒ ครั้ง และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) แต่มีหลักกฎหมายเรื่อง **หลักความไม่ต่อเนื่อง** (Der Grundsatz der sachlichen Diskontinuität) (Zum Prinzip der Diskontinuität in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der EU, Ausarbeitung WD 3 - 014/07, Abschluss der Arbeit: 13. Februar 2007, Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung, p.6) มาใช้กับร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ โดยร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณา หรือพิจารณาแล้วแต่ไม่อาจแล้วเสร็จภายในสมัยของสภาผู้แทนราษฎรต้องตกไปทั้งหมด แต่รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่อาจพิจารณาหยิบยกร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อีกครั้ง หลักความไม่ต่อเนื่องดังกล่าวไม่มีบัญญัติในกฎหมายพื้นฐาน หากแต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมนีซึ่งมีมานาน (Achterberg, Norbert/Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., Bd. 2, München 2005, Art. 39 GG Rn. 12; Magiera; Siegfried, in: Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 39 Rn. 16; Maunz, Theodor/ Klein, Hans, in: Maunz, Theodor/ Dürig, Günter u. a., Grundgesetz, Kommentar, München, Stand: Februar 1999, Art. 39 GG Rn. 61) ดังนั้น จากหลักความไม่ต่อเนื่องของการพิจารณาร่างกฎหมาย สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ จึงไม่อาจพิจารณาร่างกฎหมายที่ค้างอยู่ในการพิจารณาของตนได้ เพราะร่างกฎหมายทุกฉบับต้องตกไป เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

๒. ประเด็นเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจอื่น ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นที่วุฒิสภาจะต้องทำหน้าที่ รัฐสภาหรือกรณีอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยได้บัญญัติเพื่อกำหนดให้มีการประชุมวุฒิสภาในระหว่าง ที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติในอนุมาตรา (๑) และ (๒) เท่านั้น ซึ่งได้แก่ (๑) กำหนดให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาในเรื่องที่รัฐสภาต้องดำเนินการในกรณี ต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๗ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๙ ฯลฯ และ (๒) เป็นกรณีที่วุฒิสภาต้องประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณา ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ไม่รวมถึงกรณีที่วุฒิสภาต้องประชุมเพื่อทำหน้าที่ พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตาม **“บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”**

สำหรับสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ของเยอรมนีนั้น เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่เข้าใจ ๒ กรณีตามกฎหมายพื้นฐานบัญญัติเช่นที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าจะเป็นเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่สภาผู้แทนราษฎรเกิดวิกฤตที่ไปต่อไม่ได้แล้วเท่านั้น โดยสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ ซึ่งเปรียบเหมือนสภาคู่ขนานที่ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายพื้นฐานกำหนด และเมื่อมีเหตุการณ์ยุบสภาผู้แทนราษฎร การปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ยังคงเป็นไปตามที่กฎหมายหรือข้อบังคับบัญญัติไว้ เช่น การออกกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน การทำหน้าที่ในสหภาพยุโรป การคัดเลือกบุคคลในการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือบทบาทในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศ โดยไม่รวมถึงการพิจารณากฎหมายที่ค้างการพิจารณาในสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ตกไปแล้ว จากหลักการความไม่ต่อเนื่องที่ได้กล่าวมาข้างต้น

unสรุป

จากการศึกษาเรื่องการดำเนินการของวุฒิสภาภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรของไทย และเยอรมนี พบว่ามีลักษณะบางประการที่เหมือนและแตกต่างกัน กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

๑. เนื่องจากประเทศไทยและประเทศเยอรมนีมีรูปแบบของรัฐที่แตกต่างกัน ทำให้ที่มาของสมาชิกสภาสูงจึงแตกต่างกัน โดยสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) จะมาจากตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐของประเทศ จึงค่อนข้างมีความใกล้ชิดกับการเมือง สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ถือเป็นสภาตัวแทนมลรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐเป็นหลัก ทั้งในแง่ของการพิจารณากฎหมายหรืออำนาจหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมลรัฐ ตัวอย่างเช่น กฎหมายพื้นฐานจะกำหนดว่ากฎหมายประเภทใดต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมลรัฐ แต่อย่างไรก็ดี แม้สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์จะมีความใกล้ชิดทางการเมืองอยู่บ้าง เนื่องจากมาจากตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ แต่กฎหมายพื้นฐานได้วางกลไกการทำงานไว้ให้มีความเป็นอิสระ สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนได้ แม้สภาผู้แทนราษฎรจะถูกยุบ ยกเว้นในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งจะตกไปทั้งหมดเมื่อไม่มีสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๙ กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยในการสรรหาและแต่งตั้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด และมาตรา ๑๐๗ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน มาจากการคัดเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มีความมุ่งหมายเพื่อให้ได้บุคคลที่มาจากหลากหลายอาชีพ และรัฐธรรมนูญฯ มีบทบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการเมือง เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณากลับรองกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่สำคัญอย่างที่ได้อธิบาย



มาแล้ว การดำเนินการของวุฒิสภากายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถดำเนินการได้ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

๒. สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ เป็นองค์กรตามกฎหมายพื้นฐานที่มีความเป็นนิรันดร์ (ewiges Organ) และเป็นองค์กรที่มีอยู่เสมอ (immerwährendes Organ) จึงมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน โดยจะเปลี่ยนตัวสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ เมื่อมีองค์ประกอบของรัฐบาลแต่ละมลรัฐเปลี่ยนไป ทำให้ความเป็นองค์กรที่มีความมั่นคงถาวรในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ แม้จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งมีโอกาที่เป็นไปได้ยาก และต้องเป็นสถานการณ์ทางเมืองที่ไม่มีทางออกตามที่กฎหมายพื้นฐานกำหนด) ความคงอยู่ของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ ก็ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในด้านอื่น ๆ ตามหน้าที่และอำนาจของตนได้ โดยการผลัดเปลี่ยนของสมาชิกที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์มีการเข้าสู่ตำแหน่งและการหมดวาระที่ไม่พร้อมกันขึ้นอยู่กับการแต่งตั้งจากรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่เสมอ

สำหรับประเทศไทย วุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้เป็นองค์กรที่ความเป็นอิสระปลอดการเมือง มีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๙ วรรคสาม บัญญัติให้เมื่ออายุวุฒิสภาสิ้นสุดลง ให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ และมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจที่เป็นหน้าที่และอำนาจเฉพาะของวุฒิสภา คือ การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีกรณีที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร จะสามารถดำเนินการประชุมวุฒิสภาได้ตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ลักษณะของวุฒิสภาไทยจึงแตกต่างจากสภาที่ปรึกษาสหพันธ์ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีการเข้าสู่ตำแหน่งและการหมดวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกันทั้งหมด

บรรณานุกรม

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒

ดวงรัตน์ เล่าห์ตองพงษ์ศิริ. (๒๕๕๗). ปัญหาทางกฎหมายของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย. วารสาร
รัฐธรรมนูญ, ๖ (๑๖), (มกราคม - เมษายน ๒๕๕๗), ๘๒ - ๘๕. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน
๒๕๖๖, จาก [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/multim/jindex/6-16/
Image/6-16-82.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/multim/jindex/6-16/Image/6-16-82.pdf)

ณัฐพล สกลเมฆา. (ม.ป.ป.). วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี
ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๘๔๙ ถึงรัฐธรรมนูญฉบับ
ค.ศ. ๑๙๔๙. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๖, จาก [https://www.krisdika.go.th/data/
activity/act267.pdf](https://www.krisdika.go.th/data/activity/act267.pdf)

อภิวัฒน์ สดสว. (๒๕๖๖). การประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าด้วยเหตุใดตาม
รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย. จุลนิติ, 20 (1), (มกราคม - มีนาคม ๒๕๖๖). ๖๘ - ๗๘.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)

Zum Prinzip der Diskontinuität in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der EU,
Ausarbeitung WD 3 - 014/07, Abschluss der Arbeit: 13. Februar 2007, Fachbereich
WD 3: Verfassung und Verwaltung, 6.

Achterberg, Norbert/Schulte, Martin, in; v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck,
Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., Bd. 2, München 2005,
Art. 39 GG Rn. 12; Magiera; Siegfried, in: Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommen-
tar, 3. Aufl., München 2003, Art. 39 Rn. 16; Maunz, Theodor/ Klein, Hans, in:
Maunz, Theodor/ Dürig, Günter u. a., Grundgesetz, Kommentar, München, Stand:
Februar 1999, Art. 39 GG Rn. 61.



ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการแก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน

รัชชกานต์ เสาภายน*

นับตั้งแต่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทยได้เริ่มก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งมีวัตถุประสงค์และมุ่งหมายเพื่อให้เป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยการสืบแสวงหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการละเลย

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติการ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ไม่ปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมกับประชาชน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณา และหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมดังกล่าว

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้รับได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และมาตรา ๒๓๑ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย โดยให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย ได้ก่อตั้งรวมเป็นระยะเวลากว่า ๒ ทศวรรษแล้ว ถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่อยู่คู่กับสังคมไทย เพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งเสริม แนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อำนวยประโยชน์แก่ประชาชนอย่างทัดเทียม และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายอื่น อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน การปฏิบัติงาน ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับงานวิจัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้งดำเนินการ หรือส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีเรื่องร้องเรียนเฉลี่ยต่อปีกว่า ๓,๐๐๐ เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีความยุ่งยาก และเป็นเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนปะปนกันไป



สำหรับบทความ “**ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน**” เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้โดยปกติ และเป็นปัญหาที่ไม่มีความยุ่งยากหรือซับซ้อนกับหน้าที่หรืออำนาจของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่จะแก้ไขปัญหา สามารถประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยทันทีและรวดเร็ว โดยได้ศึกษาความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน การพิจารณารับเรื่องร้องเรียน เรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนและตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และบทสรุป

ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman มาจากภาษาสวีดิช ที่แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ในประเทศอังกฤษเรียกว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง มีหลักทั่วไปในการตรวจสอบ คือ การรับเรื่องร้องเรียนที่มาจากประชาชนหรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณา แล้วสรุปรายงานโดยมีการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรืออาจเสนอต่อประชาชนทั่วไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการก่อตั้งครั้งแรกในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย โดยประเทศแรกที่ทำให้กำเนิดระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ราชอาณาจักรสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๙ (พ.ศ. ๒๓๕๒) เรียกว่า “ออมบุดสแมน” (Ombudsman) เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลปัดเป่าเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จเป็นอย่างดีและมีวิวัฒนาการเรื่อยมา หลังจากนั้นระบบผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้แพร่หลายไปในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งยุโรป แอฟริกา เอเชีย เอเชีย-แปซิฟิก แคริเบียน อเมริกาเหนือ โดยประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไปประยุกต์ใช้ในบริบทของตน ทำให้ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในแง่มุมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบองค์กร อำนาจหน้าที่ การได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น (วิทวัส รชตะนันท์, ๒๕๖๓, น. ๓๙-๕๐)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีรากศัพท์มาจากคำว่า “Ombudsman” หรือ “ออมบุดสแมน” ของสวีเดน ซึ่งเป็นคำใช้ในภาษาสวีดิช หมายถึง ผู้แทนหรือผู้ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการหรือการกระทำต่าง ๆ ซึ่งองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน Ombudsman มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อให้เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากกษัตริย์สวีเดนในขณะนั้น คือ พระเจ้าชาร์ลที่ ๑๒ ทรงลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่ที่ประเทศตุรกี พระองค์จึงแต่งตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและดูแลว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย รวมถึงผู้พิพากษา ปฏิบัติงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หากพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ออมบุดสแมนมีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ และรายงานให้พระมหากษัตริย์ทราบ โดยแบ่งรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ๒ ประเภท ดังนี้ (พิเชษฐ์ คุปตินทร, ๒๕๕๖, น. ๑๐-๑๔)

“

“...องค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา มีความเป็นอิสระ เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงแห่งรัฐ ที่รับผิดชอบต่อองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยมีหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำการสอบสวน ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไข และทำรายงาน”

”

รูปแบบแรก คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบคลาสสิก (The Classic Ombudsman) มีอำนาจในการสอบสวนและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ โดยมีผู้ให้คำนิยามผู้ตรวจการแผ่นดินแบบคลาสสิกนี้ไว้ว่า “องค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา มีความเป็นอิสระ เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงแห่งรัฐที่รับผิดชอบต่อองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยมีหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำการสอบสวน ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไข และทำรายงาน” ผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงหน่วยงานภาคเอกชน ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ (Hybrid Ombudsman) อาจมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบคลาสสิกนี้ทำตามแบบอย่างรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินหรือออมบุดสแมนของสวีเดนและฟินแลนด์ ซึ่งมีอำนาจมากและขอบเขตของภารกิจค่อนข้างกว้าง และครอบคลุมไปถึงการมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรตุลาการด้วย

รูปแบบที่สอง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ (Hybrid Ombudsman) องค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้พิจารณาถึง “องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ที่ไม่ใช่ศาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งก็คือผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ด้านสิทธิมนุษยชน เป็นการผสมผสานบทบาทและหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับกรรมการสิทธิมนุษยชน



หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๐ และมาตรา ๒๓๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐, น. ๖๖-๖๗)

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า มีกรณีดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐, น. ๖๗)

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒ บัญญัติว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐, น. ๙-๑๐)

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ (๑) (๒) หรือ (๓) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐, น. ๑๐)

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่า ลักษณะหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถแยกพิจารณาได้ ๒ ประการ กล่าวคือ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบดั้งเดิม (Classic Ombudsman) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ สำหรับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์



(Hybrid Ombudsman) คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ (สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๓, น. ๖๒-๗๐)

(๑) อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบดั้งเดิม คือ อำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เหมาะสม ดังนี้

- การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ การตรวจสอบกรณีนี้เป็นตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยพิจารณาจากอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร และได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมไปถึงต้องพิจารณาระเบียบ กฎ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น ๆ ประกอบด้วย

- การปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ที่ตามการตรวจสอบกรณีนี้เป็นตรวจสอบความไม่เป็นธรรมของการกระทำทางปกครอง โดยใช้เกณฑ์เรื่องความเป็นธรรมมาพิจารณา ซึ่งคำว่า “ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม” ถือเป็นหลักการสำคัญในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ด้วยหลักสันติวิธี เจรจาประนีประนอมให้หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนเพื่อหาทางออกร่วมกัน และสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์แบบได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (Win-Win) อีกด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ (๑) และมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแบบประยุกต์ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการตรวจสอบเกี่ยวกับปัญหาความชอบรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง รวมถึงมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกด้วย ซึ่งพิจารณาดังนี้

- การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง คือ อำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำทางปกครอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มาจากหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ ประการแรก หลักลำดับชั้นของกฎหมายที่กำหนดให้ลำดับความสูงต่ำของกฎหมายต่างกัน กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในลำดับที่สูงกว่าไม่ได้ ประการที่สอง หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ถือว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงกว่ากฎหมายอื่นในรัฐทั้งปวง จึงส่งผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และประการสุดท้าย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งกำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ต้องผูกพันด้วยกฎหมาย การกระทำนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย

- การเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ คือ การที่จะดูแลให้หน่วยของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากำกับดูแล และกำหนดกระบวนการในการกำกับดูแลด้วยอันเป็นที่มาของหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับรู้และรับทราบว่าตนยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน และเพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้กำกับการทำงานของหน่วยงานของรัฐทราบว่ามีประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

- อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการรองรับกับมาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย



วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดเงื่อนไขว่า หากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประสงค์จะยื่นคำร้องต่อรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาเสียก่อน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ถือได้ว่าเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

กรณีดังกล่าวจึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๘ ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องจากประชาชนที่จะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยคดี เนื่องจากถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าให้ยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยแบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกรณีที่ร้องเรียนว่าการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องจากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ซึ่งผู้ถูกละเมิดหรือเสรีภาพจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยังคงมีอยู่ก็สามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องดังกล่าว โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพทราบภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ยื่นภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องข้างต้น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพตามที่ยื่นคำร้องนั้นเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

กรณีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง

ไว้นั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องจากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพทราบภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว และในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ยื่นภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพข้างต้นเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ด้วยว่าการใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ นั้นจะต้องไม่ใช่กรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) การกระทำของรัฐบาล
- (๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการเฉพาะแล้ว
- (๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน
- (๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว
- (๕) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒
- (๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการศาลทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

การพิจารณาเรื่องร้องเรียน

การพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ส่งมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยแยกได้ดังนี้

๑. ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๒, น. ๑๑)

ผู้ร้องเรียน คือ บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ



หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยตรง และเป็นเรื่องเฉพาะตัว สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้

ผู้แจ้ง เป็นกรณีเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยการแจ้งให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ ระบุรายละเอียด ข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่แจ้ง ตลอดจนระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามสมควร

๒. ผู้ถูกร้องเรียน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ สามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ดังต่อไปนี้

๑) หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

๓. วิธีการยื่นเรื่องร้องเรียน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๕, น. ๓๐-๖๔)

๑) การแจ้งหรือการร้องเรียนเป็นหนังสือ

ก. ส่งด้วยตนเอง สามารถยื่นเรื่องเรียนด้วยตนเองได้ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น ๕ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

ข. ส่งทางไปรษณีย์ ทำหนังสือร้องเรียนส่งไปที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น ๕ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐ หรือ ตู้ปณ. ๓๓๓ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๕

๒) การแจ้งหรือร้องเรียนด้วยวาจา

(ก) ทางโทรศัพท์ สายด่วน ๑๖๗๖ (โทรฟรีทั่วประเทศ)

(ข) พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ปฏิบัติงานนอกที่ทำการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓) การแจ้งหรือร้องเรียนผ่านอินเทอร์เน็ต

(ก) ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (www.ombudsman.go.th หรือ www.ผู้ตรวจการแผ่นดิน.com หรือ www.สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.com)

(ข) ผ่านโมบายแอปพลิเคชัน ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

๔) ช่องทางอื่น

ร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด หรือสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและบังคับคดีจังหวัด (สคชจ.)

ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนก็ได้ การมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนให้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อ ในกรณีไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้พิมพ์ลายนิ้วมือแทน ผู้ร้องเรียนแทนต้องทราบข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนและต้องไม่กระทำการใดที่ขัดกับสิทธิของผู้ที่ตนร้องเรียนแทน

๔. เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังต่อไปนี้ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๒, น. ๑๖-๑๗)

๑) การส่งเรื่อง ตามมาตรา ๓๖ (๑) “ในกรณีที่มีการดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป”

เป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว หากผู้ร้องใช้สิทธิดังกล่าวครบถ้วนแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้ ทั้งนี้ ในส่วนของคำว่า “มีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว” หมายความว่ารวมถึงกฎหมายทุกระดับ รวมถึง กฎ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติด้วย

๒) การส่งเรื่อง ตามมาตรา ๓๖ (๒) “กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้”

เป็นกรณีเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง งานที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กร นับตั้งแต่การแสวงหา การรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผล การปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การจัดขึ้นและตำแหน่งตามหน้าที่และระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินงานทางวินัย การให้พ้นจากตำแหน่ง การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการให้สินน้ำใจ การให้รางวัล บำเหน็จ บำนาญเมื่อออกงาน

๓) การส่งเรื่อง ตามมาตรา ๓๖ (๓) “ในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับ



การทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาดำเนินการต่อไปแล้วแต่กรณี”

เป็นกรณีเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาดำเนินการต่อไปแล้วแต่กรณี

๕. เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้พิจารณา โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังต่อไปนี้ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๒, น. ๑๙-๒๑)

๑) เรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๑) “เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้แนบแนวนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ”

เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาคำว่า “นโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดต้องถือว่าเรื่องนั้นเป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามบทบัญญัติดังกล่าว และเป็นเรื่องที่กฎหมายห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา เว้นแต่แนบแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

๒) เรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๒) “เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม”

เป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเรื่องที่มีประเด็นเดียวกัน โดยคำว่า “ศาล” ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ คำว่า “เป็นคดีอยู่ในศาล” คือ ต้องมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ส่วนคำว่า “เรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว” หมายถึง ไม่ว่าจะเสร็จเด็ดขาดในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา และคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว ศาลได้พิจารณาในประเด็นแห่งคดีนั้น หากศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้จำหน่ายคดีเพราะโจทก์ทั้งฟ้อง หรือยกฟ้องเพราะคดีขาดอายุความ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาต่อไปได้

๓) เรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๓) “เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

การพิจารณาในกรณีดังกล่าวให้พิจารณาตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๔) เรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๔) “เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นหรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ”

เป็นกรณีต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นหรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว หากไม่ปรากฏชัดผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาต่อไปได้

๕) เรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๕) “เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม”

เป็นกรณีมีบุคคลแอบอ้างหรืออาศัยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเฉพาะรายกรณี อาจเข้าลักษณะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

๖) เรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๖) “เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว”

เป็นกรณีที่ได้ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว หากสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้ ถือว่าเป็นการที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

๗) เรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๗) “เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้วเว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป”

เป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนรายเดิมมาร้องเรียนในประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยมีคำวินิจฉัยแล้วเท่านั้น จึงจะเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว หากเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนรายใหม่ แม้จะเป็นการร้องเรียนในประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยมีคำวินิจฉัยแล้ว จึงควรรับไว้พิจารณา

๘) เรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๘) “เรื่องอื่นตามมติที่ประชุมแผ่นดินกำหนด”

เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ พ.ศ. ๒๕๖๒

“ข้อ ๓ ให้เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

(๑) เรื่องที่มีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาได้
(๒) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐานหรือไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๓) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนขอถอนเรื่องหรือยุติเรื่อง
(๔) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่
(๕) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมโดยตรง

(๖) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล



(๗) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น

(๘) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้วแต่กรณี

เรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน

เรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน คือ เรื่องที่สามารถส่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้โดยปกติ (ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป, น. ๓๘) กล่าวคือ เป็นปัญหาที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน มีข้อเท็จจริงที่ไม่ซับซ้อน มีพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาไม่ยุ่งยากและไม่มาก ซึ่งสามารถประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยทันทีและรวดเร็ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งเสริม สนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมด้วยมาตรการและการทำงานแบบกัลยาณมิตรของเจ้าหน้าที่ บทพื้นฐานของความเป็นอิสระ เป็นกลาง และเป็นธรรม เพื่อความผาสุกของประชาชนโดยรวม (วิทวัส รัชตะนันท์, ๒๕๖๑, คำนิยม) โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินและดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้การทำงานตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุเป้าหมายตรงตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเป็นกรณีที่เรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการประสานความร่วมมือทางโทรศัพท์ โทรสาร หรือช่องทางอื่นไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงานโดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือ และให้หัวหน้าหน่วยงานสั่งการเร่งรัดและติดตามให้รีบชี้แจง หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเร็ว โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน ดังนี้ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๒, น. ๓๔)

๑. เรื่องร้องเรียนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน หมายถึง เรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนสามารถพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนได้โดยรวดเร็วภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจ ไม่มีความยุ่งยาก

ซับซ้อนหรือทับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหา หรือสามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยทันที เช่น การไม่รับแจ้งความดำเนินคดี การถูกระงับการให้บริการด้านสาธารณสุขโรคต่าง ๆ การติดตามเบี้ยยังชีพ เงินสวัสดิการ เงินช่วยเหลือของรัฐ การขอคัดสำเนาเอกสาร เป็นต้น

๒. เรื่องร้องเรียนที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หมายถึง เรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนได้โดยเร็ว เนื่องจากเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการซึ่งต้องผ่านการพิจารณาโดยกรรมการ หรือต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไป หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายซึ่งต้องวิเคราะห์กลั่นกรองและเสนอความเห็นด้านกฎหมายประกอบด้วย เช่น การเพิกถอนโฉนดที่ดิน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ในปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาคความเดือดร้อนให้กับประชาชน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการระหว่างองค์กร อาทิเช่น ข้อตกลงความร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร ข้อตกลงความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อตกลงความร่วมมือกับการประปานครหลวง ข้อตกลงความร่วมมือกับการประปาส่วนภูมิภาค ข้อตกลงความร่วมมือกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ข้อตกลงความร่วมมือกับการไฟฟ้านครหลวง และข้อตกลงความร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

สำหรับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน แบ่งแยกเป็นการแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ด้านเกี่ยวกับสาธารณสุข

เรื่องที่ ๑ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๔, น. ๑๔๖) กรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหา น้ำประปาไม่ไหล และไม่ดำเนินการซ่อมแซมท่อประปาชำรุด ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า น้ำประปาที่บ้านของผู้ร้องเรียนไม่ไหลเป็นระยะเวลาประมาณ ๑ เดือน ผู้ร้องเรียนได้แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาแล้ว ซึ่งได้รับการแจ้งว่าท่อประปาในบริเวณดังกล่าวต้นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหโดยการเปลี่ยนท่อใหม่ แต่ระยะเวลาล่วงเลยมาหลายอาทิตย์แล้ว ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการเปลี่ยนท่อตามที่ได้แจ้งไว้กับผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด อีกทั้งมีท่อประปาที่ชำรุดทำให้น้ำเจือปนอยู่ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งมีการแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการซ่อมแซมแล้วแต่ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการซ่อมแซมท่อประปาที่ชำรุดแต่อย่างใด

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้องเรียนเป็นการร้องเรียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำประปาไม่ไหลและไม่ดำเนินการซ่อมแซมท่อประปาที่ชำรุด เป็นเหตุให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้รับ



ความเดือดร้อน โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงและขอความอนุเคราะห์ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งต่อมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำประปาไม่ไหลโดยการเปลี่ยนท่อประปาใหม่แทนท่อประปาที่อุดตัน และได้นำรถบรรทุกน้ำแจกจ่ายให้กับประชาชนในพื้นที่เพื่อใช้สำหรับการอุปโภคบริโภคด้วย พร้อมทั้งได้ดำเนินการซ่อมแซมท่อประปาที่ชำรุดแล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๒ วัน

เรื่องที่ ๒ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๓, น. ๒๒๙) กรณีขอให้ประสานไปยังการไฟฟ้านครหลวงพื้นที่เขตแห่งหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาไฟฟ้าส่องสว่างในซอยนาคนิวาส ๔๘ แยก ๑๔ - ๔ ถนนนาคนิวาส แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า ผู้ร้องเรียนอาศัยอยู่ในซอยนาคนิวาส ๔๘ แยก ๑๔ - ๔ ถนนนาคนิวาส แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร ต้องอาศัยเส้นทางดังกล่าวสัญจรเป็นประจำ และพบว่าไฟฟ้าส่องสว่างริมทางได้ดับลง ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนที่ใช้เส้นทางดังกล่าวสัญจรในเวลากลางคืน โดยผู้ร้องเรียนได้เคยประสานไปยังการไฟฟ้านครหลวงแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหแต่อย่างใด

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังการไฟฟ้านครหลวงในเขตพื้นที่ เพื่อขอให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งแจ้งว่าจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้โดยเร็ว ต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับแจ้งจากการไฟฟ้านครหลวงในเขตพื้นที่ว่าได้ดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหามาเรียบร้อยแล้ว ซึ่งผู้ร้องเรียนแจ้งว่าไฟฟ้าส่องสว่างในพื้นที่ดังกล่าวสามารถใช้งานได้แล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนในกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการไฟฟ้านครหลวงพื้นที่เขตแห่งหนึ่งไม่แก้ไขปัญหไฟฟ้าส่องสว่างในซอยนาคนิวาส ๔๘ แยก ๑๔ - ๔ ถนนนาคนิวาส สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังการไฟฟ้านครหลวงในเขตพื้นที่ เพื่อขอให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งต่อมาได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๑ วัน

ด้านเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยหรือเงินสงเคราะห์ต่าง ๆ

เรื่องที่ ๓ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๓ น. ๒๓๒ - ๒๓๔) กรณีเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งจ่ายเงินชดเชยเยียวยาให้กับผู้ร้องเรียนที่ได้รับอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ล้ม เพราะมีน้ำเสียที่ไหลมาจากรถเก็บขยะของเทศบาลดังกล่าวล่าช้า

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า ผู้ร้องเรียนได้รับอุบัติเหตุจากรถเก็บขยะของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ที่นำรถสภาพชำรุดมาใช้งาน ทำให้มีน้ำเสียไหลลงมาบนถนนเป็นจำนวนมาก อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนที่ขับขี่รถจักรยานยนต์ลื่นล้มกระตุกหักต้องพักรักษาตัวในโรงพยาบาล และต้องขาดประโยชน์ ทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการได้ประมาณ ๑ เดือน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้โทรศัพท์ประสานไปยังเทศบาลตำบลดังกล่าวเพื่อเร่งรัดให้มีการช่วยเหลือผู้ร้องเรียนโดยเร็ว ซึ่งต่อมาผู้ร้องเรียนได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากเทศบาลดังกล่าวเป็นจำนวนเงิน ๓,๐๐๐ บาท จนเป็นที่พอใจแล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่เทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง จ่ายเงินชดเชยเยียวยาให้กับผู้ร้องเรียนที่ได้รับอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ลื่นล้มเพราะมีน้ำเสียที่ไหลมาจากรถเก็บขยะของเทศบาลดังกล่าวล่าช้า ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลตำบลดังกล่าวได้ชดเชยเยียวยาค่าเสียหายจากอุบัติเหตุให้ผู้ร้องเรียนจนเป็นที่พอใจแล้ว จำนวน ๓,๐๐๐ บาท ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้ว ตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๑ วัน

เรื่องที่ ๔ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๓, น. ๒๓๔) กรณีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแห่งหนึ่ง เบิกจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม กรณีฉุกเฉินให้กับผู้ร้องเรียนล่าช้า

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า ผู้ร้องเรียนเป็นผู้พิการและเป็นผู้ได้รับสิทธิเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดดังกล่าว เป็นหน่วยงานที่ทำการสำรวจข้อมูลและเบิกจ่ายเงินดังกล่าว โดยผู้ร้องเรียนแจ้งความประสงค์ขอรับเงินดังกล่าวเมื่อประมาณเดือนเมษายน ๒๕๖๓ พร้อมกับติดตามเร่งรัดไปยังหน่วยงานโดยตรงแล้ว แต่ได้รับการแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่า อยู่ระหว่างดำเนินการและสามารถเบิกจ่ายได้ประมาณปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๓

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว ซึ่งขณะนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินได้ออเงินเข้าบัญชีธนาคารให้กับผู้ร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้ผู้ร้องเรียนรับทราบ ซึ่งผู้ร้องเรียนแจ้งว่าได้รับเงินดังกล่าวแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดแห่งหนึ่งจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉินให้กับผู้ร้องเรียนล่าช้า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดดังกล่าว เพื่อขอให้เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งต่อมาสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดดังกล่าวได้ออเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือ



ผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉินดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคารของผู้ร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้ว ตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๑ วัน

ด้านเกี่ยวกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน

เรื่องที่ ๕ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๔, น. ๑๕๐) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ละเลยไม่ดำเนินการจัดการขยะที่มีจำนวนมากในบริเวณบ่อสูบน้ำอโคก ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของน้ำท่วมขังบน ถนนเพชรบุรีตัดใหม่และถนนอโศกมนตรี

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องละเลยไม่ดำเนินการจัดการขยะที่มีจำนวนมาก ในบริเวณบ่อสูบน้ำอโคก ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของน้ำท่วมขังบนถนนเพชรบุรีตัดใหม่และถนนอโศกมนตรี

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียน ดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องละเลยไม่ดำเนินการจัดการขยะที่มีจำนวนมากในบริเวณ บ่อสูบน้ำอโคก สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเร่งรัดให้ดำเนินการ โดยเร็ว ซึ่งได้รับการแจ้งว่า ขยะดังกล่าวเป็นขยะเปียกที่ถูกพักทิ้งไว้เพื่อให้แห้ง เมื่อขยะแห้งแล้วจึงดำเนินการ นำไปทิ้งต่อไป เนื่องจากหากนำขยะเปียกขึ้นมาแล้วนำไปทิ้งเลย ขยะจะมีกลิ่นเหม็นมาก อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการเก็บขยะดังกล่าวให้เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๑ วัน

เรื่องที่ ๖ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๓, น. ๒๓๕) กรณีเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งกำหนด จัดโครงการทัศนศึกษาออกสถานที่ในพื้นที่ภาคกลาง ระหว่างวันที่ ๒๓-๒๕ มกราคม ๒๕๖๓ ทั้งที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด - 19 (Covid-19)

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งกำหนดจัดโครงการ ทัศนศึกษาออกสถานที่ด้วยการคัดเลือกประชาชนในท้องถิ่น จำนวนประมาณ ๙๐ คน เดินทางไปทัศนศึกษา ระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๕ มกราคม ๒๕๖๓ ในพื้นที่ภาคกลาง โดยเทศบาลตำบลดังกล่าวเป็นหน่วยงานสนับสนุน งบประมาณและให้ประชาชนเข้าร่วมสมทบประมาณคนละ ๑,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากในขณะนั้นมีการแพร่ ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด - 19 (Covid-19) และรัฐบาลได้ขอความร่วมมือ ให้ประชาชนไม่เดินทางไปในที่ชุมชน ทำให้ผู้ร้องเรียนมีข้อกังวลเกี่ยวกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสดังกล่าว ดังนั้น จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินประสานไปยังเทศบาลตำบลดังกล่าวเพื่อให้มีการเลื่อนกำหนดการทัศนศึกษา ออกไปก่อนจนกว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดในพื้นที่เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามคำร้องเรียน โดยขอให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดในพื้นที่ดังกล่าวประสานไปยังเทศบาลตำบลแห่งนั้น

เพื่อขอให้พิจารณาเลื่อนกำหนดการทัศนศึกษาออกไปก่อน เนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโควิด - 19 (Covid-19) และต่อมาได้รับการแจ้งจากเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดดังกล่าวว่า เทศบาลตำบลแห่งนั้นจะนัดประชุมหารือเพื่อพิจารณาเลื่อนกำหนดการทัศนศึกษา

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อติดตามผลการประชุมของเทศบาลตำบลแห่งนั้น และแจ้งให้ยังศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดในพื้นที่ดังกล่าวทราบว่า ขณะนี้รัฐบาลได้มีมาตรการป้องกันควบคุมแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโควิด - 19 (Covid-19) ซึ่งหน่วยงานราชการควรตระหนักเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว จึงได้ขอให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดในพื้นที่ดังกล่าวเป็นตัวแทนนำข้อเสนอนี้ให้เทศบาลตำบลแห่งนั้นได้พิจารณาต่อไป

ต่อมา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับแจ้งจากศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดในพื้นที่ว่า เทศบาลตำบลแห่งนั้นได้เลื่อนกำหนดการทัศนศึกษานอกสถานที่ออกไปจนกว่าสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโควิด - 19 (Covid-19) จะดีขึ้น พร้อมกับประกาศการเลื่อนกำหนดการดังกล่าวให้ประชาชนทราบผ่านทางเว็บไซต์ของเทศบาลตำบลแห่งนั้นด้วยแล้ว

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงการเลื่อนกำหนดการทัศนศึกษาของเทศบาลตำบลแห่งนั้นออกไปจนกว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนมีข้อกังวลอันเนื่องมาจากการจัดโครงการทัศนศึกษานอกสถานที่ของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ระหว่างวันที่ ๒๓-๒๔ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งอยู่ในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโควิด - 19 (Covid-19) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ประสานไปยังศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดในพื้นที่เพื่อขอให้เป็นตัวกลางในการประสานไปยังเทศบาลตำบลแห่งนั้นให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งต่อมาเทศบาลตำบลแห่งนั้นพิจารณาเลื่อนกำหนดการทัศนศึกษาดังกล่าวออกไปจนกว่าสถานการณ์จะดีขึ้น และได้ประกาศการเลื่อนกำหนดการดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบผ่านทางเว็บไซต์ของเทศบาลตำบลแห่งนั้นแล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๓ วัน

การดำเนินการด้านอื่น ๆ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๔, น. ๑๕๑-๑๕๓)

เรื่องที่ ๗ กรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการโอนเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ร้องเรียนล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า ผู้ร้องเรียนเป็นข้าราชการได้เกษียณราชการก่อนกำหนด ขณะนี้ยังไม่ได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ไปติดต่อหน่วยงานต้นสังกัดแล้วทราบว่า จังหวัดได้ส่งรายงานการขออนุมัติเงินดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ร้องเรียนจึงได้โทรศัพท์ไปติดตามเรื่องที่หน่วยงาน



ที่เกี่ยวข้อง ได้รับแจ้งว่า ได้รับหนังสือเมื่อไม่นานมานี้ และขอให้ผู้ร้องเรียนรอกการดำเนินการไปตามระบบ ซึ่งคาดว่าจะภายในเดือนเมษายน ๒๕๖๔ จะมีการโอนเงินดังกล่าวให้ได้ ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากต้องนำเงินส่งบุตรเรียนหนังสือที่กรุงเทพมหานคร จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการประสานเร่งรัดการโอนเงินดังกล่าวด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการโอนเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ร้องเรียนล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดให้ดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งต่อมาได้มีการดำเนินการโอนเงินดังกล่าวให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ร้องเรียนแล้ว และผู้ร้องเรียนแจ้งว่าได้รับเงินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๒ วัน

เรื่องที่ ๘ กรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่จัดส่งใบเสร็จการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ให้กับผู้ร้องเรียน แต่ให้ผู้ร้องเรียนไปรับใบเสร็จดังกล่าว ณ สำนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นภาระกับผู้ร้องเรียนเป็นอย่างมาก

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องเรียนชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๔ และผู้ร้องเรียนได้ชำระภาษีดังกล่าวผ่านธนาคารกรุงไทย ปรากฏว่า หน่วยงานดังกล่าวไม่จัดส่งใบเสร็จการชำระภาษีดังกล่าวมายังที่อยู่ของผู้ร้องเรียนตามที่ได้มีหนังสือแจ้งให้ชำระภาษีแต่อย่างใด จึงได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ได้รับการแจ้งว่า ให้ผู้ร้องเรียนไปรับเอกสาร ณ สำนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่า เป็นภาระแก่ประชาชนอย่างมาก จึงยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้พิจารณาสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวกรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่จัดส่งใบเสร็จการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ให้กับผู้ร้องเรียน แต่ให้ผู้ร้องเรียนไปรับใบเสร็จดังกล่าว ณ สำนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นภาระกับผู้ร้องเรียนเป็นอย่างมาก สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดให้ดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งต่อมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดส่งใบเสร็จการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ให้ผู้ร้องเรียนจนเป็นที่พอใจแล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๓ วัน

เรื่องที่ ๙ กรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยไม่ตัดต้นไม้บริเวณที่พักอาศัยติดกับบ้านของผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นสาเหตุที่สำคัญในการเกิดอัคคีภัยในชุมชน

ข้อเท็จจริงสรุปได้ความว่า บริเวณที่พักอาศัยติดกับบ้านของผู้ร้องเรียนมีต้นไม้ขึ้นปกคลุมเสาไฟฟ้า ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นแหล่งชุมชน ผู้ร้องเรียนเห็นว่าน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอัคคีภัย และได้ยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยไม่ตัดต้นไม้ที่ขึ้นปกคลุมเสาไฟฟ้า จนน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอัคคีภัยในแหล่งชุมชน ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเร่งรัดให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ต่อมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตัดต้นไม้เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลา ๕ วัน

unaสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เริ่มก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิก ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในทุกขั้นตอน เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ผลปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

“

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน มุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหา ดังกล่าว ทั้งในระดับเฉพาะรายบุคคลที่ยื่นเรื่องร้องเรียนมายัง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนในวงกว้าง

”

มีผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดกรอบ แนวทาง และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

๑. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

๒. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น

๓. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

๔. ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรืออาจเสนอเรื่องศาลปกครอง กรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วย

ความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน มุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งในระดับเฉพาะรายบุคคลที่ยื่นเรื่องร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในวงกว้าง

ในปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีวิสัยทัศน์เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อความเป็นธรรมของแผ่นดิน กล่าวคือ มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยการพัฒนานวัตกรรมและการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารจัดการและการให้บริการเพื่อความสะดวก รวดเร็ว การพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพสูง การพัฒนางานด้านวิชาการส่งเสริมและพัฒนาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานมากขึ้น ใช้เวลาทำงานน้อยลง แต่เสร็จสมบูรณ์และเกิดผลผลิตเพิ่มสูงขึ้น

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการทำข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน เพื่อเป็นการยกระดับการทำงานแบบเชิงรุกและบูรณาการร่วมกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเน้นรูปแบบการแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างกัลยาณมิตร ไม่จ้องจับผิด ไม่หาคนผิดมาลงโทษ อันเป็นการช่วยส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน และพัฒนากระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกอย่างเป็นระบบ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเข้าถึงกลไกการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากผู้ตรวจการแผ่นดินสำหรับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน ต้องเป็นปัญหาที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน มีพฤติการณ์และข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนที่ไม่ซับซ้อน รวมทั้งมีพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาไม่ยุ่งยากและไม่มาก ซึ่งสามารถพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนได้โดยภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานนั้น ๆ และไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหา หรือสามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยทันทีและรวดเร็ว อีกทั้งต้องไม่เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการซึ่งต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการ หรือต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไป หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อกฎหมาย ซึ่งต้องวิเคราะห์กลั่นกรองและเสนอความเห็นด้านกฎหมายประกอบด้วย



บรรณานุกรม

หนังสือและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พิเชษฐ์ คุปตินทร. (๒๕๕๖). ผู้ตรวจการแผ่นดินทางภาษี. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิวัฒน์ รัชตะนันท์. (๒๕๖๓). เปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีราชอาณาจักรไทย ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่องทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอส.กรุ๊ป (๑๙๕๔).

ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน. กรุงเทพฯ: สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย.

สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๓). หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่องทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอส.กรุ๊ป (๑๙๕๔).

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๑). คำถาม ๑๐๘ เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

_____. (๒๕๖๕). คู่มือการร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.) สำหรับประชาชน. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

_____. (ม.ป.ป.). คู่มือปฏิบัติงานตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้งการร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (๒๕๕๓). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖๓. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

_____. (๒๕๕๕). รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๒๗ ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๓๑ ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.



ญี่ปุ่น ... กับเรื่องเด็กๆ ในมุมที่ใครหลายคนอาจจะไม่รู้ ...

ดร.กรวิทย์ มิ่งขวัญ*

บทนำ

ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศในฝันของใครหลาย ๆ คน ที่ต้องการจะไปท่องเที่ยวพักผ่อน ใช้ชีวิต หรือไม่ก็ทำงาน โดยรัฐบาลและเอกชนของญี่ปุ่นผลักดันการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในมิติต่าง ๆ ทั้งด้านการคมนาคมขนส่ง การค้า เศรษฐกิจ การแพทย์ การพยาบาล เพื่อให้คนในสังคมมีความสุขสบายในการใช้ชีวิต ควบคู่กับวัฒนธรรมของคนญี่ปุ่นที่มีความงดงาม อ่อนโยน และธรรมชาติที่สวยงามตลอดทั้งปี โดยรัฐบาลญี่ปุ่นมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในการจัดบ้านเมืองและสังคม ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีสิ่งแวดล้อมที่สะอาด จนสร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยว

* นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานภาษาญี่ปุ่นและเกาหลี สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



และเกิดภาพจำที่สวงาม แต่ภายใต้สิ่งสวยงามและภาพลักษณ์ของสังคมญี่ปุ่นที่ดูเหมือนว่า สังคมน่าอยู่ ประชาชนอยู่ดีมีสุข กลับมีมุม ๆ หนึ่ง ที่รัฐบาลและองค์กรภายในญี่ปุ่นต่างทำงานอยู่เบื้องหลังอย่างจริงจัง ที่หลายคนอาจจะไม่ทราบหรือคาดไม่ถึงอีกหลายประเด็น โดยหนึ่งในประเด็นที่รัฐบาลญี่ปุ่นจัดเป็นวาระเร่งด่วนที่จำเป็นต้องแก้ไขคือ “ปัญหาเด็ก”

ปัญหานี้ ผู้เขียนคิดว่า เป็นปัญหาที่น่าสนใจที่ไทยหรืออีกหลายประเทศอาจจะกำลังเผชิญอยู่ หรืออาจจะเผชิญในอนาคต จึงหยิบยกขึ้นมาเป็นเรื่องที่ต้องการศึกษาและนำเสนอ โดยได้คำถามว่า **“ปัญหาเด็กในสังคมญี่ปุ่นที่ว่่านั้นคืออะไร มีอะไรบ้าง มีสาเหตุเกิดจากอะไร และรัฐบาลหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนของญี่ปุ่นมีแนวทางแก้ไขปัญหายังไง”** ทั้งนี้ จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องที่น่าเชื่อถือในเบื้องต้น พบว่า ในปัจจุบัน รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามจัดการปัญหาเด็กในมิติด้านประชากรศาสตร์ เศรษฐกิจ การเข้าสู่สังคม และการศึกษา ด้วยการจัดการเชิงบริหารและกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอรายละเอียดจากคำถามที่ตั้งไว้ในแต่ละหัวข้อ

ผู้เขียนหวังว่า งานเขียนฉบับนี้จะทำให้ท่านผู้อ่านมีมุมมองเกี่ยวกับญี่ปุ่นในมิติของเด็กที่ไม่เคยรู้มาก่อนหรือมีมากขึ้น และมองเห็นแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลญี่ปุ่นที่อาจจะเป็นประโยชน์ในอนาคตไม่มากนักน้อย โดยข้อมูลที่ใช้ในงานเขียนและวิเคราะห์ในครั้งนี้ได้อ้างอิงจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของภาครัฐและภาคประชาสังคม



รูปที่ 1 บรรยากาศของเด็กญี่ปุ่น

ที่มา : <https://musubie.org/monthlygift/>

“

สังคมญี่ปุ่นที่ดูเหมือนว่า สังคมน่าอยู่ ประชาชนอยู่ดีมีสุข กลับมีมุม ๆ หนึ่งที่รัฐบาลและองค์กรภายในญี่ปุ่นต่างทำงานอยู่เบื้องหลังอย่างจริงจัง ที่หลายคนอาจจะไม่ทราบหรือคาดไม่ถึงอีกหลายประเด็น โดยหนึ่งในประเด็นที่รัฐบาลญี่ปุ่นจัดเป็นวาระเร่งด่วนที่จำเป็นต้องแก้ไขคือ “ปัญหาเด็ก”

”

ปัญหาเด็กในญี่ปุ่นคืออะไร มีอะไรบ้าง

จากการศึกษาข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เขียนข้อมูลเกี่ยวข้องกับปัญหาเด็กในสังคมญี่ปุ่น ผู้เขียนสามารถแบ่งปัญหาเด็กออกเป็น ๕ ประเภท คือ **ปัญหาเชิงประชากรศาสตร์** ได้แก่ ปัญหาประชากรเด็กลดลง **ปัญหาเชิงเศรษฐกิจ (การเงิน)** ได้แก่ ปัญหาเด็กยากจน **ปัญหาทางสังคม** อาทิ ปัญหาเด็กก้นก้น (いじめ) ปัญหาเด็กไม่ไปโรงเรียน ปัญหาเด็กฆ่าตัวตาย ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง **ปัญหาทางอาชญากรรม** อาทิ ปัญหาการทำร้ายเด็กในครอบครัว ปัญหาการค้าประเวณีเด็ก ปัญหาภาพอนาจารเด็ก และ **ปัญหาทางวิชาการ** ได้แก่ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในเด็ก ซึ่งประเด็นปัญหาที่กล่าวมา มีรายละเอียดมูลเหตุ และแนวทางจัดการแก้ปัญหา ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาเชิงประชากรศาสตร์: ประชากรเด็กลดลง

ปัญหานี้ เป็นปัญหาด้านการเกิดของเด็กทารกในญี่ปุ่นที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มปรากฏการณ์นี้ในสังคมญี่ปุ่นตั้งแต่ช่วงครึ่งปีหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๓ จนเข้าสู่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ญี่ปุ่นกลายเป็น “สังคมประชากรเด็กลดลง” เมื่อจำนวนประชากรเด็กในญี่ปุ่นลดลงต่ำกว่าจำนวนประชากรผู้สูงอายุ และเมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๑ ญี่ปุ่นเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุและประชากรเด็กลดลง” อย่างสมบูรณ์เฉกเช่นหลายประเทศในยุโรป เช่น อิตาลี เยอรมัน

๑.๑ เหตุใดจำนวนประชากรเด็ก จึงลดลง? สำนักนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น (内閣府[Cabinet Office], n.d.) ได้วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปสาเหตุไว้ดังนี้

- ๑) ประชากรชายหญิงที่ไม่แต่งงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (未婚化の進展) เนื่องจาก
 - ไม่เจอคู่ที่เหมาะสม/ที่ชอบ
 - ชอบอยู่เป็นโสดดีกว่า
 - ไม่มีเงินแต่งงาน



- อัตราการจ้างงานของผู้หญิงเพิ่มมากขึ้น
- ค่าใช้จ่ายในการแต่งงาน/การให้กำเนิดบุตรเพิ่มสูงขึ้น
- ความคิดในการอยู่ร่วมกับพ่อแม่หรือการแต่งงานเปลี่ยนแปลงไป

๒) ประชากรชายหญิงที่แต่งงานช้ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (晩婚化の進展)

๓) สามีภรรยา มีความสามารถในการให้กำเนิดบุตรลดลง (夫婦の出生力の低下)

- เกิดความกังวลในการพึ่งพาบุตรในยามแก่ชรา

๔) ความล่าช้าในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ทำให้สามารถทำงานและเลี้ยงดูบุตรควบคู่กัน

ไปในเวลาเดียวกัน (仕事と子育てを両立できる環境整備の遅れや高学歴化)

- ภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและให้การศึกษาบุตรเพิ่มสูงขึ้น
- สามีไม่มีส่วนร่วมในการเลี้ยงดูบุตร
- ภรรยา รู้สึกแบกรับภาระทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจเพิ่มมากขึ้น
- ครอบครัวมีขนาดเล็กลง เป็นครอบครัวเดี่ยวเพิ่มมากขึ้น

๕) ค่านิยมต่อการแต่งงานและให้กำเนิดบุตรเปลี่ยนแปลงไป (結婚・出産に対する価値観の変化) เช่น การคิดว่า “ไม่จำเป็นต้องแต่งงานก็ได้”

๖) ความรู้สึกในการแบกรับภาระเลี้ยงดูบุตรมีเพิ่มมากขึ้น (子育てに対する負担感の増大)

- เกิดความกังวลในการเลี้ยงดูบุตร

๗) ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น (経済的不安定の増大)

๘) ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด - ๑๙ ที่ส่งผลต่ออัตราการเกิดของเด็กลดต่ำลงถึงร้อยละ ๑.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยระหว่างเดือนมกราคมถึงตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ มีจำนวนเด็กทารกเพียงแค่ ๖.๖๙ แสนคนเท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งมีจำนวนเด็กทารก ๘.๑๑ แสนคน

๑.๒ รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรการรับมือจัดการกับปัญหานี้ อย่างไร?

ปัญหาจำนวนประชากรเด็กลดลงกำลังเป็นวาระสำคัญและน่ากังวลมากขึ้นทุกปี และเป็นปัญหาที่ท้าทายความสามารถของรัฐบาลญี่ปุ่นในการแก้ไขเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทำการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการสำหรับปัญหานี้ โดยสังเขปดังนี้

- ๑) การเลี้ยงดูเด็กที่เกิดให้มีสุขภาพกายและจิตใจที่แข็งแรง
- ๒) การลดหย่อนภาษี การมอบเงินทุนการศึกษา การให้ค่าเลี้ยงดูบุตร
- ๓) การส่งเสริมให้มีการหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตร การให้บริการเลี้ยงดูบุตรอย่างเพียงพอ
- ๔) การผลักดันการจัดการขององค์กรเกี่ยวกับการช่วยเหลือครอบครัวและการทำงาน
- ๕) ส่งเสริมให้ผู้ชายมีส่วนร่วมในการเลี้ยงดูบุตร การลดชั่วโมงการทำงาน
- ๖) การช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตรในท้องถิ่น
- ๗) การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของครอบครัว และความสำคัญของชีวิต
- ๘) การช่วยเหลือการจ้างงานของประชากรวัยหนุ่มสาว

ทั้งนี้ ในศักราชใหม่ “เรวะ” รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดทำมาตรการรับมือปัญหานี้ภายใต้ชื่อ **“มาตรการรับมือกับสภาพประชากรเด็กลดลงอย่างเหมาะสม ในยุคใหม่ เรวะ”** ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีเป้าหมายในการทำให้อัตราการเกิดที่พึงประสงค์เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๘ ด้วยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับยุคสมัยเรวะ เพื่อให้ประชาชนเกิดความต้องการแต่งงาน ตั้งครรภ์ และเลี้ยงดูบุตร พร้อมด้วยเคารพสิทธิในการดำรงชีวิตซึ่งกันและกันระหว่างชายหญิง และสร้างสังคมที่สามารถแต่งงานในช่วงเวลาที่ต้องการตามตัวเลือกของตนเองและมีบุตรตามจำนวนและเวลาที่ต้องการ โดยดำเนินการตามแนวคิดพื้นฐาน ๕ ประการ ดังนี้

- ๑) สร้างสภาพแวดล้อมที่ประชากรวัยแต่งงานและเลี้ยงดูบุตรสามารถวาดภาพอนาคตได้
- ๒) ตอบสนองความต้องการต่าง ๆ แก่ครอบครัวที่เลี้ยงดูบุตรหลากหลายรูปแบบ
- ๓) สร้างการจัดการที่มีความละเอียดละออสอดคล้องตามสภาพความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่
- ๔) สร้างสังคมที่มีความอบอุ่นเอื้อต่อการแต่งงาน ตั้งครรภ์ การคลอด เด็ก และการเลี้ยงดูบุตร
- ๕) ใช้ทรัพยากรแนวใหม่และผลงานทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการช่วยเหลือการแต่งงานและการเลี้ยงดูบุตร

การเดินหน้านำมาตรการดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะสร้างระบบการตรวจสอบ/ประเมินการดำเนินมาตรการ โดยมีการรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และใช้ระบบวงจรบริหารงานคุณภาพ PDCA (Plan-Do-Check-Act) ตามความเหมาะสม รวมทั้ง มีการกำหนดค่าเป้าหมายในการดำเนินมาตรการ พร้อมติดตามผลตามระยะเวลาที่กำหนด การจัดทำงบประมาณที่จำเป็นให้มีอยู่เสมอเพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการด้านประชากรเด็กลดลงได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ต้องมีการทำความเข้าใจกับประชาชนทุกระดับ และพิจารณาอย่างครอบคลุม รวมถึงการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในสังคม

ในส่วนของงบประมาณนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ นายฟูมิโอะ คิชิดะ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้เสนอ **“มาตรการมิติใหม่ในการรับมือกับปัญหาประชากรเด็กลดลง”** โดยได้แสดงแนวคิดตั้งแต่แรกเริ่มที่จะเพิ่มงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ประกอบด้วยมาตรการรับมือกับปัญหาประชากรเด็กลดลง ซึ่งได้มอบหมายให้รัฐบาลเร่งจัดทำบัญชีร่าง “มาตรการรับมือฯ” ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๖๖ รวมทั้งแนวทางบริหารจัดการเศรษฐกิจและการเงินการคลัง พร้อมหลักการเพิ่มงบประมาณเกี่ยวกับเด็ก (NHK, 2023) (1) ทั้งนี้ มาตรการรับมื่อดังกล่าว ประกอบด้วย ๓ หลักสำคัญดังนี้

๑) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปของเงินเบี้ยเลี้ยงสำหรับเด็กให้ครอบคลุมเพียงพอ

๒) การให้บริการในการเลี้ยงดูและให้การศึกษาเด็กเล็กที่เพียงพอ

๓) การผลักดันการปฏิรูปวิธีการทำงานที่ส่งเสริมระบบการหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตร

ทั้งนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างระบบการจ่ายเงินช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตรรูปแบบใหม่ โดยที่มาตรการจะต้องดำเนินการในระยะยาวในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ และค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแบกรับภาระร่วมกันให้มากที่สุด (NRI, 2023)



ล่าสุด สำนักข่าวเอ็นเอชเค ของญี่ปุ่น (NHK, 2023)(2) ได้กล่าวว่า เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๖ ที่ประชุมคณะมนตรีเห็นชอบ “นโยบายเชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเด็กในอนาคต” ซึ่งบรรจุมาตรการในการจัดหาเงินสนับสนุนเพื่อช่วยเหลือระหว่างลาเลี้ยงดูบุตรหรือค่าเลี้ยงดูบุตรให้มีอยู่อย่างเพียงพอ โดยมีความจำเป็นต้องจัดหางบประมาณกว่า ๓ ล้านล้านเยนอย่างเร่งด่วน ภายในระยะ ๓ ปี รวมทั้งต้องมีการปฏิรูปรายจ่ายแผ่นดินอีกด้วย สำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑) เงินช่วยเหลือเลี้ยงดูบุตร โดยยกเลิกข้อจำกัดรายได้ของผู้ปกครองและขยายกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมถึงนักเรียนระดับมัธยมปลาย และมีการพิจารณาเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ภายในปีงบประมาณหน้า ตั้งแต่เดือนตุลาคม ดังนี้

- เด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี จะได้รับเงินช่วยเหลือต่อคน จำนวน ๑๕,๐๐๐ เยนต่อเดือน
- เด็กอายุตั้งแต่ ๓ ปี จนถึงระดับมัธยมปลายจะได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน ๑๐,๐๐๐ เยน
- ตั้งแต่บุตรคนที่ ๓ เป็นต้นไปจะได้รับเงินเพิ่มเป็น ๓๐,๐๐๐ เยน โดยไม่มีข้อจำกัด

เรื่องอายุ

๒) พิจารณาในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการช่วยเหลือที่มีการใช้ประกันสังคมที่ครอบคลุมค่าคลอดบุตร ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๙ โดยมีวัตถุประสงค์

- เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับมัธยมปลาย
- เพื่อเป็นมาตรการลดภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับมัธยมปลาย

๓) ขยายกลุ่มเป้าหมายผู้รับทุนการศึกษาจากรัฐแบบให้เปล่าหรือยกเว้นค่าเล่าเรียนให้ครอบคลุมประชากรที่มีฐานะปานกลางที่มีรายได้ประมาณ ๖ ล้านเยนต่อปี

๔) ตั้งเป้านำระบบรับฝากเด็กเล็กถึงแม่พ่อแม่จะไม่ต้องทำงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นต้นไป

๕) ตั้งเป้าเพิ่มอัตราการจ่ายเงินเดือนช่วงลาเลี้ยงดูบุตรภายตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๘ เพื่อรายรับสุทธิไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิม ยาวนานสูงสุด ๔ สัปดาห์ กรณีที่ทั้งพ่อและแม่เด็กขอลาเลี้ยงดูบุตร

๖) เพิ่มระบบการหยุดงาน ๓ วันแบบเลือกวันได้

นโยบายเชิงยุทธศาสตร์ฉบับนี้มีหลักแนวคิดสำคัญที่ว่า “รูปแบบสังคมที่เราต้องการ คือ สังคมที่ประชากรวัยหนุ่มสาวสามารถแต่งงานตามประสงค์ ผู้ที่ต้องการมีบุตรก็สามารถมีได้และสามารถเลี้ยงดูบุตรได้อย่างสบายใจ อีกทั้งยังเป็นสังคมที่เด็กสามารถเติบโตอย่างมีความสุข และได้รับการดูแลไม่ว่าสภาพครอบครัวจะเป็นแบบใด โดยที่การสร้างระบบการศึกษาของภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญจำเป็นต้องมามาตรการแก้ไขปัญหาประชากรเด็กลดลงและการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศภายใต้หลักการสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ เพิ่มรายได้ให้กับประชากรวัยหนุ่มสาว

ประการที่สอง คือ ปรับเปลี่ยนจิตสำนึกและโครงสร้างของสังคมโดยรวม

ประการที่สาม คือ ช่วยเหลือเด็กทุกคนและครอบครัวที่ต้องดูแลเลี้ยงดูบุตรอย่างไร้รอยต่อ

(内閣府[Cabinet Office], 2023)

๒. ปัญหาทางเศรษฐกิจ (การเงิน) : เด็กยากจน

ในที่นี้จะกล่าวถึง “ปัญหาเด็กยากจน” หลายท่านอาจจะคิดว่าในสังคมญี่ปุ่นมีเด็กยากจนด้วยหรือ? เช่นเดียวกับผู้เขียน หลังจากที่ได้ศึกษาและติดตามข่าวหรือข้อมูลบนเว็บไซต์ ทำให้ทราบว่าในความเป็นจริงแล้วสังคมญี่ปุ่นก็มีหลายครอบครัวที่ประสบปัญหาทางการเงินอันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ญี่ปุ่นเผชิญกับการแพร่ระบาดของโควิด - ๑๙ ส่งผลให้คุณภาพชีวิตเด็กๆ ได้รับผลกระทบ ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญและเร่งดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเช่นเดียวกัน หนึ่งในแนวทางสำคัญของรัฐบาลญี่ปุ่นในการดำเนินการแก้ไขปัญหา คือ การทำให้มาตรการในการแก้ไขอยู่ในมิติของกฎหมาย โดยมีการจัดทำ “กฎหมายว่าด้วยมาตรการแก้ไขปัญหาเด็กยากจน” ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาไดเอท โดยเป็นกฎหมายที่จะส่งเสริมความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑ สภาพปัจจุบัน

อัตราเด็กยากจนในญี่ปุ่นอยู่ที่ร้อยละ ๑๓.๕ (ประมาณ ๒.๘ ล้านคน) หรือในประชากรเด็กจำนวน ๗ คน จะมีเด็กยากจนจำนวน ๑ คน อัตราครอบครัวที่มีพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยวยากจนอยู่ที่ร้อยละ ๔๘.๑ หรือในประชากร ๒ คน จะมีคนยากจนจำนวน ๑ คน สิ่งนี้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและการได้รับประสบการณ์เรียนรู้ในเด็ก อาทิ การเรียนรู้ การทัศนศึกษา เนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ (日本財団 [Nippon Foundation], 2023) เมื่อครอบครัวไม่สามารถซื้ออาหารได้ก็จะทำให้เด็กกินไม่อิ่มเมื่อจ่ายเงินไม่ได้ ก็เข้ารับการตรวจรักษาพยาบาลไม่ได้ ทำให้เด็กไม่สามารถมีพื้นที่สำหรับเรียนรู้หรือศึกษาเล่าเรียนอย่างสบายใจได้ไม่มีเวลาหรือเงินพอที่จะไปชมการแข่งขันกีฬา เยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ ๑ ครั้งต่อปีได้ ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับความเป็นอยู่ การเรียนรู้ การเจริญเติบโตของเด็ก เป็นสิทธิของเด็กตามสนธิสัญญาสิทธิเด็กของสหประชาชาติซึ่งญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ อย่างไรก็ตามจากผลสำรวจสภาพความเป็นจริงกลับสะท้อนให้เห็นว่าสิทธิเด็กไม่ได้รับความคุ้มครองจากสังคมแต่ประการใด และปัญหาเด็กยากจนไม่ได้หยุดอยู่เฉพาะปัจจุบัน แต่จะต้องวาดภาพที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนับจากนี้ รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้สูญเสียโอกาสความท้าทายด้วยเช่นเดียวกัน โดยเมื่อศึกษาปัจจัยการเข้าศึกษาระดับมหาวิทยาลัยประจำปีการศึกษา ๒๕๖๐ พบว่า อยู่ที่ร้อยละ ๕๒ จากครัวเรือนทั้งหมดโดยเป็นครัวเรือนที่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐคิดเป็นร้อยละ ๑๙ ส่วนการศึกษาและการได้รับทุนการศึกษาพบการรายงานว่า มีการประเมินมูลค่าความเสียหายเชิงสังคมประมาณ ๔๒.๙ ล้านล้านเยน จากการที่ต้องละทิ้งและไม่สนใจเด็กยากจน เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวข้องกับรายได้ส่วนบุคคลตลอดชีวิตหรือเบี้ยประกันสังคมและภาษีที่ถูกเรียกเก็บ (セーブ・ザ・チルドレン [Save the Children], n.d. (1))



๒.๒ สาเหตุ

ความยากจนที่เกิดขึ้นในเด็ก เกิดจากอะไร? ทั้งที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศมีขนาดเศรษฐกิจเป็นอันดับ ๓ ของโลก แต่เด็ก ๆ หลายคนในญี่ปุ่นกลับต้องเผชิญการใช้ชีวิตอยู่ในสภาพความยากจน ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลจากเว็บไซต์ Save the Children (เซ่บ·ซา·CHILDREN [Save the Children] , n.d. (1)) พบว่า สาเหตุความยากจนในเด็กแบ่งออกได้ ๒ ประการ ดังนี้

๑) ผู้ปกครองเด็กมีรายได้ต่ำ กล่าวคือ ในครอบครัวที่มีเด็ก อัตราความยากจนของครอบครัวพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยวคิดเป็นร้อยละ ๔๘.๑ (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑) ซึ่งถือว่าสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยพบว่า อัตราการรับเข้าทำงานของผู้ปกครองในครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยวอยู่ที่ร้อยละ ๘๐.๘ ในขณะเดียวกัน ครอบครัวพ่อเลี้ยงเดี่ยวอยู่ที่ร้อยละ ๘๘.๑ ซึ่งถือว่าจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม มาตรฐานรายได้จะถูกกดต่ำลงตามประเภทงานชั่วคราวและเพศ นอกจากนี้ ในกรณีที่รายได้จากการทำงานน้อยหรือไม่สามารถทำงานได้ตามสภาพ จะพบปัญหาเกี่ยวกับระบบการประกันสังคมที่อ่อนแอเกินกว่าจะช่วยเหลือประคับประคองชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่า การกระจายรายได้ใหม่ (Income Redistribution) ในระบบภาษีและจ่ายเงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยยังไม่สามารถตอบสนองได้ดีเท่าที่ควร

๒) ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและการศึกษาสูงมาก จากผลการสำรวจของกระทรวงศึกษาธิการวัฒนธรรม กีฬาและวิทยาศาสตร์ของญี่ปุ่น (อ้างอิงในเว็บไซต์ของ Save the Children (เซ่บ·ซา·CHILDREN [Save the Children] , n.d. (1)) พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาเรียนรู้ของเด็ก ๑ คน คนละ ๓๒๑,๒๘๑ เยน ในระดับประถมศึกษาของโรงเรียนรัฐ และ ๔๘๘,๓๙๗ เยน ในระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียนรัฐ ถึงแม้จะอยู่ในระบบการศึกษาภาคบังคับ ครอบครัว หรือแต่ละคนจะมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มากมาย อาทิ ค่าอาหารกลางวัน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเรียน ค่าอุปกรณ์ทางการศึกษา นอกจากนี้ ยังพบว่า มาตรการช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย เช่น การเคหะ เงินช่วยเหลือที่อยู่อาศัย ยังไม่ดีพอ รวมทั้ง การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของเด็กขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากกำหนดให้ได้ถึงแค่อายุ ๑๕ ปี ดังนั้น การแบกรับภาระส่วนตัวในส่วนของการจ่ายจำเป็น อาทิ การศึกษา ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล จึงเป็นเรื่องที่ใหญ่สำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายของรัฐให้กับสถาบันการศึกษาในปัจจุบันเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ ๒.๙ ทำให้สภาพปัญหาเด็กยากจนทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิด “ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในเด็กนักเรียน”

๒.๓ ประเภทของเด็กยากจนในญี่ปุ่น

จากข้อมูลเว็บไซต์บริษัทกู๊ดดู (Gooddo, 2019) (1) ได้แสดงประเภทของเด็กยากจนในญี่ปุ่นออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑) ความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) หมายถึง สภาพที่ประชาชนไม่มีรายได้เพียงพอที่จะมีชีวิตอยู่ได้ (วรารุณี เรือนคำ, ม.ป.ป.) ตามความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่มที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒)

๒) ความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) หมายถึง ความจนเปรียบเทียบ โดยเปรียบเทียบค่ามาตรฐานหรือคุณภาพการดำรงชีวิตของคนหนึ่งกับมาตรฐานเฉลี่ยของสังคม และค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพของคนในสังคม อีกทั้งยังพิจารณาถึงความไม่เท่าเทียมของรายได้ (income inequality) (วรารุณี เรือนคำ, ม.ป.ป.) ดังนั้น ความยากจนสัมพัทธ์จึงจะมีอยู่ตลอดเวลา แม้ว่ากลุ่มประชาชนที่ยากจนที่สุดมีรายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการครองชีพได้ก็ตาม (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒)

๒.๔ มาตรการแก้ไขปัญหาของภาครัฐและเอกชน

๑) มาตรการของภาครัฐ จากข้อมูลของเว็บไซต์บริษัทกู๊ดดู (Gooddo, 2023) ได้สรุปแนวทางของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคะยากจนโดยสังเขป แบ่งออกได้ ๓ ประการหลัก ดังนี้

ประการที่ ๑ กองทุนสนับสนุนและช่วยเหลือเด็กแห่งอนาคต เป็นการเสนอความช่วยเหลือด้านเงินทุนในการบริหารจัดการของคณะบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือเด็กซึ่งมีการขอรับบริจาคจากบริษัทห้างร้าน หรือบุคคล และมีการเปิดรับสมัครผู้มีคุณสมบัติเพื่อพิจารณาคัดเลือกต่อไป

ประการที่ ๒ ความร่วมมือกับองค์กรเอกชน หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organization: NPO) เป็นการดำเนินนโยบายช่วยเหลือเด็กยากจนร่วมกับหลายองค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรซึ่งมีความต้องการช่วยเหลือเด็กยากจนเช่นเดียวกัน

ประการที่ ๓ กิจกรรมประชาสัมพันธ์ เช่น การจัดเวทีประชุมอภิปราย และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือเด็กแห่งอนาคต เพื่อให้ประชาชนทั่วไปรับทราบเกี่ยวกับเด็กยากจนและขยายขอบเขตความช่วยเหลือ

ทั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ออกเป็น ๔ ด้าน ได้แก่

ก. การให้ความช่วยเหลือทางด้านศึกษา เช่น

- การให้การศึกษาฟรีสำหรับเด็กเล็ก (เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒)
- การช่วยเหลือเด็กให้รับการศึกษาภาคบังคับ โดยให้ทุนการศึกษาจากองค์กรส่วนท้องถิ่น

อาทิ ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าชุดกีฬา ค่าชุดอุปกรณ์สำหรับเด็กเล็กแรกเข้า ค่าเดินทาง ค่าอุปกรณ์สำหรับการเดินทางมาเรียน (ชุด รองเท้า ร่ม รองเท้ากันฝน ชุดกันฝน หมวก อุปกรณ์ส่งสัญญาณป้องกันเหตุ อุปกรณ์สะท้อนแสง เป็นต้น) รวมทั้ง ค่ากิจกรรมนอกสถานที่ ค่าทัศนศึกษา ค่ารักษาพยาบาล ค่าอาหารกลางวัน ค่ากิจกรรมกลุ่ม ค่าสมาคมนักเรียน ค่าสมาคมผู้ปกครอง



รูปที่ ๒ ชุดอุปกรณ์สำหรับเด็ก

ที่มา : <https://www.nina.co.jp/SHOP/259134/list.html>

- ระบบให้เงินช่วยเหลือการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นระบบเพื่อให้ครอบครัวเด็กที่มีรายได้ไม่เพียงพอสามารถจ่ายค่าเล่าเรียนทั้งในโรงเรียนภาครัฐและเอกชน

- ระบบให้เงินทุนการศึกษานักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นระบบช่วยเหลือครอบครัวเด็กนักเรียนที่มีรายได้ต่ำเพื่อแบ่งเบาภาระค่าเล่าเรียน

- ยกเว้นค่าเล่าเรียนสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนเอกชน เพื่อแบ่งเบาภาระค่าเล่าเรียนเด็กนักเรียนที่ผู้ปกครองประสบปัญหาในการจ่ายค่าเล่าเรียนเนื่องจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษามีการยกเว้นค่าเรียนในโรงเรียนฝึกอบรมวิชาชีพ (เฉพาะทาง) มหาวิทยาลัยของรัฐ ท้องถิ่น และเอกชน วิทยาลัยเทคโนโลยีของรัฐ การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่นักเรียนอาชีวะ (การทำวิจัยประเภทเชิงประจักษ์) การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในโรงเรียนการศึกษาพิเศษหรือระดับการศึกษาพิเศษ และระบบทุนการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งยื่นขอทุนในขณะที่กำลังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (คล้ายคลึงกับระบบกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือ กยศ. ของไทย)

นอกเหนือจากการช่วยเหลือข้างต้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังมีการดำเนินการต่าง ๆ อีกหลายประการ ได้แก่

- จัดตั้งนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน (School Social Worker)
- ผู้ให้คำปรึกษาในโรงเรียน (School Counsellor) (คล้ายคลึงกับนักจิตวิทยาในโรงเรียนของไทย)
- การปรับเปลี่ยนจำนวนผู้สอนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจากสภาพแวดล้อมของครอบครัว

- การช่วยเหลือการเรียนรู้ด้วยรูปแบบโรงเรียนกวดวิชาแห่งอนาคตภายในท้องถิ่น
- ห้องเรียนเด็กหลังเลิกเรียน
- กิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้โดยใช้บุคลากรจากภายนอก
- แผนการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรทางการศึกษาในท้องถิ่น

- การช่วยเหลือการศึกษาภายในครอบครัว
- โรงเรียนชุมชน (Community school) คือ โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนโดยยึดถือการดำเนินชีวิตในชุมชนเป็นศูนย์กลาง (Life-centered) (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.)
- การส่งเจ้าหน้าที่แนะแนวเพื่อเสริมการเรียนรู้ (ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย)
- การจัดการเรียนการสอนด้านวิชาชีพตามการแนะนำตามความต้องการในการเรียนรู้ของเด็กรุ่นใหม่ในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
- เพิ่มการเรียนการสอนด้านอาชีพ
- Super Professional High School เป็นโรงเรียนที่มุ่งส่งเสริมทักษะวิชาชีพเพื่อผลิตบุคลากรเป็นผู้นำของสังคมในวิชาชีพต่าง ๆ (สสวท., ๒๕๕๙ น. ๔๖-๔๗)

- การศึกษาภาคค่ำระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- การส่งเสริมให้มีอาหารกลางวันในโรงเรียน
- กิจกรรมสร้างเสริมประสบการณ์ภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชนของรัฐ
- งาน “กองทุนเพื่อความฝันเด็ก”
- ระบบผู้ช่วยเหลือนักเรียน

ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีการจัดการเกี่ยวกับปัญหานี้ ได้แก่

- การช่วยเหลือด้านการศึกษาเด็กในครอบครัวยากจน
- การช่วยเหลือด้านศึกษาเด็กในสถานเลี้ยงดูเด็กเล็ก

ข. การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยมีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทำหน้าที่ในการจ่ายเงินช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตรตามเงื่อนไขที่กำหนดให้กับครอบครัวพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว ได้แก่

- การให้กู้ยืมเงินด้านสวัสดิการสำหรับครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยว พ่อเลี้ยงเดี่ยว หรือหญิงม่าย

- การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับค่าเลี้ยงดูบุตรและการให้มาพบเจอกัน

ค. การให้ความช่วยเหลือด้านชีวิตความเป็นอยู่ เช่น การจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือวัยรุ่นในชุมชน การช่วยเหลือและให้คำปรึกษาการใช้ชีวิตด้วยตนเองสำหรับผู้ยากไร้ การให้เงินช่วยเหลือค่าที่อยู่สำหรับผู้ยากไร้



ง. การให้ความช่วยเหลือด้านการทำงาน เช่น การฝึกอบรมวิชาชีพของรัฐ การจ่ายเงินช่วยเหลือค่าที่อยู่อาศัย การให้คำปรึกษาด้านรายรับรายจ่ายในครอบครัว การเสนอการจ้างงาน การให้ความช่วยเหลือด้านความเป็นอยู่ชั่วคราว

๒) มาตรการของเอกชน จากการศึกษาข้อมูลในเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนขอนำเสนอตัวอย่างขององค์กรเอกชน อาทิ

- Save the Children เซーブ·ซา·CHILDREN [Save the Children] (n.d. (1)) ได้กล่าวเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาลูกยากจนว่า มีการจัดทำมาตรการสาธารณะมากมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมการได้รับการเลี้ยงดูหรือการดำรงชีวิตของเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น มีการให้เงินทุนการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือมีระบบช่วยเหลือให้สามารถเข้าเรียนได้ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในโรงเรียน นอกจากค่าเล่าเรียน โดยเงินทั้งสองประเภทนี้ไม่ว่าจะเป็นแบบไหนก็จะเป็นเงินที่ช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนของเด็ก แต่หลังจากได้รับผลกระทบจากโควิด - ๑๙ ก็ได้มีการปรับปรุงการดำเนินการ เช่น การปรับจำนวนเงินเพิ่มขึ้น การปรับใช้มาตรการกับครอบครัวที่ประสบปัญหาด้านทางการเงิน โดยองค์กรได้จัดทำกิจกรรมมากมายเพื่อแก้ไขปัญหาลูกยากจนในญี่ปุ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งจะเป็นกิจกรรมที่คุ้มครองสิทธิเด็ก กิจกรรมมอบเงินช่วยเหลือให้กับเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่ประสบปัญหาทางการเงิน เสนอแนะนโยบายและการสร้างการตระหนักรู้ให้กับสังคมตามความต้องการและสิทธิเด็ก รวมถึงดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาลูกยากจนให้ดียิ่งขึ้นจากมุมมองของภาคประชาสังคม (เซิร์ฟ·ซา·CHILDREN [Save the Children]. n.d.)

- The NIPPON FOUNDATION (日本財団 [Nippon Foundation] 、n.d.) เป็นองค์กรที่ดำเนิน “โครงการช่วยเหลือเด็ก” ภายใต้แนวคิด “ร่วมกันคิด ร่วมกันช่วยเหลือ ร่วมกันเลี้ยง” โดยมีวิสัยทัศน์ในการสร้างสังคมที่ “ทุกคนร่วมกันเลี้ยงลูกของทุกคน” เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่อบอุ่น สร้างโอกาสในการเติบโตและมีความเป็นไปได้ในอนาคตสำหรับเด็ก รวมทั้งสร้างพลวัตการขับเคลื่อนสังคมแนวใหม่และมีเครือข่ายด้านนวัตกรรมเพื่อสังคมเพิ่มมากขึ้น โดยองค์กรดังกล่าวจะดำเนินการช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาในการใช้ชีวิตในหลากหลายรูปแบบ เช่น การช่วยเหลือทางการศึกษาให้กับเด็กที่ประสบปัญหาไม่อยากไปโรงเรียน การช่วยเหลือเด็กพิการ การช่วยเหลือในการรับเป็นบุตรบุญธรรมพิเศษ

- องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร “Leaving for All” (Gooddo, 2023) ได้ดำเนินกิจกรรมภายใต้วิสัยทัศน์ในการแก้ไขปัญหาลูกยากจนอย่างจริงจังด้วยการจัดกิจกรรมแบ่งปันอาหาร สร้างพื้นที่สำหรับเด็ก กิจกรรมช่วยเหลือทางการเรียนรู้ให้กับเด็กที่ประสบความลำบากในการใช้ชีวิตด้วยเหตุผลต่าง ๆ มากมาย โดยองค์กรฯ จะขอรับเงินบริจาครายเดือน เดือนละ ๑,๐๐๐ เยน

- องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร “ศูนย์ช่วยเหลือโรงอาหารสำหรับเด็กมุซุชิอะ” (Gooddo, 2023) ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมสนับสนุนช่วยเหลือด้านอาหารสำหรับเด็ก ได้จัดกิจกรรม “โรงอาหารสำหรับเด็ก” ให้การสนับสนุนกิจกรรมช่วยเหลือเครือข่ายโรงอาหารสำหรับเด็ก

ในแต่ละพื้นที่ทั่วญี่ปุ่นให้สามารถทำงานได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยจะดำเนินการในรูปแบบของการขอรับเงินบริจาครายเดือน เดือนละ ๑,๐๐๐ เยน ทั้งนี้ องค์กรจะทำงานร่วมกับองค์กรหรือบริษัทอื่นที่ให้ความช่วยเหลือด้านอาหารสำหรับเด็ก โดยจะสำรวจสภาพความเป็นจริง พร้อมสร้างความเข้าใจแก่ชุมชน



รูปที่ ๓ ลักษณะการกระจายตัวของศูนย์ช่วยเหลือโรงอาหารฯ ทั่วประเทศ
ที่มา : <https://gooddo.jp/magazine/add/lp-musubie-3pcsp-matome/>

๓. ปัญหาทางสังคม : การกลั่นแกล้งกันของเด็กในโรงเรียน

ในครั้งนี้ ผู้เขียนขอกล่าวเฉพาะ “ปัญหาเด็กกลั่นแกล้งกัน” เนื่องจาก เมื่อผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่เด็กไม่อยากไปโรงเรียน เด็กฆ่าตัวตาย เด็กถูกทอดทิ้ง น่าจะมีสาเหตุจากการถูกกลั่นแกล้ง คำว่า “กลั่นแกล้ง” ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า “อิจิเมะ-いじめ” โดยได้ให้นิยามทั่วไปไว้ว่า “การกลั่นแกล้ง คือ การคุกคาม โจมตี บุคคลเป้าหมาย ที่มีเกิดขึ้นภายในสังคมที่อยู่ เช่น โรงเรียน ที่ทำงาน” ทั้งนี้ มีนิยามตามที่กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของญี่ปุ่นกำหนดไว้ โดยได้กำหนดพฤติกรรมใดเป็นการกลั่นแกล้ง แต่การกำหนดนิยามนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมนิยามอยู่เรื่อยมา โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการบังคับใช้ “กฎหมายผลักดันมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้ง” ได้กำหนดนิยามไว้ว่า “การกลั่นแกล้งเป็นพฤติกรรมที่เด็กนักเรียนซึ่งมีความสัมพันธ์กับเด็กนักเรียนกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในโรงเรียนที่เด็กนักเรียนคนนั้นอยู่ กระทำการใดอันส่งผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจให้กับเด็กนักเรียนคนใดคนหนึ่ง (รวมถึงการกระทำผ่านอินเทอร์เน็ต) โดยการกระทำความดังกล่าวก่อให้เกิดความเจ็บปวดทั้งทางร่างกายและจิตใจแก่เด็กนักเรียนที่ถูกเป็นเป้าหมายของการกระทำ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นทั้งในหรือนอกโรงเรียน” ซึ่งการกลั่นแกล้งใดที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำผิด จำเป็นต้องขอรับคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเร็ว รวมทั้งแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจทันทีหากเห็นว่า ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย



และทรัพย์สินแก่เด็กนักเรียนนั้น ทั้งนี้ หลังจากพิจารณาด้านการศึกษาและเจตนาในการกระทำ จะต้องดำเนินการตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจแนะนำ ภายหลังจากปรึกษาและแจ้งความ (Gooddo, 2022)

การกลั่นแกล้งกันเป็นสาเหตุอันดับ ๑ ที่ทำให้เด็กไม่อยากไปโรงเรียน โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มีเด็กนักเรียนที่ไม่ไปโรงเรียน จำนวน ๒๔๔,๙๔๐ คน ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับจำนวนเด็กที่ถูกกลั่นแกล้งในโรงเรียน

๓.๑ สภาพปัจจุบัน

ข้อมูลจากกรมการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของญี่ปุ่น เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ (文部科学省 [Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology]、2022) ทำให้ทราบว่า มีการกลั่นแกล้งกันของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสูงถึง ๖๑๕,๓๕๑ คน ซึ่งสูงขึ้นจากปีก่อนหน้านั้น ๙๘,๑๘๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๙ โดยพบว่าการกลั่นแกล้งในโรงเรียนประถมศึกษามากที่สุดสูงถึง ๕๐๐,๕๖๒ คน ตามด้วยโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน ๙๗,๙๓๗ คน และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน ๑๔,๑๕๗ คน ในขณะที่ไทยมีการกลั่นแกล้งเป็นอันดับที่ ๒ ของโลก รองจากประเทศญี่ปุ่น โดยมีเด็กถูกกลั่นแกล้งปีละประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของนักเรียนทั้งหมด ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ (กรมสุขภาพจิต อ้างถึงใน Sanook, ๒๕๖๖) อย่างไรก็ตาม มีการแก้ไขปัญหาได้แล้วจำนวน ๔๙๓,๑๕๔ คน (ร้อยละ ๘๐.๑)

๓.๒ รูปแบบพฤติกรรมการณ์การกลั่นแกล้งในโรงเรียนญี่ปุ่น

จากการศึกษาข้อมูลของกรมการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของญี่ปุ่น เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ (文部科学省 [Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology]、2022) ทำให้ทราบรูปแบบพฤติกรรมการณ์การกลั่นแกล้งของเด็กนักเรียนในโรงเรียนญี่ปุ่น ดังต่อไปนี้

- ๑) การล้อเล่น การหยอกล้อ คำพูดว่าร้าย ข่มขู่ คำพูดที่ทำให้รู้สึกไม่ดี
- ๒) การถูกขับออกจากกลุ่มเพื่อน ถูกโดดเดี่ยวจากกลุ่ม
- ๓) การเดินชน กระแทกเบา ๆ การด่าเล่น ๆ การเตะ
- ๔) การเดินชน กระแทกแรง ๆ การด่า การเตะ
- ๕) การริตไถเงินหรือทรัพย์สิน
- ๖) การเอาเงินหรือทรัพย์สินไปซ่อน การลักขโมย การทำลาย การทิ้ง
- ๗) การทำให้รู้สึกไม่สบายใจ อับอาย การทำให้ได้รับอันตราย การให้ทำเรื่องอันตราย
- ๘) การดูหมิ่น ส่อเสียด ทำให้รู้สึกไม่สบายใจผ่านทางคอมพิวเตอร์หรือโทรศัพท์มือถือ (ด้วยสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ)
๙. อื่น ๆ



รูปที่ ๔ แสดงการล้อเลียน

ที่มา: <https://www.canva.com/design/DAFbW5ShDPw/VF5xAYQGnuwCU5ySSuBz2w/edit?analyticsCorrelationId=69158219-f0df-4bea-9fa4-22f6b5946fb5>

ทั้งนี้ การกลั่นแกล้งกันที่อยู่ในระดับที่รุนแรงซึ่งนำไปสู่สาเหตุการสูญเสียชีวิต เช่น การฆ่าตัวตาย การได้รับความเสียหายในทรัพย์สิน และได้รับความกระทบกระเทือนทางด้านร่างกายและจิตใจ มีจำนวน ๗๐๕ คน ซึ่งสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มีจำนวน ๕๑๔ คน

๓.๓ แนวทางการรับมือกับปัญหาของภาครัฐ

จากการศึกษาข้อมูลของกรมการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของญี่ปุ่น เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ (文部科学省 [Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology]、2022) มีความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเด็กที่ถูกกลั่นแกล้ง ได้แก่

- การขอรับคำปรึกษากับเจ้าหน้าที่ตำรวจ
- มาตรการพิเศษสำหรับเด็กที่เป็นผู้กลั่นแกล้งกับเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษา หน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรม อาทิ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยงานด้านสวัสดิการสังคม อาทิ ศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็ก หน่วยงานด้านการรักษาพยาบาล อาทิ โรงพยาบาล หน่วยงานเฉพาะทาง และองค์กรหรือบุคลากรในท้องถิ่น
- มาตรการพิเศษสำหรับเด็กที่ถูกกลั่นแกล้งร่วมกับเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาแบบต่อเนื่อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็ก
- การจัดการภายในโรงเรียน โดยให้มีเวทีหรือโอกาสในการประชุมร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาการกลั่นแกล้งระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง กำหนดมาตรการที่ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น เช่น ศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็ก สถานีตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาการกลั่นแกล้ง



- การใช้ประโยชน์ของการประชุมด้านการศึกษาระหว่างผู้นำองค์กรส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการการศึกษา เพื่อจัดทำนโยบายที่เหมาะสมที่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมวัฒนธรรม วิชาการ และการศึกษาตามสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น และการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อจัดการศึกษา รวมทั้ง จัดทำมาตรการที่เหมาะสมในการกรณีเร่งด่วน เช่น กรณีที่คาดว่าจะได้รับความเสียหายอย่างแน่นอนหรือได้รับความเสียหายจริงต่อชีวิตหรือร่างกายของเด็กหรือเด็กนักเรียน



รูปที่ ๕ เหตุการณ์ทำร้ายและกลั่นแกล้ง

ที่มา: <https://www.canva.com/design/DAFbW5ShDPw/VF5xAYQGnuwCU5ySSuBz2w/edit?analyticsCorrelationId=69158219-f0df-4bea-9fa4-22f6b5946fb5>

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการฯ ได้ตรา “กฎหมายผลักดันมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้ง” ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และกระทรวงฯ ได้จัดทำแนวทางพื้นฐานเพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งขึ้นในปีเดียวกัน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีจัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อจัดทำมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้ง ที่ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ ดำเนินศึกษาสภาพการจัดการและพิจารณาตามกฎหมาย เพื่อจัดทำมาตรการที่มีประสิทธิผลจริง รวมถึงคณะกรรมการการศึกษาหรือผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรมสำหรับผู้สอน จะสร้างการตระหนักรู้เกี่ยวกับการรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรงหรือกฎหมายป้องกันการกลั่นแกล้ง ทั้งนี้แนวทางการจัดการหลัก ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการฯ มีดังต่อไปนี้

การป้องกันก่อนเกิดเหตุ ได้แก่

- การให้การศึกษาด้านศีลธรรมเป็นหลักสูตรพิเศษ
- การฝึกประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการที่เข้มแข็งและการผลักดันส่งเสริมการศึกษา ด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อจัดความเลื่อมล้ำซึ่งรวมถึงการกลั่นแกล้ง

โรงเรียน

- การสำรวจวิจัยเกี่ยวกับการสร้างโรงเรียนนอกระบบเพื่อป้องกันการเกิดการกลั่นแกล้ง/การไม่ไป

- จัดการประชุมสุดยอดเด็กเกี่ยวกับปัญหาการกลั่นแกล้งทั่วประเทศ

การตรวจหาโดยเร็ว ได้แก่

- จัดตั้งเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาในโรงเรียน นักสวัสดิการสังคมโรงเรียน
- จัดตั้งระบบให้ความช่วยเหลือแบบเอสไอเอส และการรับรู้ของคนทั่วไป
- จัดตั้งระบบให้คำปรึกษาโดยใช้สื่อสังคมออนไลน์
- การสนับสนุนช่วยเหลือการจัดตั้งผู้ตรวจการคณะกรรมการการศึกษา

มาตรการรับมือกับการกลั่นแกล้ง ได้แก่

● ภายใต้กฎหมายป้องกันการกลั่นแกล้งกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งและกำหนดแนวทางพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งในโรงเรียน รวมทั้งกำหนดเกี่ยวกับมาตรการเฉพาะกิจที่เหมาะสมเมื่อเกิดเหตุกลั่นแกล้ง (เช่น การรายงานผลต่อผู้จัดตั้ง)

● การพัฒนาสื่อการเรียนการสอนสำหรับผู้สอนและจัดฝึกอบรมให้กับผู้สอนที่เกี่ยวข้องกับการรับมือปัญหาการกลั่นแกล้ง

● การจัดระบบให้คำปรึกษาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษากิจการจัดทำประมวลตัวอย่างที่รวบรวมตัวอย่างที่ทันสมัยแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการกลั่นแกล้ง

มาตรการรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรง ได้แก่

● เริ่มต้นจากการจัดทำ “แนวทางสำรวจสถานการณ์รุนแรง” และจัดทำ “แนวทางการสำรวจข้อมูลภูมิหลังหรือประวัติกรณีเกิดเหตุการณ์เด็กนักเรียนฆ่าตัวตาย”

- ให้คำชี้แนะ เสนอแนะกับคณะกรรมการการศึกษาในกรณีที่เกิดสถานการณ์ร้ายแรง

๔. ปัญหาทางอาชญากรรมในเด็ก : การทำร้ายเด็กในครอบครัว

ปัญหาทางอาชญากรรม อาทิ การทำร้ายเด็กในครอบครัว การค้าประเวณีเด็ก ภาวะอนาจารเด็ก ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมญี่ปุ่นที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากอยู่ในขณะนี้ สาเหตุของพฤติกรรมเหล่านี้ที่ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์ได้และมีความเป็นไปได้สูง โดยอาศัยข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ คือ ความยากจน ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นมูลเหตุเชิงลึกที่นำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเด็ก

ทั้งนี้ เอกสารฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอแนะนำเสนอเฉพาะ **“ปัญหาการทำร้ายเด็กในครอบครัว”** เนื่องจากเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เด็กเสียชีวิตและส่งผลกระทบต่อจำนวนประชากรเด็กลดลง จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมของญี่ปุ่น (厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare], 2022) ทำให้ทราบว่า มีคดีเด็กเสียชีวิตจำนวน ๖๖ คดี และมีเด็กเสียชีวิตจำนวน ๗๗ คน โดยสาเหตุการเสียชีวิตที่ตรวจสอบพบ ได้แก่ การได้รับบาดเจ็บที่ภายนอกศีรษะ และการขาดอากาศหายใจ



๔.๑ สภาพปัจจุบัน

จากรายงานผลของศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็กทั่วประเทศ จำนวน ๒๐๕ แห่ง ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม (厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare]、2022) พบว่า มีการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำร้ายเด็ก จำนวน ๒๐๗,๖๖๐ เรื่อง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งสูงที่สุดในรอบ ๑๒ ปี โดยมูลเหตุหลักที่ทำให้มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น แบ่งได้ ๓ ประการ ๑) จำนวนผู้ขอรับคำปรึกษาเกี่ยวกับการทำร้ายสภาพจิตใจเพิ่มสูงขึ้น ๒) จำนวนรับแจ้งเหตุจากเครือข่ายในครอบครัว เพื่อนบ้านที่รู้จักกัน หรือจากตัวเด็กที่ได้รับผลกระทบ เพิ่มสูงขึ้น และ ๓) จำนวนรับแจ้งเหตุจากเครือข่ายในครอบครัว เพื่อนบ้านที่รู้จัก หรือจากตัวเด็กที่ได้รับผลกระทบ เพิ่มสูงขึ้น จากการที่ศูนย์รับคำปรึกษาการทำร้ายร่างกายเป็นที่รู้จักเพิ่มมากขึ้น



รูปที่ ๖ สายด่วนให้คำปรึกษาการทำร้ายร่างกาย ๑๘๙/ศูนย์ให้คำปรึกษาเรื่องการเลี้ยงดูบุตร ๐๑๒๐-๑๘๙-๗๘๓

ที่มา: <https://www.mhlw.go.jp/189-ichihayaku/>

๔.๒ รูปแบบการทำร้ายเด็ก

กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม ได้แบ่งรูปแบบการทำร้ายเด็กออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

- ๑) การทำร้ายทางด้านร่างกาย เช่น การชก การเตะ การทุบ การจับกุม การเขย่าตัวอย่างแรง การใช้น้ำร้อน/ไฟลวกตามร่างกาย การทำให้จมน้ำ การบีบคอ การมัดล่ามขังในห้องด้วยเชือกขนาดใหญ่
- ๒) การทำร้ายทางเพศ เช่น การคุกคามทางเพศเด็ก การเผยแพร่ภาพถ่ายอนาจารโป๊เปลือย การบังคับให้จับหรือสัมผัสอวัยวะเพศ การบังคับให้ดูกิจกรรมทางเพศ
- ๓) การทอดทิ้ง/ละเลยเด็ก เช่น การกักขังภายในบ้าน ไม่ให้อาหาร ปลอมให้เด็กสกปรก ปลอมทิ้งไว้ในรถ ไม่พาไปรักษาเมื่อมีอาการเจ็บปวดหนัก
- ๔) การทำร้ายจิตใจเด็ก เช่น การใช้วาจาข่มขู่ การเพิกเฉย การปฏิบัติกับลูกไม่เท่ากัน การใช้ความรุนแรงกับคนในครอบครัวต่อหน้าเด็ก (Domestic Violence : DV) การทำร้ายพี่น้อง

๔.๓ แนวทางการจัดการรับมือกับปัญหาของภาครัฐ

กรณี การทำร้ายร่างกายเด็กจนเสียชีวิต กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคมของญี่ปุ่น (厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare], 2022) ได้จัดข้อเสนอแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ดังนี้

ข้อเสนอระดับท้องถิ่น ได้แก่

๑) การป้องกันและการตรวจหาเหตุทำร้ายเด็ก

- ส่งเสริมการช่วยเหลือผู้ปกครองที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือตั้งแต่ช่วงตั้งครรภ์ เช่น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ การคลอดบุตร หรือการยับยั้งการตั้งครรภ์ การจัดระบบให้คำปรึกษาที่มีการใช้สื่อสังคมออนไลน์ที่เข้าถึงง่ายเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมหรือการเลี้ยงดูบุตร การร่วมมือกับภาคประชาสังคม

- ให้ความช่วยเหลือที่เน้นการป้องกันการใช้ความรุนแรงกับเด็ก/ครอบครัวที่ไม่สามารถทราบข้อมูลที่อยู่อาศัยหรือข้อมูลสุขภาพเด็ก

- ช่วยเหลือครอบครัวที่มีความรุนแรงระหว่างลูกด้วยกัน

- ช่วยเหลือผู้ปกครองที่ได้รับการพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือในการเลี้ยงดู ด้วยเหตุผลจากการป่วยทางจิต

๒) ช่วยเหลืออย่างไร้รอยต่อโดยไม่แบ่งแยกความรับผิดชอบและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

- ดำเนินการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง รวมทั้งวิเคราะห์ประเมินการเริ่ม - ยกเลิกการคุ้มครองชั่วคราว การเข้า - ออกศูนย์ดูแล การรับ-ยกเลิกครอบครัวอุปถัมภ์

๓) ดำเนินการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสร้างระบบที่สามารถบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลการย้ายที่พักอาศัยหรือย้ายศูนย์รับเลี้ยงเด็ก (โรงเรียน) ในกรณีครอบครัวตามมติคณะกรรมการกำกับดูแลคุ้มครองเด็กกรณีพิเศษระดับท้องถิ่นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง

๔) การกำกับดูแลและจัดการประเมินความเสี่ยงที่เป็นภววิสัยโดยไม่ลำเอียงและเป็นพหุมติหรือหลายมิติ

๕) ยกระดับคุณภาพเจ้าหน้าที่และสร้างระบบให้คำปรึกษาของศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็กและองค์กรส่วนท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน อำเภอ ให้เข้มแข็ง โดยมีผู้เชี่ยวชาญ เช่น ทนาย แพทย์ หมออนามัยหรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชุมชน และพัฒนาเทคนิคการให้คำปรึกษา

๖) ดำเนินการทดลองปฏิบัติจริงและประยุกต์ใช้ผลการทดลองเพื่อป้องกันการทารุณกรรมที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือจากการช่วยเหลือหรือรับฟังความคิดของผู้กระทำทารุณกรรมต่อเด็ก



ข้อเสนอระดับประเทศ

๑) การตอบสนองให้ตรงจุดและป้องกันการทำร้ายเด็ก

- จัดตั้งระบบให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงตั้งครรภ์จนหลังคลอด เช่น การให้ข้อมูลที่จำเป็นตั้งแต่ช่วงตั้งครรภ์ การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ไม่พร้อมหรือไม่พึงประสงค์ ผลักดันส่งเสริมการให้ข้อมูลความรู้ที่ถูกต้องกับผู้ที่เกี่ยวข้อง พร้อมแนะนำเรื่องเพศในโรงเรียน

- สร้างระบบความช่วยเหลือและให้คำปรึกษากับผู้ปกครองที่มีอาการป่วยจิตเวช โดยส่งเสริมความร่วมมือด้านประกัน การแพทย์ และสวัสดิการให้มากยิ่งขึ้น อาทิ การจัดให้มีเจ้าหน้าที่เฉพาะทาง เช่น นักสังคมสงเคราะห์ทางจิตเวช รวมทั้งส่งเสริมการสร้างความรู้เข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ด้านการช่วยเหลือครอบครัวและผู้ป่วยจิตเวช

- สร้างความพร้อมเพื่อค้นหาการประทุษร้ายและตอบสนองอย่างทันท่วงที โดยสร้างระบบการแจ้งและขอรับคำปรึกษาที่เข้าถึงง่าย สร้างความตระหนักรู้อย่างทั่วถึงเกี่ยวกับสายด่วน ๑๘๙ แจ้งเหตุทำร้ายร่างกายเด็ก และร่วมมือกับผู้ประกอบการที่ให้ความช่วยเหลือประชาชน รวมทั้งการเลี้ยงดูบุตร โดยไม่มีการทำโทษทางร่างกายและสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับข้อห้ามในการทำโทษทางร่างกายเด็ก และส่งเสริมผลักดันการจัดการที่เหมาะสมให้กับเด็กที่ยังไม่ได้รับ/ไม่อยู่ในเกณฑ์ตรวจสุขภาพ เด็กก่อนวัยเรียน เด็กที่ไม่เข้าเรียน เป็นต้น

๒) การผลักดันส่งเสริมความร่วมมือกับศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็ก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการส่งเสริมความช่วยเหลือแบบบูรณาการกับหน่วยงานพหุภาคี หรือการสร้างระบบเครือข่ายความร่วมมือในการเชื่อมโยงข้อมูลอย่างใกล้ชิดกับองค์การส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการจัดตั้งกับดำเนินการช่วยเหลือทางเทคนิคหรือทางการเงินเพื่อให้สามารถช่วยเหลือครอบครัวที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือได้อย่างแน่นอนผ่านการทำงานของ “ศูนย์เด็กและครอบครัว” รวมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างระบบและลักษณะการช่วยเหลือตามความต้องการของตัวผู้พิการร่วมกับกระทรวง กรม ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ ลักษณะการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ การคลอด หรือเรื่องเพศกับผู้พิการ

๓) การยกระดับและรักษาระดับความเชี่ยวชาญ และการเสริมสร้างความพร้อมของบุคลากรในหน่วยงานองค์กรส่วนท้องถิ่นและศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็ก เช่น การผลักดันยกระดับคุณภาพทรัพยากรบุคคลด้านสังคมสงเคราะห์

๔) ผลักดันการบริหารและระบบอย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการกำกับดูแลเด็ก ที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองระดับท้องถิ่น (ดำเนินการลงทะเบียนกลุ่มเสี่ยง/ประเมินและกำหนดคัดเลือกรับเข้าแทรกแซงและให้ความช่วยเหลือ)

๕) เตรียมความพร้อมในการช่วยเหลือเด็ก/ครอบครัวเด็กภายหลังการยกเลิกคุ้มครองชั่วคราว โดยส่งเสริมการจัดการสร้างสายใยความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่และเด็กให้กลับคืนมาหรือให้ความช่วยเหลือต่อเนื่องที่ประเมินไว้หลังการยกเลิกการคุ้มครอง รวมทั้งจัดทำมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การช่วยเหลือพ่อแม่และเด็กกลับมาอยู่ร่วมกันอีกครั้ง

๖) การผลักดันเพื่อให้ตอบสนองอย่างเหมาะสมในกรณีที่คาบเกี่ยวความรับผิดชอบต่างพื้นที่ (การย้ายที่อยู่อาศัย) โดยจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการย้ายที่อยู่อาศัย และการตระหนักรู้ถึงความจำเป็นในการบูรณาการข้อมูลที่เหมาะสมและไม่สะดุดเกี่ยวกับประวัติการช่วยเหลือต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมการใช้ระบบบูรณาการข้อมูลเกี่ยวกับเด็กที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองเพื่อให้ทราบข้อมูลความรับผิดชอบของหน่วยงานในกรณีย้ายที่อยู่อาศัย และการสร้างการตระหนักรู้ถึงความปลอดภัยเด็ก

๗) การส่งเสริมการใช้ผลการดำเนินการศึกษาทดลองเพื่อป้องกันการเกิดเหตุซ้ำ เช่น การส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมที่อาศัยผลการศึกษาทดลองตามความเหมาะสม

๘) พิจารณานโยบายการจัดการให้เด็กสามารถแสดงความคิดเห็นได้ด้วยตนเองอย่างเหมาะสม โดยให้คำแนะนำเชิงเทคนิคในการให้เด็กสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองได้อย่างเหมาะสม เมื่อให้การช่วยเหลือหรือคุ้มครองเด็ก

กรณีทั่วไปในการป้องกันการทำร้ายเด็ก กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคมของญี่ปุ่น (厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare], n.d. (1)) ได้จัดทำแนวทางเพื่อป้องกันการทำร้ายเด็กแบ่งออกเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

๑) การป้องกันการเกิดเหตุทำร้ายเด็ก

มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความรู้ช่วยเหลือครอบครัวที่มีการตั้งครรภ์ การคลอด และอยู่ในช่วงเลี้ยงดูเด็กก่อน ที่มีความกังวลเกี่ยวกับร่างกายและจิตใจที่ไม่สมบูรณ์ทั้งก่อนและหลังคลอด การตั้งครรภ์ การคลอด และการเลี้ยงดูบุตร เพื่อไม่ให้ครอบครัวที่มีลักษณะเช่นนี้ตกอยู่ในสภาพที่เอื้อต่อการทำร้ายเด็ก โดยไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งกระทรวงฯ ได้มีการจัดตั้งหน่วยบริการช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตรในท้องถิ่น การจัดระบบให้คำปรึกษาที่เข้าถึงง่ายเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ การคลอด และการเลี้ยงดูบุตร ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งผ่านพบและวิดีโอประชาสัมพันธ์ให้ความรู้กับผู้ปกครอง (เช่น การเลี้ยงลูกอย่างไรให้มีสุข ความเข้าใจและวิธีการรับมือ เมื่อลูกร้องหรือร้องไม่หยุด) เพื่อป้องกันการทำร้ายเด็ก

นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ช่วยเหลือผู้อยู่ในวัยการเลี้ยงดูบุตร โดยดำเนินการช่วยเหลือให้คำปรึกษา เพื่อให้สามารถให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงตั้งครรภ์จนกระทั่งเลี้ยงดูสำหรับสตรีที่ตั้งครรภ์และคลอดบุตรที่มีความกังวลเรื่องการแบกรับภาระหรือเป็นแม่เลี้ยงเดี่ยว ภายในท้องถิ่น/ชุมชนที่มีความสัมพันธ์ต่อน้อยลง เช่น การจัดทำคู่มือการดำเนินงานศูนย์ช่วยเหลือผู้อยู่ในวัยการเลี้ยงดูบุตร

ตัวอย่างงานด้านให้ความช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตรที่สำคัญของกระทรวง มีดังนี้

- งานเยี่ยมครอบครัวที่มีลูกในวัยให้นม เช่น กิจกรรม “สวัสดีจ้า เด็กน้อย”
- งานเยี่ยมครอบครัวเพื่อช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตร
- งานศูนย์ช่วยเหลือการเลี้ยงดูเด็กในชุมชน



๒) การตอบสนองตรงจุดและรวดเร็ว เมื่อมีเหตุทำร้ายเด็ก

มีการตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลคุ้มครองเด็กกรณีพิพาทระดับท้องถิ่น (เครือข่ายระดับท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองเด็ก) โดยมีความสำคัญในการตอบสนองและรับมือกับเหตุที่เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีการแลกเปลี่ยนความคิดและข้อมูลเพื่อกำหนดวิธีการช่วยเหลือหรือคุ้มครองเด็กที่เหมาะสม หลังจากตรวจพบว่าครอบครัวใดจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือหรือเด็กคนไหนถูกทำร้าย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้จะดำเนินการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ปกครองหรือเด็ก ทั้งนี้ กระทรวงฯ จะได้ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้รายละเอียดกิจกรรมช่วยเหลือมีความสมบูรณ์และผลักดันส่งเสริมการจัดตั้งคณะกรรมการในท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดทำหลักการ รวบรวมตัวอย่าง และคู่มือการจัดตั้ง เป็นต้น

นอกจากนี้ กระทรวงฯ ยังได้ผลักดันส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือครอบครัวและเด็กประจำท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน และอำเภอ แบบองค์รวม ซึ่งท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับเด็กมากที่สุด จำเป็นต้องดำเนินการกิจช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์เด็กและสตรีตั้งครรภ์/คลอดบุตร ดังนั้น จึงต้องจัดตั้งหน่วยที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์อย่างต่อเนื่อง โดยมีการออกเยี่ยมสำรวจตามความจำเป็น หรือการให้คำปรึกษาเฉพาะทางให้กับแม่และครอบครัวเด็ก ที่ได้รับจากหน่วยให้คำปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับเด็กทั้งหมด โดยยึดแนวทางให้ความช่วยเหลือแบบอยู่บ้านหรือไปกลับหน่วยบริการ เป็นต้น

ทั้งนี้ กระทรวงฯ ยังได้ผลักดันส่งเสริมความพร้อมของศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็กเพื่อให้สามารถตอบสนองได้อย่างตรงจุดและทันทั่วทั้งที่มีเหตุทำร้ายเด็ก ซึ่งศูนย์ฯ จะมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเด็กและครอบครัวได้อย่างเหมาะสม ตามสภาพแวดล้อมที่เด็กอยู่ หรือตามความต้องการของเด็ก หรือตามสภาพปัญหาที่เด็กมีอยู่ หลังจากที่ได้รับคำปรึกษาจากครอบครัวเด็ก รวมทั้งกำหนดแนวทางด้านสังคมสงเคราะห์และการคุ้มครองสิทธิเด็ก

๓) การช่วยเหลือการพึ่งพาตนเองของเด็กที่ถูกทำร้าย กระทรวงฯ ได้ให้ความช่วยเหลือตามสภาพของแต่ละบุคคล เช่น การให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องแต่ผู้ที่มีอายุมากกว่า ๑๘ ปี รวมทั้งส่งเสริมการเลี้ยงดูบุตรโดยพ่อแม่บุญธรรม และส่งเสริมความช่วยเหลือในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่ลูกให้กลับคืนมา

๔) การแนะนำแนวทางการจัดการขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ทั้งนี้ กระทรวงฯ จะนำแนวทางการทำงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการทำงานป้องกันการทำร้ายเด็กมาเผยแพร่แนะนำ เช่น องค์กร Save Hee Children ที่ดำเนินกิจกรรมการป้องกันการทำร้ายเด็กและให้ความช่วยเหลือผู้ปกครองอย่างทั่วถึง ด้วยเสริมสร้างการตระหนักรู้ของสังคมและทบทวนกฎหมาย หรือให้โอกาสในการเรียนรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตรหรือสร้างสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่ลูก โดยมุ่งสร้างสังคมที่เด็กทุกคนสามารถเติบโตในสิ่งแวดล้อมที่เหมือนครอบครัวได้อย่างสบายใจและปลอดภัย (セーブ・ザ・チルドレン [Save the Children], n.d. (2)) เช่น การจัดสัมมนาออนไลน์ กิจกรรมส่งเสริมเพื่อสร้างการตระหนักรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตรเชิงบวก และการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการห้ามลงโทษทางร่างกาย

๕) มาตรการทางกฎหมาย

กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคมของญี่ปุ่น ได้ตรากฎหมาย คำสั่งระเบียบ ที่เกี่ยวกับการทำร้ายเด็ก ดังนี้

- หมวดความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบในมาตรการป้องกันการทำร้ายเด็ก จำนวน ๑ ฉบับ
- หมวดการเสริมสร้างและเผยแพร่มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันการทำร้ายเด็ก จำนวน ๖ ฉบับ
- หมวดมาตรการเร่งด่วนเพื่อป้องกันการทำร้ายเด็ก (แนวทาง ข้อสังเกต) จำนวน ๒๓ ฉบับ
- หมวดกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยสวัสดิการเด็ก คำสั่งเกี่ยวกับการบังคับกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการเด็ก จำนวน ๖ ฉบับ
 - หมวดนโยบาย/แนวทาง/คู่มือรับมือ จำนวน ๓๗ ฉบับ
 - หมวดสวัสดิการและศูนย์ให้คำปรึกษาเด็ก จำนวน ๑๐ ฉบับ
 - หมวดเกี่ยวกับการตรวจเยี่ยม จำนวน ๖ ฉบับ
 - หมวดเกี่ยวกับความปลอดภัยเด็ก จำนวน ๘ ฉบับ
 - หมวดคุ้มครองชั่วคราว จำนวน ๒ ฉบับ
 - หมวดการจัดระบบความร่วมมือและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทำร้ายเด็ก ๒๓ ฉบับ
 - หมวดสิทธิผู้ปกครองและการช่วยเหลือผู้ปกครอง จำนวน ๓ ฉบับ
 - หมวดการสอบสวนการตายจากการทำร้ายร่างกาย จำนวน ๓ ฉบับ
 - หมวดการประเมินผลการดำเนินการ จำนวน ๑ ฉบับ
 - หมวดงบประมาณ จำนวน ๑ ฉบับ
 - หมวดอื่น ๆ เช่น การทำร้ายร่างกายที่เกิดจากความเชื่อทางศาสนา แนวทางดำเนินการของศูนย์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเด็กเมื่อเกิดพิบัติภัย

๕. ปัญหาทางวิชาการ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในเด็ก ซึ่งเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความสามารถทางวิชาการของเด็กลดต่ำลง ซึ่งผู้อ่านหลายท่านอาจจะคาดไม่ถึงว่าประเทศญี่ปุ่นที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม จะมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในเด็กเช่นเดียวกัน

๕.๑ สภาพปัจจุบัน

จากการศึกษาข้อมูลจากเว็บไซต์มิราซุส ฟอร์ เอสดีจีส์ (Mirasus for SDGs, 2021) ได้สนับสนุนความคิดข้างต้น โดยได้ให้ข้อมูลว่า ถึงแม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในสายตาชาวโลก แต่เผชิญกับปัญหาความยากจนของคนในสังคมเป็นอันดับที่ ๒ ในกลุ่มจี ๗ รองจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในกลุ่มเด็กยากจน และทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังที่กล่าวไปแล้วในข้อ ๒.๒ ปัญหาเชิงเศรษฐกิจ (การเงิน)



ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา หมายถึง การเกิดความแตกต่างขึ้นทางการศึกษาที่เด็กควรได้รับตามสภาพแวดล้อมที่เกิดและเติบโต (Gooddo, 2020) อาทิ ไม่มีเงินเรียนพิเศษ เด็กไม่สามารถมีพื้นที่สำหรับเรียนรู้หรือศึกษาเล่าเรียน ไม่มีเงินพอที่จะไปชมการแข่งขันกีฬา เยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ หอศิลปะ ๑ ครั้งต่อปี ไม่มีเงินค่าอาหารกลางวัน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเรียน ค่าอุปกรณ์ทางการศึกษา ไม่มีเงินค่ากิจกรรมนอกสถานที่ ค่ากิจกรรมกลุ่ม ค่าทัศนศึกษา ค่ารักษาพยาบาล ค่าอาหารกลางวัน ค่าสมาคมนักเรียน และค่าสมาคมผู้ปกครอง โดยโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมการเรียนรู้ภายนอกโรงเรียน มีจำนวนเกือบร้อยละ ๗๐ ซึ่งผู้ปกครองจำเป็นต้องแบกรับภาระในส่วนนี้ (Chance for Children, n.d.)

๕.๒ ประเภทความแตกต่างทางการศึกษา สามารถแบ่งได้ดังนี้ (World Vision, n.d.)

๑) ความแตกต่างระหว่างโรงเรียน

ความแตกต่างด้านคุณภาพทางการเรียนการสอนที่ได้รับจากโรงเรียนที่เรียนอยู่ เช่น โรงเรียนของรัฐและเอกชนที่มีความแตกต่างด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ การบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนการสอนผ่านระบบสารสนเทศ ซึ่งโรงเรียนของรัฐจะพัฒนาได้ช้ากว่าโรงเรียนเอกชน

๒) ความแตกต่างจากสภาพครอบครัว

หมายถึง ความแตกต่างไม่เพียงแต่ความพร้อมเรื่องวัสดุอุปกรณ์ เช่น คอมพิวเตอร์ สภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ที่บ้าน แต่รวมถึงความสามารถในการส่งบุตรไปเรียนในโรงเรียนกวดวิชา

๓) ความแตกต่างด้านความสามารถทางวิชาการ

หมายถึง ความรู้ความสามารถทางวิชาการต่ำ ทำให้อัตราการเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยลดน้อยลง และส่งผลต่อประวัติทางการศึกษาในอนาคตของเด็กในที่สุด

๕.๓ สาเหตุ

จากการศึกษาข้อมูลจากเว็บไซต์ขององค์กรภาคประชาสังคมหลายองค์กร เช่น Gooddo (2019) (2) Naruhodo SDGs (2020) Mirasus For SDGs (2021) และ World Vision (n.d.) สามารถสรุปสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แบ่งออกได้ ๓ ประการสำคัญดังนี้

๑) ความยากจน (รายได้/สภาพทางเศรษฐกิจ) ซึ่งอาจจะนำไปสู่ “ห่วงโซ่ความยากจน” เมื่อเด็กไม่ได้รับโอกาสในการศึกษาที่ดี จะทำให้เด็กขาดโอกาสทางการเรียนรู้และความสามารถทางการศึกษาต่ำ จนไม่สามารถเข้าเรียนในสถาบันการศึกษา ส่งผลให้ประวัติศึกษาไม่ดี เข้าทำงานที่ต่ำ ๆ ไม่ได้ สุดท้ายกลายเป็นพ่อแม่รายได้น้อย และให้กำเนิดบุตรรุ่นต่อไป เป็นวงจรเช่นนี้เรื่อยไป ดังรูปที่ ๗



รูปที่ ๗ ท่วงโซ่ความยากจน

ที่มา : <https://cfc.or.jp/archives/column/2019/03/01/23762/>

๒) ความแตกต่างของพื้นที่ สภาพทางการศึกษาของญี่ปุ่นมีความแตกต่างกันมากตามแต่ละพื้นที่ คนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีมหาวิทยาลัยอยู่ใกล้ เป็นธรรมดาที่อาจคิดว่าเข้าเรียนต่อในโรงเรียนและก็เข้าเรียนในมหาวิทยาลัยในพื้นที่ แต่ในขณะที่คนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เช่นนั้น ความคิดในการที่จะเข้าเรียนในโรงเรียน/มหาวิทยาลัยก็อาจจะไม่มีก็เป็นได้ ซึ่งมีคนที่คิดในลักษณะนี้อยู่จำนวนมาก พื้นที่บางแห่งมีจำนวนสถานศึกษาที่แตกต่างกันระหว่างเมืองใหญ่กับถิ่นห่างไกลความเจริญ ดังนั้น สภาพแวดล้อมของพื้นที่อยู่อาศัยกับสถานศึกษาจึงมีอิทธิพลต่อความคิดที่แตกต่างกันในการเข้าเรียน

๓) ความแตกต่างเชิงโครงสร้างสังคม (ระบบสังคม) โครงสร้างสังคมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ โดยที่สังคมไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำด้วยระบบของสังคมเอง (World Vision) ในกรณีของญี่ปุ่นมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาอยู่ในระดับที่น้อยกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สังคมญี่ปุ่น แต่ละครอบครัวต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่สูงและทำให้สภาพเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก (Gooddo, 2020)

๕.๔ แนวทางจัดการรับมือกับปัญหาของภาครัฐและภาคประชาสังคม

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กในสังคมญี่ปุ่นถือเป็นวาระสำคัญของทุกฝ่ายที่ต้องร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหา โดยจากการศึกษาข้อมูลพบว่า ทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมต่างดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

๑) ระดับท้องถิ่น

การจัดการรับมือขององค์กรระดับท้องถิ่น เช่น การจัดห้องเรียนพิเศษหลังเลิกเรียน โดยใช้ห้องเรียนของโรงเรียนประถมในพื้นที่ในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์หรือหลังเลิกเรียน จัดเป็นฐานกิจกรรมสำหรับเด็กที่สบายใจและปลอดภัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโอกาสในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้กับเด็ก



ในพื้นที่ผ่านการเล่นหรือการเล่นกีฬา ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่จะช่วยผลักดันส่งเสริมการสร้างสิ่งแวดล้อมในการเติบโตที่เข้มแข็งของเด็กภายในสังคมท้องถิ่นนั้น รวมทั้งการจัด “สโมสรเด็กเล็ก” เพื่อเป็นพื้นที่ในการใช้ชีวิตประจำวันให้กับเด็กที่ไม่มีผู้ปกครองอยู่บ้านในช่วงกลางวัน

๒) ระดับประเทศ : กระทรวง

ข้อมูลจากเว็บไซต์ของ Gooddo ได้ระบุว่า กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของญี่ปุ่นได้กำหนดแผนสำหรับเด็กหลังเลิกเรียนแบบบูรณาการฉบับใหม่ร่วมกัน โดยแบ่งเป็น ๒ แผน คือ ๑. สโมสรสำหรับเด็กหลังเลิกเรียน (สโมสรเด็กวัยเรียน) ๒. ห้องเรียนเด็กหลังเลิกเรียน (ลงสู่ท้องถิ่น) ที่มีองค์กรระดับท้องถิ่นตำบล หมู่บ้าน อำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบ ใช้อาคารเรียนโรงเรียนประถมศึกษาหรือศาลาประชาคมเป็นพื้นที่สำหรับเด็กทำกิจกรรมหลังเลิกเรียนหรือช่วงสุดสัปดาห์ได้อย่างปลอดภัยและสบายใจ จะประกอบด้วยกิจกรรมช่วยเหลือการเรียนรู้ กิจกรรมแลกเปลี่ยน และกิจกรรมสร้างเสริมประสบการณ์ โดยมีคนในท้องถิ่นทั้งครูในโรงเรียนและผู้ปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ เช่น การดำเนินการช่วยเหลือการศึกษาที่บ้าน และให้โอกาสทางการเรียนรู้ให้กับผู้ปกครอง

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการฯ ได้จัดทำแผนเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านการศึกษาของเด็กยากจน ดังนี้

- การส่งเสริมและยกระดับการศึกษาและการดูแลเด็กเล็กแบบไม่มีค่าใช้จ่าย
- การสร้างระบบการบริหารจัดการและแนะนำโรงเรียนเพื่อเป็นรูปแบบมาตรการแก้ไขปัญหาเด็กยากจน (การประกันคุณภาพทางวิชาการด้วยการเรียนการสอนภายในโรงเรียน เช่น การสอนเพิ่ม การแนะนำตามความต้องการเรียนรู้หรือแนะนำกลุ่มย่อย หรือการสร้างระบบให้บริการนักสังคมสงเคราะห์ในโรงเรียน/ผู้ให้คำปรึกษาในโรงเรียน)
- การให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถเรียนรู้อย่างต่อเนื่องในการศึกษาระดับมัธยมปลาย เช่น การจัดการเพื่อการหยุดเรียนกลางคัน การช่วยเหลือหลังการหยุดเรียนกลางคันของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

- การสร้างโอกาสทางการศึกษาเพื่อส่งเสริมการศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย
- การช่วยเหลือเด็กที่จำเป็นต้องเอาใจใส่เป็นพิเศษ
- การลดภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา
- การช่วยเหลือการเรียนรู้ในท้องถิ่น

๓) ภาคประชาสังคม เช่น องค์การไม่แสวงหาผลกำไร บริษัทเอกชน

การจัดการและการให้ความช่วยเหลือโดยภาคประชาสังคม จากการศึกษาข้อมูลพบว่า บริษัทหรือองค์กรภาคประชาสังคมหลายรายได้ดำเนินการเพื่อจัดการรับมือกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา อาทิ

- การจัดหลักสูตรกวดวิชาราคาถูก

- การจัดทำเนื้อหาวิชาแบบออนไลน์ ที่สามารถรับฟังเนื้อหาการศึกษาที่มีคุณภาพผ่านเครือข่ายการให้บริการภาพเคลื่อนไหวแบบไม่มีค่าใช้จ่าย เช่น ยูทูบทำให้แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในท้องถิ่นรุดรกันดานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การจัดอาสาสมัครแบบไม่มีค่าใช้จ่ายหรือมีค่าตอบแทนที่ถูกเพื่อช่วยเหลือการเรียนรู้หลังเลิกเรียน หรือกิจกรรมการเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น ดนตรี กีฬา

มาตรการโดยรวมของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา

๑. การจัดตั้ง “กรมกิจการเด็กและครอบครัว” – มาตรการทางบริหาร – ความหวังของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคู่ด้านเกี่ยวกับเด็ก

รัฐบาลญี่ปุ่นมีกำหนดจัดตั้ง “กรมกิจการเด็กและครอบครัว” ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๖ ภายใต้กฎหมายการจัดตั้งส่วนราชการ “กรมกิจการเด็กและครอบครัว” ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๕ โดยจะเป็นหน่วยงานขึ้นตรงกับรัฐมนตรีกำกับกิจการพิเศษด้านเด็กและผู้สูงอายุ แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ๑. ส่วนงานบริหาร ๒. ส่วนงานฝึกอบรม และ ๓. ส่วนงานสนับสนุน ภายใต้แนวคิดและวิสัยทัศน์ในการมุ่งสู่ “สังคมที่ให้ความสำคัญกับเด็ก” เพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กทุกคน (日本財団 [Nippon Foundation], 2023) โดยคำนึงผลประโยชน์ของเด็กเป็นอันดับแรกและมีแนวคิดสำคัญ ๖ ประการ สรุปได้ดังนี้

- ๑) จัดทำนโยบายที่ให้ความสำคัญกับเด็กและผู้ที่เกี่ยวข้องในการเลี้ยงดูเด็ก
- ๒) ยกระดับความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) และการเติบโตแข็งแรงของเด็กทุกคน
- ๓) ให้ความช่วยเหลือเด็กโดยไม่ให้ใครหลุดไปและไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง
- ๔) ให้ความช่วยเหลือแบบครอบคลุมไร้รอยต่อเหนือกำแพงด้านอายุ การบริหารงานแบบแนวตั้งขององค์กรและระบบ เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนต่าง ๆ ที่แต่ละครอบครัวหรือเด็กประสบอยู่
- ๕) เปลี่ยนจากการช่วยเหลือเชิงรับรอคำสั่ง เป็นการช่วยเหลือเชิงรุกออกตรวจเยี่ยม หรือให้ข้อมูลเชิงรุกโดยใช้สื่อสังคมออนไลน์ เพื่อให้ความช่วยเหลือสามารถเข้าถึงเด็กหรือครอบครัวที่มีความต้องการได้ตรงจุดอย่างแน่นอน พร้อมส่งเสริมความสัมพันธ์เชิงป้องกันระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคประชาสังคม

๖) จัดทำนโยบายแบบหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based policy) ที่ใช้ข้อมูลและสถิติ และใช้ระบบวงจรบริหารงานคุณภาพ PDCA (Plan-Do-Check-Act) (厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare], n.d. (1))

โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ รัฐบาลมีการกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มงบประมาณของกรมกิจการเด็กและครอบครัว ภายในต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๗ อีกด้วย (NHK, 2023)(2)

“

เพื่อให้เด็กทุกคนที่จะเป็นกำลังสำคัญแบกรับสังคม
รุ่นต่อไป สามารถเติบโตได้อย่างแข็งแรง เท่าเทียม
และเป็นอิสระไม่ถูกกดขี่โดยสามารถสร้างพื้นฐานความเป็นมนุษย์
ของตนเองได้ตลอดชีวิต พร้อมได้รับการพิทักษ์สิทธิ รวมถึงสภาพแวดล้อม
หรือสภาพร่างกายและจิตใจ และสร้างสังคมที่ทำให้เด็กสามารถดำรงชีวิต
ได้อย่างปกติสุขในอนาคต

”

๒. ตัวอย่างมาตรการทางกฎหมาย : “กฎหมายว่าด้วยเด็ก” มาตรการ ทางกฎหมายสำคัญใหม่ล่าสุดของรัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับเด็ก

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี
โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นได้เห็นชอบ “กฎหมายว่าด้วยเด็ก” และมีผลใช้บังคับ
ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๖ พร้อมการเปิดกรมกิจการเด็กและครอบครัว โดยหลักการตรากฎหมายฉบับนี้
ได้ยึดเจตนารมณ์ของสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น มีวัตถุประสงค์

“เพื่อให้เด็กทุกคนที่จะเป็นกำลังสำคัญแบกรับสังคมรุ่นต่อไป สามารถเติบโตได้อย่างแข็งแรง
เท่าเทียมและเป็นอิสระไม่ถูกกดขี่โดยสามารถสร้างพื้นฐานความเป็นมนุษย์ของตนเองได้ตลอดชีวิต พร้อมได้รับ
การพิทักษ์สิทธิ รวมถึงสภาพแวดล้อมหรือสภาพร่างกายและจิตใจ และสร้างสังคมที่ทำให้เด็กสามารถดำรง
ชีวิตได้อย่างปกติสุขในอนาคต อีกทั้งเพื่อผลักดันการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเด็กได้อย่างครอบคลุม
โดยมีการจัดประชุมเพื่อผลักดันนโยบายด้านเด็ก พร้อมกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเด็กเพื่อให้สังคมทั้งหมด
ทุกภาคส่วนสามารถดำเนินการตามแผนได้”

กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐ องค์กรส่วนท้องถิ่น
ความรับผิดชอบหรือความหน้าที่ของหน่วยงานหลัก การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รายงานประจำปี
นโยบายพื้นฐาน (แผนแม่บท แผนระดับท้องถิ่น) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดระเบียบ
ระบบเตี่ยวหรือแบบบูรณาการเพื่อช่วยเหลือเด็ก การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง
การสร้างการรับรู้เกี่ยวกับเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมาย มาตรการด้านงบประมาณ การประชุมผลักดัน
นโยบายด้านเด็ก (การจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กร การร้องขอยื่นส่งเอกสาร การมอบหมาย
สั่งการ)**

** อ่านเพิ่มเติมได้ที่ <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=504AC1000000077>)

นอกจากนี้ ข้อมูลจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของญี่ปุ่น (厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare], n.d. (2)) พบว่า ญี่ปุ่นยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ดังนี้

- กฎหมายสวัสดิการเด็ก
- กฎหมายป้องกันการทำร้ายเด็ก
- กฎหมายเงินช่วยเหลือการเลี้ยงดูเด็ก
- กฎหมายสวัสดิการหญิงมีอายุน้อยและแม่หรือพ่อเลี้ยงเดี่ยว
- กฎหมายเงินช่วยเหลือเด็ก
- กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีเด็กและภาพอนาจารเด็ก
- กฎหมายว่าด้วยข้อห้ามเกี่ยวกับพฤติกรรมในการล่อลวงเด็กโดยใช้ธุรกิจจัดหาคู่
- กฎหมายแรงงาน (เด็กและเยาวชน)
- กฎหมายการศึกษาในโรงเรียน (เด็กเล็ก/เด็กโตตามวัยเรียน)
- สนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิเด็ก (เด็กเล็ก)
- กฎหมายแพ่ง (ผู้เยาว์/อายุที่เหมาะสมกับการแต่งงาน)
- กฎหมายอาญา (อายุที่ต้องได้รับการพิจารณาคดีรับโทษ)
- กฎหมายว่าด้วยข้อบังคับการดำเนินธุรกิจของโสเภณีและการจัดการธุรกิจให้เหมาะสม (ผู้เยาว์)
- กฎหมายเยาวชน
- กฎหมายประกันสุขภาพแม่และเด็ก (เด็กทารกและเด็กเล็ก)
- กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมด้วยอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เยาวชนอยู่อย่างสบายใจ
- กฎหมายว่าด้วยเด็กและช่วยเหลือการเลี้ยงดูบุตร (เด็กโตและเด็กก่อนระดับประถม)
- กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมช่วยเหลือการอบรมเลี้ยงดูเด็กและวัยรุ่น

๓. การสร้างพื้นที่สำหรับเด็ก “โคโดโมะ อิบาโชะ” (Kodomo Ibasho) - โครงการสำคัญของรัฐบาล องค์กรส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม



รูปที่ ๘ พื้นที่สำหรับเด็ก “โคโดโมะ อิบาโชะ Kodomo Ibasho”

ที่มา : <https://www.pref.saitama.lg.jp/a0607/shoushi/kodomoshokudou.html>



สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษาแห่งชาติในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬาและวิทยาศาสตร์ของญี่ปุ่น (文部科学省 国立教育政策研究所, 2015) ได้ให้ความหมายของโครงการ Kodomo Ibasho ว่า หมายถึง การสร้างพื้นที่ที่ทำให้เด็กนักเรียนรู้สึกปลอดภัย สบายใจ รับรู้ถึงการมีตัวตนของตนเอง และรู้สึกเติมเต็ม โดยครูผู้สอนจะทำหน้าที่สร้างพื้นที่ดังกล่าวเพื่อเด็กนักเรียนและเด็กได้รับสิ่งเหล่านั้น ในขณะที่มูลนิธิญี่ปุ่น (日本財団 [Nippon Foundation], 2019) ได้กล่าวว่า เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถของเด็กที่ประสบความลำบากได้ด้วยตัวเอง และเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างสังคมที่ให้ความช่วยเหลือเด็กที่มีความลำบากในการดำรงชีวิตได้ซึ่งกันและกัน

Kodomo Ibasho ดำเนินการโดยภาครัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเรียนรู้และการซึมซับแนวปฏิบัติทางสังคม จัดอาหารกลางวัน เป็นต้น ทั้งนี้ หน่วยงานหลักมีทั้งสิ้น ๓ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี (โครงการเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลืออนาคตของเด็กในท้องถิ่น) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬาและวิทยาศาสตร์ (โครงการจัดกิจกรรมเสริมสร้างประสบการณ์และการช่วยเหลือการเรียนรู้หลังเลิกเรียน) และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (โครงการช่วยเหลือการใช้ชีวิตและการเรียนรู้ของเด็กในครอบครัวยากจนหรือช่วยเหลือตนเองไม่ได้ งานช่วยเหลือการเรียนรู้และการใช้ชีวิตของเด็กในครอบครัวพ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว

ส่วนองค์กรส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการผลักดันโครงการในหลากหลายรูป ดังนี้

- ก. การอุดหนุนงบดำเนินการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการตีพิมพ์ ค่าอาหาร
- ข. การช่วยเหลือการจัดตั้งพื้นที่สำหรับเด็ก
- ค. การช่วยเหลือพิเศษด้านการเรียนรู้
- ง. การช่วยเหลือพิเศษด้านโรงอาหาร
- จ. การช่วยเหลือการสร้างพื้นที่สำหรับเด็กโดยใช้สถานที่ที่มีอยู่ในชุมชน เช่น โรงเรียน ศาลาประชาคม

ฉ. องค์กรส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการสร้างพื้นที่สำหรับเด็ก

สำหรับภาคประชาสังคม กรณีตัวอย่าง มูลนิธิญี่ปุ่น (日本財団 [Nippon Foundation], 2016) ได้มุ่งเน้นการสร้างพื้นที่สำหรับเด็กเพื่อให้เด็กมีโอกาส ๕ ประการ ได้แก่ ความรู้ปลอดภัย อาหาร แนวปฏิบัติทางสังคม การเรียนรู้ และเสริมสร้างประสบการณ์ ภายใต้รูปแบบกิจกรรมสำคัญดังนี้

ก. รูปแบบการดูแลประจำ จันทร์ - ศุกร์ และหลังเลิกเรียนถึง ๒๐.๐๐ นาฬิกา มีจุดเด่น คือ เป็นที่สำหรับเด็กที่รู้สึกสบาย ปลอดภัย แบบจำกัดจำนวน มีการช่วยเหลือต่าง ๆ มากมายจากหน่วยงานเครือข่าย และเป็นเพื่อนคู่คิดหรือช่วยเหลือผู้ปกครอง

ข. รูปแบบการให้ความช่วยเหลือการใช้ชีวิตและการเรียนรู้ของเด็ก มีจุดเด่น เสริมสร้างแนวปฏิบัติทางสังคมหรือการเรียนรู้ ให้คำปรึกษาแนวทางการใช้ชีวิตในโรงเรียน ส่งเสริมการเติบโตของเด็กด้วยการให้ความช่วยเหลืออย่างครอบคลุม และการช่วยแก้ไขปัญหในการเรียนและการใช้ชีวิตสำหรับเด็กที่เรียนรู้ช้า ไม่ไปโรงเรียน หรือมีปัญหาด้านพัฒนาการ

ค. รูปแบบชุมชนเด็ก มีจุดเด่น เป็นพื้นที่ให้เด็กอยู่ร่วมกันและแลกเปลี่ยนกับคนต่างวัย มีการประยุกต์ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน



รูปที่ ๙ กิจกรรมเด็กร่วมกับคนต่างวัย

ที่มา : <https://t-ibasyo.com/wp/wp-content/uploads/2022/11/booklet2020.pdf>

บทสรุป วิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเด็กที่เกิดขึ้นในสังคมญี่ปุ่น ทำให้ทราบว่า ในปัจจุบันสังคมญี่ปุ่นประสบปัญหาเกี่ยวกับเด็กในหลากหลายมิติ ซึ่งรัฐบาล องค์กรส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาสังคมต่างให้ความสำคัญและทำงานกันอย่างจริงจัง ทั้งจัดทำแผน นโยบาย และมาตรการทั้งทางบริหาร อาทิ การจัดตั้งกรมกิจการเด็กและครอบครัว มาตรการทางกฎหมาย อาทิ การตรากฎหมายว่าด้วยเด็ก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเด็กให้หมดไปหรือมีน้อยลง โดยอาจมีมุมมองที่ว่า “คุณภาพของเด็กในวันนี้ถือเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญในการขับเคลื่อนสังคมญี่ปุ่น ทดแทนกลุ่มประชากรวัยทำงานและวัยสูงอายุในอนาคต” ทั้งนี้ หากรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ร่วมกันแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง อาจทำให้สังคมญี่ปุ่นอ่อนแอและนำไปสู่ความล่มสลายของสังคมและความเป็นชาติได้ โดยจากข้อมูลข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า มูลเหตุสำคัญของทุกปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็ก คือ ความยากจน ของครอบครัวอันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤติการณ์โรคโควิด-๑๙ ที่ทำให้ธุรกิจการค้าทุกอย่างได้รับผลกระทบ ดังนั้น การฟื้นฟูรายได้ของแต่ละครอบครัวจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการ เมื่อมีรายได้เข้าสู่ครอบครัวย่อมสามารถส่งเสริมการเรียนรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ของเด็กได้อย่างมีนัยสำคัญ

ผลการศึกษาข้อมูล ผู้เขียนเชื่อมั่นว่า ผู้อ่านจะมีมุมมองเกี่ยวกับสังคมญี่ปุ่นเชิงลึกเพิ่มมากขึ้น นอกจากภาพลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่โดดเด่น เทคโนโลยีอันทันสมัย และแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงามที่หลายคนคุ้นเคย รวมทั้งมองเห็นแนวทางการจัดการปัญหาของรัฐบาล องค์กรส่วนท้องถิ่น และองค์กรหรือเครือข่ายภาคประชาสังคมของญี่ปุ่น ที่อาจจะได้นำไปเชื่อมโยงกับการทำงานที่เกี่ยวข้องได้ในส่วนของประเทศไทย ซึ่งเชื่อว่ามีหลายภาคส่วนที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาเด็กอยู่ในปัจจุบันทั้งหน่วยงานของรัฐ ส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม โดยในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหนึ่งองค์กรหลักสำคัญในขับเคลื่อนและการพิจารณาออกกฎหมายมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย



รูปที่ ๑๐ สังคมเด็กกับกิจกรรมที่มีความสุข
ที่มา: <https://itabashi-kodomoibasho.net/>

และสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อย่างเช่นรัฐบาลญี่ปุ่นที่จัดทำกฎหมายว่าด้วยเด็กดั่งที่เสนอข้างต้น ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า หนึ่งในแนวทางที่จะส่งเสริมการทำงานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการนิติบัญญัติได้คือ การทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมที่ถือว่าใกล้ชิดกับประชาชนอยู่มากเพื่อที่ว่าจะได้ข้อมูลเชิงลึก และสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อออกมาตรการหรือกฎหมายของภาครัฐให้ตอบสนองการแก้ไขปัญหาเด็กที่มีอยู่ในปัจจุบันได้อย่างตรงจุดให้มากที่สุด และจะส่งเสริมบทบาทสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ SDGs ด้านเด็กและเยาวชนได้

บรรณานุกรม

- รัตนากาญจนพันธุ์. (๒๕๕๖). *ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖, จาก [http://old-book.ru.ac.th/e-book/e/EA437\(47051\)/EA437-3.pdf](http://old-book.ru.ac.th/e-book/e/EA437(47051)/EA437-3.pdf)
- วรารุณี เรือนคำ. (ม.ป.ป.). *ความยากจนที่ไม่ใช่รายได้ (NON-INCOME POVERTY) สำคัญไฉน*. โครงการจัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจชายแดนและโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖, จาก [http://rs.mfu.ac.th/obels/?p=1425#:~:text=ตามทฤษฎีเศรษฐกิจศาสตร์พัฒนาการ%20ความ,ปัจเจกบุคคล%20เช่น%20คุณภาพชีวิต%20\(Quality%20of%20Life\),%20และ%20เทคโนโลยี,ณ%20ประเทศญี่ปุ่น%20,สวท ๔๕,๒๐๓\(พฤศจิกายน-ธันวาคม%20๒๕๕๕\):๔๖-๔๗.](http://rs.mfu.ac.th/obels/?p=1425#:~:text=ตามทฤษฎีเศรษฐกิจศาสตร์พัฒนาการ%20ความ,ปัจเจกบุคคล%20เช่น%20คุณภาพชีวิต%20(Quality%20of%20Life),%20และ%20เทคโนโลยี,ณ%20ประเทศญี่ปุ่น%20,สวท ๔๕,๒๐๓(พฤศจิกายน-ธันวาคม%20๒๕๕๕):๔๖-๔๗.) สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖, จาก <https://emagazine.ipst.ac.th/203/index.html#46>.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (๒๕๕๒). *ความยากจน*. สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖, จาก <http://legacy.orst.go.th>
- Nattatiti K.. (๒๕๖๖). “บูลลี่ในโรงเรียน ปัญหาใหญ่ที่ไม่ใช่แค่ เรื่องของเด็ก ๆ”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.sanook.com/news/8737954/>.
- 厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare] (2022) 「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について (第18次報告) の概要」, 2022年9月, 厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare] Webサイト (<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/01.pdf>) (2023年2月23日 参照)
- 厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare] (n.d.) 「児童虐待防止対策」 (1), 厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare] Webサイト (https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/index.html) (2023年2月23日参照)
- 厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare] (n.d.) 「各種法令による児童等の年齢区分」 (2), 厚生労働省 [Ministry of Health, Labour and Welfare] Webサイト (https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000096703_1.pdf) (2023年6月15日 参照)
- Gooddo (2019) 「日本でも増え続ける「子どもの貧困」問題とは? 貧困の原因、支援方法は?」 (1), 2019年2月25日, Gooddo Webサイト (https://gooddo.jp/magazine/poverty/children_proverty/73/) (2022年12月2日 参照)
- Gooddo (2023) 「子どもの貧困を解決するため、政府が行っている対策は?」, 2023年3月17日, Gooddo Webサイト (https://gooddo.jp/magazine/poverty/children_proverty/108/) (2023年1月31日参照)



- Gooddo (2020) 「深刻な教育格差問題とは？原因や現状を知り、必要な対策を考えよう」, 2020年3月5日, Gooddo Webサイト (https://gooddo.jp/magazine/poverty/educational_inequality/) (2023年2月13日 参照)
- Gooddo (2019) 「日本で教育格差が広がる理由は？原因を知り対策を考えよう」(2), 2019年9月10日, Gooddo Webサイト (https://gooddo.jp/magazine/poverty/educational_inequality/3558/) (2023年2月13日 参照)
- Gooddo (2021) 「いじめ問題の現状、認知件数を知ろう」, 2021年4月30日, Gooddo Web サイト (<https://gooddo.jp/magazine/education/bullying/11678/>) (2023年3月18日 参照)
- Gooddo (2022) 「いじめとは？原因を知り、対策や支援に取り組もう」, 2022年11月22日, Gooddo Webサイト (<https://gooddo.jp/magazine/education/bullying/>) (2023年3月18日 参照)
- セーブ・ザ・チルドレン [Save the Children] (n.d.) 「日本の子どもの貧困」(1), セーブ・ザ・チルドレン Web サイト (<https://column.savechildren.or.jp/child-poverty-in-japan>) (2023年1月27日 参照)
- セーブ・ザ・チルドレン [Save the Children] (n.d.) 「子ども虐待の予防」(2), セーブ・ザ・チルドレン Web サイト (<https://www.savechildren.or.jp/japan/php/>) (2023年2月26日 参照)
- Chance for Children (n.d.) 「子どもの貧困と教育格差」, Chance for Children Webサイト (<https://cfc.or.jp/problem/#:-:text=日本の教育格差は,生まれやすくなっています。>) (2023年3月3日 参照)
- 内閣府 [Cabinet Office] (n.d.) 「少子化の原因」, 内閣府Webサイト (https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2004/html_h/html/g1210000.html#:-:text=%E6%9C%80%E5%88%9D%E3%81%AB%E3%80%81%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%96%E3%81%AE,%E3%81%AE%E5%A2%97%E5%A4%A7%E7%AD%89%E3%80%8D%E3%82%92%E5%8F%96%E3%82%8A%E4%B8%8A%E3%81%92%E3%82%8B%E3%80%82) (2023年1月18日 参照)
- 内閣府 [Cabinet Office] (2023) 「「こども未来戦略方針」案」, 内閣府Webサイト (https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/dai6/siryu1.pdf) (2023年6月15日 参照)
- なるほど'SDGs [Naruhodo'SDGs] (2020) 「教育格差とは？問題の原因から対策までを分かりやすく解説!」, 2020年12月9日, なるほど'SDGs Webサイト (<https://naruhodosdgs.jp/education-gap-issue-cause/#:-:text=放課後の時間を利用,受けることができます。>) (2023年3月3日 参照)
- 日本財団 [Nippon Foundation] (2016) 「子ども第三の居場所：困難に直面する子どもたちが安心して過ごせる居場所を、日本全国に。」 2016年9月21日, 日本財団Webサイト (https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2022/07/wha_pro_chi_36.pdf) (2023年1月18日 参照)
- 日本財団 [Nippon Foundation] (2023) 「虐待、いじめ、貧困——子ども取り巻く社会課題。「こども家庭庁」発足でどう変わる？」 2023年1月12日, 日本財団Webサイト (<https://www.nippon-foundation.or.jp/journal/2023/83967/childcare>) (2023年1月20日 参照)

- 日本財団 [Nippon Foundation] (2019) 「日本の子どもの7人に1人が経済的なハンデを背負っている。いま「第三の居場所」が、なぜ必要なのか？」2019年3月20日, 日本財団Web サイト (https://www.nippon-foundation.or.jp/journal/2019/28194?gclid=Cj0KCQiA8aOeBhCWARIsANRFrQFr6fksHDncH36y5tyqhAd59471HF67yvdpG4uDPzmymrID-yjH4UaAvfVEALw_wcB) (2023年1月18日参照)
- 日本財団 [Nippon Foundation] (n.d.) 「日本財団子どもサポートプロジェクト」, 日本財団Web サイト (https://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/child_support) (2023年2月20日 参照)
- NHK (2023) 「次元の異なる少子化対策」実現へ“財源幅広く検討”官房長官, (1) NHKサイト (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230131/k10013966001000.html>) (2023年6月15日参照)
- NHK (2023) 「児童手当拡充は来年10月から「こども未来戦略方針」決定, (2) NHKサイト (<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/100066.html>) (2023年6月15日参照)
- NRI [Nomura Research Institute, Ltd.] (2023) 「異次元の少子化対策とはいったい何か」, 2023年1月11日, NRI Webサイト (<https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2023/fis/kiuchi/0111>) (2023年1月31日 参照)
- Mirasus for SDGs (2021) 「日本にも教育格差がある？その原因と対策とは?」, 2021年8月29日, Mirasus for SDGs Webサイト (<https://mirasus.jp/sdgs/quality-education/1389>) (2023年3月2日参照)
- 文部科学省 [Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology] (2022) 「いじめの状況及び文部科学省の取組について」, 2022年11月24日, 内閣府Webサイト (https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_ijime_boushi_kaigi/dai1/siryou2-1.pdf) (2023年2月16日参照)
- 文部科学省 国立教育政策研究所 [Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, National Institute for Educational Policy Research] (2015), 「絆づくり」と「居場所づくり」, 2015年3月 (2版発行), 国立教育政策研究所Webサイト (<https://www.nier.go.jp/shido/leaf/leaf02.pdf>) (2023年1月18日参照)
- World Vision (n.d.) 「【10分でわかる】日本と世界の教育格差の現状と原因を詳しく解説」, World Vision Webサイト (https://www.worldvision.jp/children/education_12.html#d0e9d87eb78fa54e47cd213ca7606442) (2023年3月3日参照)



การพัฒนาทุนมนุษย์

เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน
กรณีศึกษา ๕ ภูมิภาคในประเทศไทย

ญาสินี เกิดผลเสรีรัฐ*

บทคัดย่อ

งานวิจัย “การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชนกรณีศึกษา ๕ ภูมิภาคในประเทศไทย” อยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวเป็นหัวใจสำคัญสำหรับการปฏิรูปประเทศ ซึ่งผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์นำเสนอรูปแบบของการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชนในประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

* นักวิชาการนโยบายและแผนปฏิบัติการระดับกลาง สำนักทรัพยากรบุคคล สำนักงานคณะกรรมการ
กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.), e - mail: fai_yk@hotmail.com

ได้แก่ การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (documentary research) และศึกษาจากข้อมูลภาคสนาม (field research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participatory observation) พร้อมทั้งใช้เทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย ในการยืนยันรูปแบบในการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบของความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวที่สำคัญ ได้แก่ มิติด้านตัวตน และความรู้ความสามารถ และพบกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ที่สำคัญ ได้แก่ การเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) และการเรียนรู้จากตัวอย่าง (Best Practices) เป็นต้น โดยมีปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญในการรวมตัว ได้แก่ การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน บทบาทของผู้นำ/แกนนำในชุมชน รวมถึงการสนับสนุนจากองค์กรและเครือข่ายที่มีใช้รัฐ เป็นปัจจัยสำคัญ ในการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน สำหรับประโยชน์ของงานวิจัยนี้ สามารถนำไปใช้ในการพัฒนารูปแบบ (model) หรือ กรอบแนวคิดใหม่ ๆ ในการปรับปรุงกระบวนการบริหารและปฏิรูป ภาครัฐ เพื่อการตระหนักถึงบทบาทของภาคประชาชน การสร้างสำนักแห่งการเสริมสร้างความเป็นพลเมือง ที่ตื่นตัวและพัฒนาแนวคิดรวมถึงนโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อการเสริมสร้างประชาธิปไตย ที่ฐานรากในสังคมไทยได้

บทนำ

“ทุนมนุษย์” เป็นทรัพยากรอันมีค่าที่สำคัญยิ่งไม่ว่าจะเป็นต่อทั้งองค์กร สังคม และประเทศชาติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นภารกิจหลักที่หลายองค์กร หลายภาคส่วนของรัฐ และสังคมพยายาม ขับเคลื่อน และพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดนั่นคือ ความอยู่ดีกินดี ความมั่นคง ความเจริญก้าวหน้า ความมีเสถียรภาพ หรือแม้แต่ผลกำไรขององค์กร ในบริบทของภาครัฐนั้นได้ให้ความสำคัญกับ “การพัฒนา ทุนมนุษย์” ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยการพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังให้ความสนใจ ผลักดัน และขับเคลื่อนภายใต้บริบทที่ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำกับรัฐ ที่มีความตื่นรู้ รับผิดชอบต่อสังคม เพื่อการพัฒนาประเทศและเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งของประเทศ จุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยให้ความสำคัญตื่นตัวกับความเป็นพลเมือง และหน้าที่พลเมืองนั้น มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่ก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงบริบทของสังคมการเมืองของไทย กล่าวคือ นอกจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจะเกิด จากตัวแทนของประชาชนอย่างชัดเจนมากที่สุดฉบับหนึ่งแล้ว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย จากระบอบ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ผ่านการขับเคลื่อนของภาคพลเมือง ส่งผลให้เกิดการกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ผ่านกลไกหรือการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐและองค์กรต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่น หรือกระทั่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“

“กุนมนุษย์” เป็นทรัพยากรอันมีค่าที่สำคัญยิ่งไม่ว่าจะเป็นต่อทั้งองค์กร สังคม และประเทศชาติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นภารกิจหลักที่หลายองค์กร หลายภาคส่วนของรัฐ และสังคมพยายามขับเคลื่อน และพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุด

”

พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับต่อมา ล้วนแล้วแต่รับเอาหลักการเรื่องการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองมากำหนดไว้เป็นบทบัญญัติสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (ฉบับปัจจุบัน) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่พลเมืองหลายประการ โดยในเบื้องต้นนั้น มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลว่าต้องได้รับความคุ้มครอง โดยถือว่าพลเมืองไทยทุกคนได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน (ธนาชัย สุนทรอนันตชัย และคณะ, ๒๕๖๒, น. ๔)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เริ่มขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) ได้ก่อให้เกิดปัญหา ด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกชั้นและทุกภาคส่วนของสังคม ประเด็นเรื่อง “ชุมชนเข้มแข็ง” จึงได้รับการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงเป็นอย่างมาก ในฐานะที่เป็น “ทางเลือก” ที่สำคัญของการพัฒนา เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถแก้ไขได้เพียงลำพัง ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจึงเข้ามาแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางตามหลักปรัชญาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ โดยการเพิ่มศักยภาพของคนและชุมชนให้เข้มแข็ง มีความพร้อมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน ความเข้มแข็งของชุมชนจึงเป็นฐานสำคัญในการลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการสร้างกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนในอนาคต (ธีรพงษ์ แก้วหาวงษ์, ๒๕๔๓ อ้างถึงใน สาวิณี รอดสิน, ๒๕๕๔, น.๑)

การเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งจึงเป็นดังกระแสเรียกร้องของสังคมให้หันกลับมาพิจารณา รากเหง้าของตนเองตั้งแต่ความเป็นจริงของสังคม กระบวนการศึกษาเรียนรู้ การหันมาสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง (Civic Consciousness) สร้างความรักในชุมชนท้องถิ่น รักในเพื่อนรอบข้าง รวมทั้งสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการเข้าร่วมกันเป็นเครือข่ายยังเป็นการถักทอสายใยแห่งความร่วมมือเพื่อพัฒนา

สังคมให้มีความเป็นชุมชนอิสระหรือองค์กรแบบพลเมืองที่เข้มแข็ง มีความหลากหลาย ปราศจากการครอบงำ โดยอำนาจรัฐและทุน เป็นองค์กรอาสาสมัครของสังคม เมื่อองค์กรและพลเมืองเข้าร่วมมือกันก็จะเกิด ความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมที่จะช่วยเหลือกันแก้ปัญหา และพัฒนาเพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้ในที่สุด (โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๕๓ อ้างถึงใน สาวิณี รอดสิน, ๒๕๕๔, น.๒)

หัวใจสำคัญของการปฏิรูปประเทศ คือ พลเมืองที่เข้มแข็งและสังคมที่เข้มแข็ง (ประเวศ วะสี, ๒๕๕๘) การที่ชุมชนจะเข้มแข็งหรือไม่องค์กรประกอบที่สำคัญก็คือ ตัวประชาชน ซึ่งเป็น “ทุนมนุษย์” ที่สำคัญอย่างยิ่งของสังคม ที่สามารถได้รับการพัฒนาผ่านกระบวนการจัดการความรู้ การฝึกอบรม และการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ไม่ว่าพลเมืองจะอยู่ในช่วงอายุใด เพศใด สถานะใด ประกอบอาชีพใด ย่อมสามารถ เป็นทุนมนุษย์ที่สามารถพัฒนาให้เกิดการตื่นตัวได้ทั้งสิ้น ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้าง กระบวนการเรียนรู้ซึ่งเป็นประจักษ์หัวใจของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้บุคคลเกิด การประจักษ์ตนและเกิดการพัฒนาย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นทั้งเป้าหมายหลักและผลลัพธ์ในเวลาเดียวกัน โดยแนวคิดของการพัฒนาทุนมนุษย์นั้น ให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ อาทิ กระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติ กระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์ และการจัดการความรู้ ผ่านการเสริมสร้างทุนมนุษย์ อันประกอบด้วยทุนทางปัญญา (Intellectual Capital) ทุนทางสังคม (Social Capital) และทุนทางอารมณ์ (Emotional Capital) โดยการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์นั้น ถือเป็น การลงทุนในระยะยาว โดยมีความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และความสามารถ (Attribute) เป็นสิ่งที่ ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเพิ่มผลผลิตเพื่อพัฒนาศักยภาพของทุนมนุษย์ ดังนั้น การพัฒนาทุนมนุษย์ ในชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะการเสริมสร้างบทบาทของชุมชนให้มีการจัดการตนเอง จะช่วยให้ ประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้น ในชุมชน ชุมชนคือผู้รู้ถึงปัญหาดีที่สุด จะสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้โดยพึ่งรัฐน้อยที่สุด เป็นการลดภาระและลด การพึ่งพาจากส่วนกลาง ข้อร้องเรียนต่อรัฐจะลดลง เนื่องจากชุมชนสามารถจัดการปัญหาได้เอง และทำให้ ประชนมีความกระตือรือร้นอยากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจภาครัฐที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้รัฐได้รับการตรวจสอบ ระบบการบริหารงานภาครัฐเมื่อได้รับการตรวจสอบ ก็จะเพิ่มความโปร่งใส มากขึ้นจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จากการที่ประชาชน “ตื่นตัว” และชุมชน “เข้มแข็ง”

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการถอดบทเรียนจากพื้นที่ศึกษาต้นแบบ (Best Practices) โดยการศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (documentary research) และศึกษาจากข้อมูล ภาคสนาม (field research) ประกอบด้วย วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participatory observation) พร้อมทั้งใช้เทคนิคการวิจัยแบบเดลฟายในการยืนยันรูปแบบในการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้าง ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน โดยมีขั้นตอนการวิจัย ๖ ขั้นตอน ดังนี้

“

การที่ชุมชนจะเข้มแข็งหรือไม่ องค์ประกอบที่สำคัญก็คือ ตัวประชาชน ซึ่งเป็น “ทุนมนุษย์” ที่สำคัญอย่างยิ่งของสังคม ที่สามารถได้รับการพัฒนาผ่านกระบวนการจัดการความรู้ การฝึกอบรม และการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ไม่ว่าพลเมืองจะอยู่ในช่วงอายุใด เพศใด สถานะใด ประกอบอาชีพใด ย่อมสามารถเป็นทุนมนุษย์ที่สามารถพัฒนาให้เกิดการตื่นตัวได้ทั้งสิ้น

”

๑. เผยแพร่แนวคิด ชี้แจงกระบวนการและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

๒. สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลควบคู่กับการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant observation) เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีกระบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเพื่อร่วมวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในชุมชนของกลุ่มประชากรตัวอย่าง พบว่ากลุ่มยังคงมีปัญหาหรือไม่และมีแนวทางในการพัฒนากระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งได้อย่างไร โดยทำการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล จำนวน ๕ กลุ่ม จำแนกตามภูมิภาค แบ่งเป็นภูมิภาคละ ๑ คน รวมจำนวน ๕ คน

๓. จัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มุมมองจากเครือข่าย แกนนำ/ผู้แทนชุมชน และนักวิจัยชุมชน ต่อการดำเนินงานของพื้นที่ชุมชนต้นแบบจัดการตนเอง ในรูปแบบการจัดกลุ่มสนทนาประเด็นเฉพาะ (Focus group) โดยทำกิจกรรมร่วมกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล และนักวิจัยชุมชน จำนวน ๕ กลุ่ม จำแนกตามภูมิภาค แบ่งเป็นกลุ่มละ ๕ คน รวมจำนวน ๒๕ คน

๔. พัฒนาข้อคำถามเดลฟายจากการถอดบทเรียนจากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) และการจัดกลุ่มสนทนาประเด็นเฉพาะ (Focus group)

๕. ดำเนินการวิจัยด้วยเทคนิควิจัยแบบเดลฟาย โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด จำนวน ๑๗ ท่าน เพื่อยืนยันรูปแบบ

๖. นำเสนอรูปแบบการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากจำนวนชุมชนต้นแบบจัดการตนเองรูปธรรมทั้งหมดในแต่ละภูมิภาค ที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ชุมชนเข้มแข็งของพอช. จากภาคเหนือ จำนวน ๘ แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๘ แห่ง ภาคกลางตอนบน และตะวันตก จำนวน ๕ แห่ง กรุงเทพฯปริมณฑลและตะวันออก จำนวน ๘ แห่ง และภาคใต้ จำนวน ๖ แห่ง โดยทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างภูมิภาคละ ๑ ชุมชน ดังนี้

ตาราง: กลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจากชุมชนต้นแบบจัดการตนเอง ๕ ภูมิภาค

ภูมิภาค	พื้นที่	กลุ่มตัวแทนประชากร	บริบทชุมชน
ภาคเหนือ	ตำบลบัวใหญ่ อำเภอน่าน้อย จังหวัดน่าน	สภาองค์กรชุมชน ตำบลบัวใหญ่	ชุมชนต้นแบบการแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	บ้านหนองตาเข้ม ตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์	สภาองค์กรชุมชน ตำบลนางรอง	ชุมชนต้นแบบการแก้ไข ปัญหาความยากจน โดยการส่งเสริมอาชีพ ในชุมชน
ภาคกลางตอนบน และตะวันตก	ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี	สภาองค์กรชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย	ชุมชนต้นแบบ ด้านการแก้ไขปัญหา หนี้สินและความยากจน ในชุมชน
กรุงเทพปริมณฑล และตะวันออก	เขตรังสิต กรุงเทพฯ	ชุมชนสร้างสรรค์ นครรังสิต	ชุมชนเมืองต้นแบบ ด้านการจัดการปัญหา ที่อยู่อาศัย
ภาคใต้	ตำบลไม้เรียง อำเภอ ฉวาง จังหวัด นครศรีธรรมราช	สภาผู้นำตำบลไม้เรียง	ชุมชนต้นแบบแผนแม่บท ชุมชนเพื่อการพัฒนา ชุมชนแบบพึ่งตนเอง

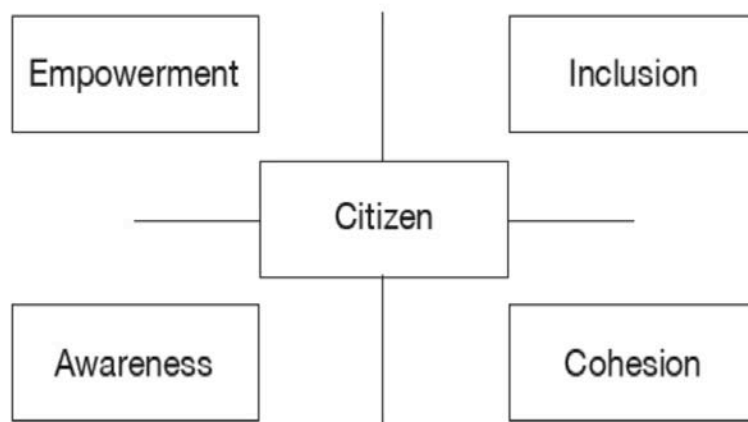


สำหรับกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการแบ่งกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่ ๑ ได้แก่ สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่ ๒ ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่ ๑ จะประกอบด้วยสมาชิก ตัวแทนสมาชิก ซึ่งเป็นผู้แทนของชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล จำนวน ๕ คน และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเป็นนักวิจัยชุมชน หรือนักพัฒนาชุมชนในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น จำนวน ๑ คน ซึ่งใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจากผู้ที่เป็นตัวแทนประชากรในเขตพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองรูปธรรมของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนให้การรับรองในฐานะจังหวัดจัดการตนเอง ได้แก่ ภาคเหนือ ตำบลบัวใหญ่ อำเภอนาน้อย จังหวัดน่าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บ้านหนองตาเข้ม ตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ภาคกลางตอนบนและตะวันตก ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี กรุงเทพมหานครและตะวันออก ชุมชนสร้างสรรค์นครรังสิต กรุงเทพฯ ภาคใต้ ตำบลไม้เรียง อำเภอดวง จังหวัดนครศรีธรรมราช) และจากสมาชิกของสภาองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ต้นแบบที่ได้รับการรับรองเป็นที่ประจักษ์ตามข้อ ๑ จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในความเป็นสภาองค์กรชุมชนต้นแบบ

ส่วนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่ ๒ ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๗ คน จะคัดเลือกมาจากผู้เคย หรือดำรงตำแหน่งทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในองค์ความรู้ของการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว อาทิ คณาจารย์จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน หรือนักวิชาการอิสระ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคพลเมืองทั้งในอดีต หรือปัจจุบันไม่น้อยกว่า ๕ ปี อาทิ ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานภาครัฐในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง และเป็นแกนนำของสมาชิกองค์กร หรือองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน สังคมที่มีบทบาทร่วมกับภาครัฐ และภาคประชาสังคม ในการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน และการต่อสู้กับประเด็นปัญหาด้านนโยบายสาธารณะร่วมกับภาครัฐในพื้นที่ศึกษา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับเรื่อง “ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว” (Active Citizenship) เนื่องจาก ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว คือ คุณสมบัติของพลเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสถาบันพระปกเกล้า (๒๕๕๗) ได้ให้ความหมายของความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว (Active citizenship) ไว้ว่า หมายถึง การที่ประชาชนเกิดการตระหนักในสิทธิและหน้าที่ประชาชน ต่อการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง เป็นการตระหนักในบทบาทของการเมืองภาคพลเมืองที่ควบคู่ไปกับการเมืองของนักการเมือง (Politician politics) โดยการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองให้มีประสิทธิภาพ มีการสนับสนุนการติดตามและตรวจสอบกระบวนการปฏิรูปการเมือง การเกิดองค์กรประชาชน การณรงคเพื่อการเรียนรู้ประชาธิปไตยของประชาชน การสร้างสำนึกพลเมือง เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ทั้งนี้ ต้องมีการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรม เช่น กฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือการเมืองภาคพลเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถทำกิจกรรมการเมืองภาคพลเมืองได้อย่างเต็มที่ เข้มแข็ง ต่อเนื่อง อิสระ มีต้นทุนต่ำ และไม่เป็นการแก่ตนเองมากเกินไป

อย่างไรก็ตาม จุดเริ่มต้นของความเป็นพลเมืองเกิดขึ้นจากการตระหนัก การร้อยเรียง การร่วมกัน และการเสริมสร้างพลังอำนาจ โดยมีปัจจัยสำคัญ คือ การที่ประชาชนเข้าใจและปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, ๒๕๕๖, น. ๔๙) ความเป็นพลเมืองจึงเป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงในกิจกรรมสาธารณะเพื่อทำให้เกิดการพัฒนาไปสู่ความเป็นพลเมืองที่มีการติดต่อกันระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐบาล (Frederickson, 1997 อ้างถึงใน นิภาพรรณ เจนสันติกุล, ๒๕๕๖, น. ๕๒)



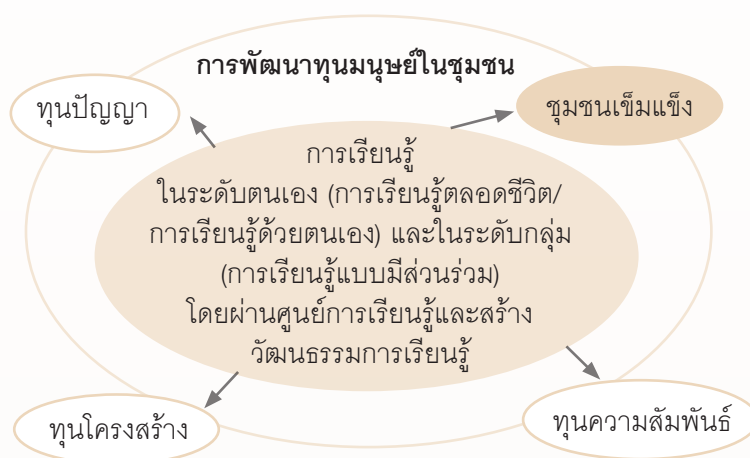
แผนภาพที่ ๑ : แสดงจุดเริ่มต้นของการสร้างความเป็นพลเมือง
ที่มา : นิภาพรรณ เจนสันติกุล, ๒๕๕๖

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงกระบวนการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน (active citizenship) ซึ่งก็คือ การที่สมาชิกในชุมชนตระหนักถึงศักยภาพของตนเอง และดึงเอาศักยภาพของตนเองมาใช้ในการจัดการและแก้ไขปัญหาของตนเองผ่านกระบวนการเรียนรู้ สามารถร่วมคิด ร่วมทำ กับภาครัฐ โดยมีภาครัฐคอยให้การสนับสนุน คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น ร่วมมือร่วมใจเพื่อแก้ไขปัญหา และการกิจของชุมชน หรือที่เรียกว่าเป็นสมาชิกของชุมชนที่มีความเข้มแข็งและสามารถจัดการตนเองได้อย่างสมบูรณ์

การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวจึงเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้วรินทร บุญยั้ง (๒๕๕๔) ได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาทุนมนุษย์ในชุมชนไว้ว่า การสร้างความรู้ในชุมชนเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ที่ซ่อนเร้น (Tacit Knowledge หรือ ความรู้เฉพาะตัวที่ฝังอยู่ในตัวบุคคลหรือกลุ่ม ได้แก่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ เป็นต้น) กับความรู้ที่ปรากฏชัด (Explicit Knowledge หรือ องค์ความรู้ที่ชัดเจน ซึ่งมีการบันทึก หรือปรากฏในหลักฐานต่างๆ ได้แก่ ศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณสถานต่างๆของชุมชน เป็นต้น) ทำให้เกิดการนำองค์ความรู้

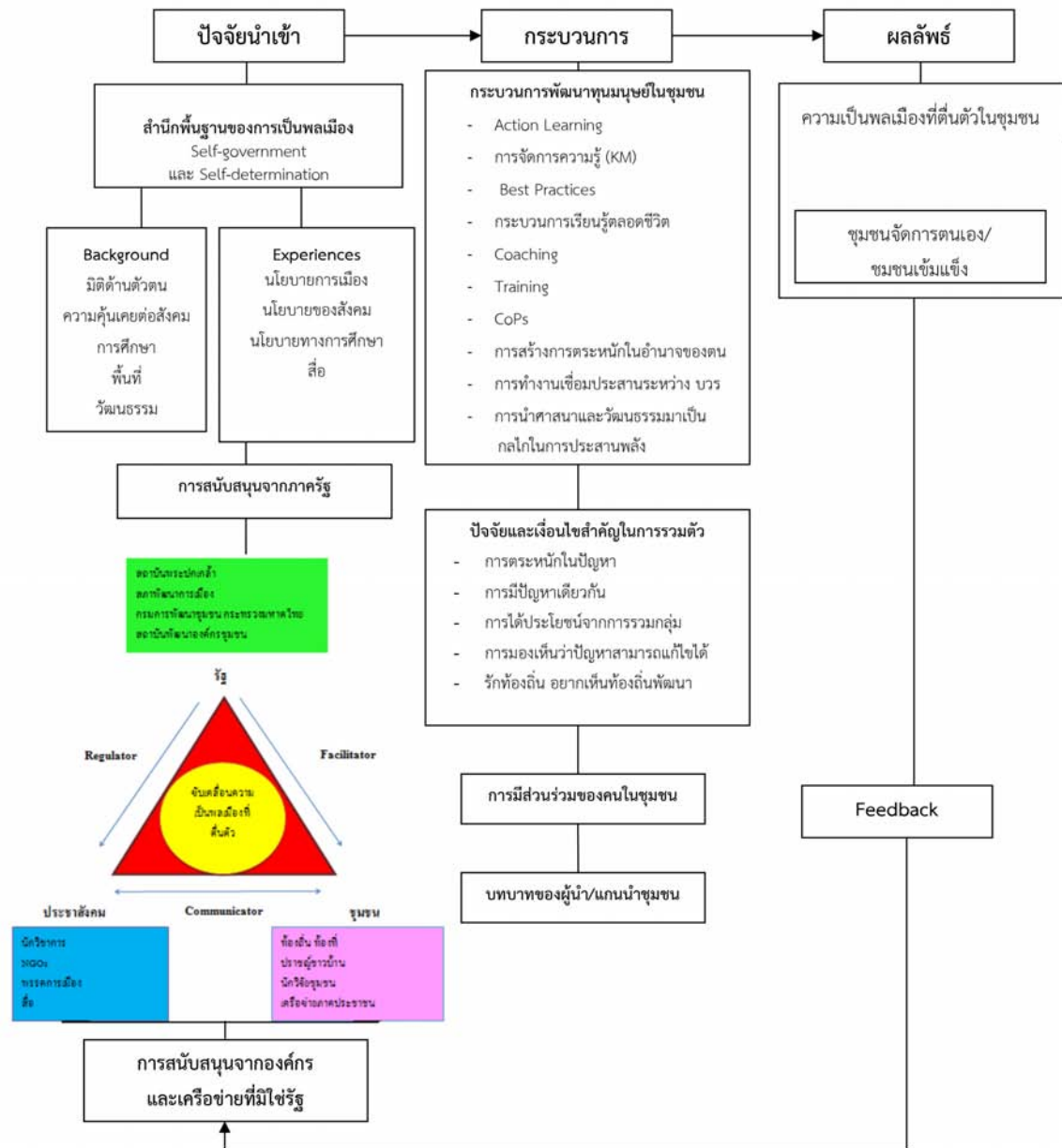


และประสบการณ์ที่เป็นแบบอย่างที่ดีมาปรับใช้กับวิถีชีวิตของตนเอง ซึ่งการพัฒนาทุนมนุษย์ในชุมชนนั้นต้องสร้าง ศักยภาพและแรงจูงใจในการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาปรับปรุงวิถีคิดในการดำรงชีพ โดยมีแนวทางการเรียนรู้ที่สำคัญ ในชุมชน ได้แก่ การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) การเรียนรู้ด้วยการชี้นำตนเอง (Self-Directed Learning) การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม (Participation Learning) และการเรียนรู้ด้วยศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์ในองค์กรที่มองทุนมนุษย์เป็นสินทรัพย์ที่สามารถเพิ่มมูลค่าให้แก่ องค์กรได้ และมีเป้าหมายการขับเคลื่อนทุนมนุษย์ให้นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรเพื่อสร้างผลกำไร ดังแสดง ในแผนภาพที่ ๒



แผนภาพที่ ๒ : แสดงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชน
ที่มา : วรินทร์ บุญยิ่ง, ๒๕๕๔

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ สามารถสรุปเป็นรูปแบบของการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้าง ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชนที่สำคัญได้ดังแผนภาพที่ ๓



แผนภาพที่ ๓ : รูปแบบการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน



จากแผนภาพที่ ๓ รูปแบบการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน สามารถอธิบายได้ดังนี้

๑. ปัจจัยนำเข้า ได้แก่

(๑) มิติด้านตัวตน จากการศึกษาเอกสารและการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการลงพื้นที่วิจัย พบปัจจัยนำเข้าประการแรกที่สำคัญในการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน ในที่นี้ คือ มิติด้านตัวตน อันได้แก่ การตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง ทำให้เกิดความกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน ทศนคติที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนในการมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาไปพร้อมๆ กับความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ โดยให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา และมีทัศนคติที่ดี การเรียนรู้และการจัดการของคนในชุมชนบนพื้นฐานของความผูกพันและการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ของตน รวมถึงปรับตัวในการเป็นคนที่ใฝ่รู้ใฝ่เรียน โดยการรับรู้ และรับฟังข่าวสารต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ชุมชนของตนทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในชุมชน คนในชุมชนจะตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและให้ความร่วมมือกับแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ อาทิ การเข้าร่วมกิจกรรมการรวมกลุ่มและเครือข่ายอาชีพต่างๆ การลงประชามติ หรือการเข้าร่วมการประชุมประจำเดือนของแต่ละชุมชน การร่วมกันจัดทำโครงการฯ แผนงานฯ แผนชุมชน การจัดทำธรรมนูญชุมชน ยุทธศาสตร์ชุมชน หรือแผนแม่บทชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาชุมชน การเผยแพร่แนวคิด/ความรู้ที่ได้ของแต่ละชุมชนโดยการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อเป็นการถ่ายทอดความรู้ในเรื่องชุมชนเข้มแข็งให้แก่ชุมชนอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเชื่อว่า ตนมีอำนาจในการที่จะกำหนดวิถีชีวิตหรือความเป็นไปของตนเองและสังคม หากถูกขึ้นมาแก้ไขปัญหาพร้อมกันอย่างกระตือรือร้น

(๒) ความรู้ความสามารถ จากการศึกษาเอกสารและการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการลงพื้นที่วิจัย พบปัจจัยนำเข้าประการที่สองในการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวที่สำคัญ ได้แก่ ความรู้ความสามารถ ได้แก่ มีความกล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงออก เล็งเห็นถึงความสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ที่จะเกิดขึ้นในชุมชน และสามารถถ่ายทอดได้ การมีทักษะในการจูงใจผู้อื่น และมีความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ รวมถึงเป็นแบบอย่างที่ดี มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากร ได้แก่ การควบคุมการผลิต การวางแผนการผลิตการวางแผนการใช้จ่าย การวางแผนการตลาด และการวางแผนการออม เป็นต้น และการมีทักษะด้านการสื่อสารและเทคโนโลยีเพิ่มเติมเพื่อเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันสมัยมากยิ่งขึ้นโดยอาศัยการประสานงานเพื่อบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานและเครือข่ายต่าง ๆ อาทิ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรอิสระ ภาคประชาสังคม รวมถึง กลุ่มบุคคล นักวิชาการ ปราชญ์ชาวบ้าน มูลนิธิต่าง ๆ เป็นต้น

(๓) การสนับสนุนจากภาครัฐ และเครือข่ายที่มีใช้รัฐ จากผลการศึกษาของผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลได้ว่า รูปแบบการสนับสนุนจากภาครัฐและเครือข่ายที่ไม่ใช่รัฐที่สำคัญที่พบในพื้นที่ศึกษา ได้แก่ การให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อาทิ การทำหน้าที่ประสานงานการสนับสนุนนโยบาย และเชื่อมโยงกระบวนการทำงาน

กับเครือข่ายอื่นๆ และการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ เช่น การให้ความรู้แก่ชุมชน หรือ แก่นนำชุมชน การจัดหลักสูตรอบรมโดยหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาดูงาน การพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่รัฐแสดงเพียงบทบาททรงในพื้นที่ย โดยเป็นเพียงผู้สนับสนุนในบางด้าน อาทิ สนับสนุน ด้านนโยบาย และงบประมาณ ขณะที่ภาคประชาสังคม รวมถึงองค์กรอิสระของรัฐ และมูลนิธิต่างๆ แสดงบทบาทสำคัญโดยการร่วมมือกับชุมชนในการแก้ไขปัญหา รวมถึงนักวิชาการอิสระเองก็แสดงบทบาท ในฐานะผู้เอื้ออำนวยความช่วยเหลือด้านวิชาการ อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นๆ ผู้ที่มีบทบาท สำคัญที่สุด คือ แก่นนำชาวบ้าน/ผู้รู้/ปราชญ์ชาวบ้านในชุมชน

๒. กระบวนการ จากการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการลงพื้นที่วิจัย พบกระบวนการเสริมสร้าง ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน ดังนี้

(๑) กระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ที่พบในชุมชน ได้แก่

- การเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning) เป็นรูปแบบหลักของกระบวนการพัฒนา ทุนมนุษย์ที่เกิดขึ้นในชุมชนศึกษาทั้ง ๕ ชุมชนตัวอย่าง โดยเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เป็น พลเมืองที่ตื่นตัวซึ่งเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์ได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ผู้นำชุมชน ตำบลบัวใหญ่ อำเภอนาน้อย จังหวัด น่าน) ได้กล่าวถึงการเรียนรู้จากการปฏิบัติว่า “...จริง ๆ แล้วทางทฤษฎีมันไม่ค่อยได้ผล แต่คือ การเรียนรู้ผ่าน การปฏิบัติเลย หมายความว่า จะฝึกให้เขาเป็นผู้ประกอบการ ขายเอง ทำ Packaging จับมาฝึกเลย ทำเลย แล้วเขาจะไปได้ของเขาเองเลย...” “...สำหรับจังหวัดน่านรวมถึงพื้นที่ตำบลบัวใหญ่นั้น ความเข้มแข็งเกิดจาก การที่คนในพื้นที่รักพื้นที่ตนเอง รักเมืองน่าน อยากเห็นการพัฒนา แล้วเกิดการรวมกลุ่ม เพื่อให้เห็นว่ามีประเด็น อะไรที่จะต้องพัฒนาบ้าง รวมถึงมีประเด็นปัญหาอะไรในแต่ละพื้นที่ก็นำมาพูดคุย และจัดทำเวทีสภาองค์กร ชุมชน กล่าวโดยสรุป คือ คนในพื้นที่เข้มแข็ง จากการที่ต้องการจะแก้ไขเรื่องปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะ ปัญหาที่ทำกินรัฐกับชุมชนมีเป้าหมายเดียวกัน อย่างไรก็ตาม บางครั้งการดำเนินงานไม่ไปในแนวทางเดียวกัน กระบวนการเรียนรู้หลักในชุมชน คือ การเรียนรู้จากการปฏิบัติ ไม่ใช่เฉพาะ KM อย่างเดียว...”

นอกจากนี้ ในชุมชนไม้เรียง อำเภอดงควด จังหวัดนครศรีธรรมราช นั้น ผู้นำชุมชน ได้กล่าวถึงการเรียนรู้จากการปฏิบัติว่า “...เราให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในชุมชน เนื่องจากทรัพยากร มนุษย์ถือเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุด เราเรียนรู้ และปฏิบัติจริงจากทรัพยากรที่เรามีในพื้นที่เรา จัดตั้งเครือข่าย ยางพารา เครือข่ายยมนา สภาผู้นำชุมชนไม้เรียง และธนาคารหมู่บ้านไม้เรียงขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ และ แก้ไขปัญหาของชุมชน โดยคนในชุมชนต่างมาเรียนรู้จากการฝึกปฏิบัติจริง และแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน...”

โดยสิ่งที่ค้นพบในชุมชนเข้มแข็งทั้ง ๕ ชุมชนเข้มแข็งต้นแบบนั้น การเรียนรู้ จากการปฏิบัติ นับว่าเป็นกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ที่ทุกชุมชนล้วนมีการพัฒนาให้เกิดขึ้นมากที่สุด โดยเริ่มต้นจากการที่ผู้นำชี้แนะให้ชุมชนเล็งเห็นถึงปัญหา ร่วมมือร่วมใจกันหาทางแก้ไขปัญหา โดยการเรียนรู้ ผ่านการฝึกฝน ลองผิดลองถูก จนได้แนวทางที่ถูกต้อง และต่อยอดไปสู่ชุมชนแห่งการเรียนรู้ในลำดับถัดไป โดยถือว่าทรัพยากรมนุษย์ หรือ “คนในชุมชน” คือ ทรัพยากรที่มีคุณค่าคู่ควรแก่การลงทุนอย่างยั่งยืน มากที่สุด



- การจัดการความรู้ (Knowledge Management) สำหรับลักษณะที่โดดเด่นของกระบวนการจัดการความรู้ที่เกิดขึ้นใน ๕ ชุมชนเข้มแข็งต้นแบบ คือ กระบวนการถ่ายทอดความรู้จากรุ่นสู่รุ่น โดยผู้นำที่เน้นการถ่ายทอดไปสู่ผู้นำแถวสอง หรือเยาวชนในรุ่นถัดไป โดยจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนบ้านหนองตาเข้ม ตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ กล่าวว่า “...เรามีกลุ่ม “ผู้นำแถวสอง” เป็นผู้สืบทอด เป็นกลุ่มรุ่นเล็กที่เราจะสร้างขึ้นมาจากชุมชนต่อจากเรา เราให้ความสำคัญกับกลุ่มเยาวชนนครกรเหล่านี้ ซึ่งในการประชุมหมู่บ้านแต่ละครั้งต้องให้เด็กเหล่านี้เข้าประชุมด้วย เราพยายามสร้างเด็กให้ขึ้นมาแทนรุ่นเราให้ได้ เราจะต้องไม่ให้หยุดแค่เรา เราจะต้องหาผู้แทนตัวเรา แทนตัวเรา แทนชุมชนให้ได้...” “...เราต้องสร้างต้นกล้า ดูแลต้นกล้า คือ เยาวชนรุ่นหลัง โดยการปลูกฝังตั้งแต่เล็กๆ ให้เด็กเขารักหมู่บ้าน เมื่อเขารักหมู่บ้านเขาก็จะรักประเทศชาติ ประเทศชาติก็จะพัฒนา เราดูแลต้นกล้าเพื่อให้เติบโต แม้กิ่งก้านสาขา กลางแดด กลางฝน ได้ในอนาคต่อไป...” “...และอีกอย่างเรื่องของอาชีพในหมู่บ้าน เราจะถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นภูมิความรู้ต่อจากแม่ สืบทอดกันมาโดยไม่ต้องไปเรียนรู้จากที่ไหน ถึงแม้เขาจะไปเรียน แต่ก็กลับมาช่วยพ่อแม่ทำงาน สืบทอดจากพ่อแม่...”

นอกจากการถ่ายทอดความรู้จากรุ่นสู่รุ่นแล้ว ยังมีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ต่าง ๆ ขึ้นในชุมชนเพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้แก่ชุมชนทั่วไปและสืบทอดเจตนารมณ์ของผู้นำให้คงอยู่ โดยการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ อาทิ ศูนย์การเรียนรู้วิถีชีวิตเศรษฐกิจพอเพียงบ้านหนองตาเข้ม ศูนย์การเรียนรู้ตำบลหนองสาหร่าย ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนไม่เรียง เป็นต้น เพื่อเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับชุมชนอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยศึกษาปัญหาของชุมชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีการวางแผนการดำเนินงาน การร่วมปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลในการแก้ปัญหาของชุมชน แสดงให้เห็นว่า ชุมชนให้ความสำคัญในเรื่องการศึกษา การเผยแพร่ความรู้ และการพัฒนาคนให้สามารถช่วยตนเองได้ โดยชุมชนเข้มแข็งเหล่านี้ต่างเห็นพ้องกันว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดที่ควรค่าแก่การลงทุน เป็นการถ่ายทอดความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (Explicit Knowledge) เพื่อการถ่ายทอดและแบ่งปันให้กับชนรุ่นหลังต่อไป

- การศึกษาดูงานจากหน่วยงานภายนอก (Best Practices) ได้แก่ ชุมชนตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เป็นอีกหนึ่งรูปแบบของกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวที่สำคัญของพื้นที่ศึกษา ทั้งนี้ หน่วยงานภายนอก หรือชุมชนตัวอย่างในพื้นที่ศึกษามีทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ โดยชุมชนตัวอย่างที่เป็นต้นแบบในการศึกษา เช่น จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำชุมชน ต.หนองสาหร่าย อำเภอนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี) ได้กล่าวถึง การศึกษาดูงานที่ อบต.เขาคราม จังหวัดกระบี่/ตำบลไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้รับความรู้เกี่ยวกับการทำแผนแม่บทชุมชน และการทำกิจกรรมต่างๆ และจากตำบลสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้รับความรู้เรื่องสภาผู้นำชุมชน ว่า “..ปิดประเทศ ปิดกันความสำเร็จ เราคงไม่ได้อะไร เราไปดูชุมชนตัวอย่าง เช่น ไม้เรียง เขาทำอย่างไร สิ่งที่ดีของเขาเราก็เอามา และที่เขาคราม เราไปดูขบวนการออมทรัพย์ด้วย ซึ่งช่วงแรกชาวบ้านค้านการทำแผนชุมชนไม่เข้าใจว่าการทำแผนชุมชน คือ อะไร ทำทำไม เสียเวลา ภายหลัง

ด้วยความเข้มแข็งของแกนนำ ทำให้การจัดทำแผนแม่บทชุมชนนั้น สำเร็จเป็นรูปเป็นร่างขึ้น...” และสำหรับชุมชนสร้างสรรค์นครรังสิตนั้น การสำรวจชุมชน และการไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับแหล่งภายนอก โดยกระบวนการศึกษาดูงานจากสถานที่จริง ซึ่งถือเป็นกระบวนการเรียนรู้หลักที่สำคัญของชุมชน โดยให้แกนนำไปเรียนรู้จากที่อื่นทั่วประเทศ เช่น เกาะช้าง จ.ตราด จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดขอนแก่น เป็นต้น เพื่อให้เห็นว่า หากชุมชนร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาตามแนวทางดังกล่าวแล้ว สามารถแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยให้ลุล่วงสำเร็จได้จริง ดังชุมชนตัวอย่าง นอกจากนี้ ชุมชนไม่เรียง ก็ได้มีการศึกษาแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้นำสหกรณ์จากบางประเทศในทวีปยุโรปและเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา “ทรัพยากรมนุษย์” ในชุมชน ให้เป็นทุนมนุษย์ที่ยั่งยืนโดยการสร้างอาชีพที่มั่นคงสามารถพึ่งตนเองได้ต่อไป

ดังนั้น การศึกษาดูงานจากหน่วยงานภายนอก (Best Practices) โดยการถอดบทเรียนจากชุมชนต้นแบบ ถือเป็นรูปแบบการพัฒนาทุนมนุษย์ที่พบในชุมชนที่สำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งของกลวิธีที่ผู้นำชุมชนใช้ในการศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชนที่ถูกต้อง สร้างความเชื่อมั่นให้แก่คนในชุมชน และใช้ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนซึ่งกันและกัน โดยเป็นการแสดงให้เห็นว่าปัญหาของชุมชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่นๆ นั้น สามารถแก้ไขได้จริง การดำเนินโครงการต่างๆ มีการดำเนินการที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมแล้วจริง หากชุมชนของเรานำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการแล้วย่อมมีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้ อย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าบางปัญหาอาจจะยากต่อการแก้ไข แต่การดำเนินงานในพื้นที่ต่างๆ นั้นเคยสำเร็จมาแล้ว

- กระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่พบในชุมชน ได้แก่ การสืบทอดความรู้จากรุ่นสู่รุ่น อาทิ ชุมชนบ้านหนองตาเข้ม ตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า จากการสัมภาษณ์เชิงลึก นางข้าเลื่อง แป้นรินทร์ ผู้ใหญ่บ้านหนองตาเข้ม กล่าวว่า “...และอีกอย่าง เรื่องของอาชีพในหมู่บ้าน เราจะถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ลูกมีความรู้ต่อจากแม่ สืบทอดกันมาโดยไม่ต้องไปเรียนรู้จากที่ไหน ถึงแม้เขาจะไปเรียน แต่ก็กลับมาช่วยพ่อแม่ทำงาน สืบทอดจากพ่อแม่...” นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงสิ่งที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว และเป็นสิ่งปลุกใจของคนในชุมชนให้ทำความดี นั่นคือ อนุสาวรีย์หนองตาเข้มไว้ว่า “...หนองตาเข้มพยายามหาศูนย์รวมใจของชาวบ้านโดยการสร้างอนุสาวรีย์ขึ้นมา “คุณตาเข้ม” แล้วบ่งบอกให้เห็นว่าท่านเป็นคนขยัน ท่านถือจอบยื่นตากแดด ท่านไม่กลัวความร้อน ท่านสร้างหนองตาเข้มให้เราอยู่เย็นเป็นสุขก็เพราะท่าน เพราะฉะนั้น ลูกหลานที่เกิดมาไม่ต้องกลัวแดด ไม่ต้องกลัวร้อน ต้องขยันอย่างท่าน...” “...เป็นกุศโลบายว่า ถ้าใครทำดี จะเจริญรุ่งเรือง ถ้าใครทำไม่ดี ทำให้ท่านเสียใจ คนนั้นจะยากจน ทำมาหากินไม่ขึ้นถ้าเป็นเด็กก็จะเรียนไม่เก่ง ถ้าใครทำดี เด็กคนนั้นก็จะเรียนเก่ง เจริญรุ่งเรืองต่อไป...” นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำ “แผนชุมชน” ขึ้น เป็นแผนพัฒนาหมู่บ้านในแต่ละด้านไป โดยเริ่มจากพี่น้องในชุมชนเสนอผ่านการประชาคมไปสู่ผู้นำชุมชน นอกจากนี้ยังมี “แผนบันไดคุณภาพชีวิต” เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ปากท้องของชาวบ้านอีกด้วย จะเห็นได้ว่า ชุมชนมีกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกลุ่มผู้สืบทอดและอาศัยผู้นำเป็นแบบอย่างในการกระตุ้นให้คนทำความดี

- Coaching & Training & CoPs การจัดตั้งกลุ่มอาชีพ และเครือข่ายกิจกรรมความร่วมมือต่างๆ ถือเป็นตัวอย่างที่ดีในการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยการจัดตั้งกลุ่มนักปฏิบัติในการแก้ไข



ปัญหาของคนในชุมชนที่พบในหลายชุมชนเข้มแข็งตัวอย่าง อาทิ กองทุนพัฒนาอาชีพ โครงการบ้านมั่นคง กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์การผลิต เครือข่ายยมนา ฯลฯ ซึ่งในแต่ละโครงการ ผู้นำชุมชนเน้นให้กลุ่มชาวบ้านได้ฝึกทำจริง ปฏิบัติจริง เรียนรู้ในการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง โดยการฝึกฝนอบรม ถ่ายทอดประสบการณ์ และการทำให้ดูเป็นแบบอย่างจากแกนนำ/ผู้นำของคนในชุมชน ดังเช่นในชุมชนหนองสาหร่ายได้เกิดกลุ่มกิจกรรมขึ้นจำนวนมาก ปัจจุบันมีถึง ๙๓ กลุ่ม ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้เป็น ๕ ประเภท ได้แก่ กลุ่มทางการเงิน กลุ่มกิจกรรมด้านสวัสดิการ กลุ่มกิจกรรมด้านสุขภาพ กลุ่มอาชีพ และกลุ่มกิจกรรมพัฒนาคนและสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดนี้ทำงานประสานกัน ซึ่งทุกกลุ่ม (ไม่ว่าจะทำกิจกรรมเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ก็ตาม) มีวัตถุประสงค์สำคัญเหมือนกันข้อหนึ่ง คือ ให้สมาชิกออมเงินและทำบัญชีรายรับรายจ่ายของครัวเรือน เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของคนในชุมชน พัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชน และพยายามกำจัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ส่งเสริมการสร้างรายได้ภายในชุมชนโดยให้เกิดแหล่งรายได้หมุนเวียนภายในชุมชน เป็นต้น กระบวนการเรียนรู้นี้จึงถือเป็นกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์อย่างยั่งยืนอีกด้วย

- การสร้างการตระหนักรู้ในอำนาจของตน การเรียนรู้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด เพราะการเรียนรู้จะนำไปสู่ความตระหนัก โดยเฉพาะในปัญหาที่ชุมชนท้องถิ่นประสบอยู่เท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือความตระหนักว่า ปัญหาเหล่านั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยพลังของคนในชุมชนท้องถิ่นเอง ในแง่นี้ การเรียนรู้จึงเป็นการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่คนในชุมชนโดยตรง กระบวนการเรียนรู้นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นทางการ แต่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการภายในชุมชน ผ่านเวทีพูดคุยอย่างเปิดเผยกันเองของชาวบ้าน ก็มีความสำคัญมาก การเรียนรู้ที่จะเกิดผลในการสร้างความตระหนักได้ต้องมาจากฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน แต่ข้อมูลก็ไม่จำเป็นต้องมาจากนักวิจัยมืออาชีพ คนในชุมชนก็สามารถทำการสำรวจข้อมูลเองได้ การเรียนรู้เกิดขึ้นทั้งในรูปแบบของการเข้ารับการอบรมอย่างเป็นทางการ การสำรวจชุมชน และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับแหล่งภายนอกจากการสอบถามแกนนำชุมชน เช่น การสร้างความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหาของคนในชุมชนโดยแกนนำของชุมชนสร้างสรรค์นครรังสิต พบว่าจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นางสาวณัฐวิภาต ประธานชุมชน ได้กล่าวถึงกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนไว้ว่า “...พาไปดูว่านี่มันมีจริงๆนะ บ้านมั่นคงนี้ ที่ดิน ๑๐ ตรว. ๑๒ ตรว. มันเป็นแบบนี้ พาไปเห็นของจริง...” เพื่อให้ชุมชนได้เรียนรู้ว่าชุมชนอื่นๆ ที่เคยประสบปัญหานั้นสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างแท้จริง

- การทำงานเชื่อมประสานระหว่าง บ้าน วัด โรงเรียน ดังตัวอย่างที่พบในชุมชนหนองสาหร่าย สิ่งที่ชุมชนให้ความสำคัญมากอย่างหนึ่ง คือ กิจกรรมสร้างความเข้มแข็งเด็กและเยาวชน (ภายใต้กลุ่มงานพัฒนาคนและสิ่งแวดล้อม) โดยเฉพาะด้านการศึกษา ชุมชนทำงานเชื่อมประสานกันระหว่าง บ้าน วัด และโรงเรียนพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก อบต. จึงเกิดหลักสูตรวัฒนธรรมท้องถิ่นขึ้นในทุกโรงเรียนในตำบล นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ๗๙ ประกอบด้วย ๙ หมู่บ้าน (ตัวแทน อสม. ตัวแทนนักปราชญ์ ตัวแทนผู้สูงอายุ ตัวแทนผู้นำหมู่บ้าน เจ้าอาวาส ฯลฯ รวม ๗๙ คน) เพื่อเป็นเวทีในการพูดคุยแลกเปลี่ยนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา มีการประชุมทุกวันที่ ๒๕ ของเดือน ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในชุมชนหนองสาหร่ายนี้ แสดงให้เห็นถึงการประสานความร่วมมือกันระหว่าง

บ้าน วัด และโรงเรียน ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่คนในชุมชนผ่านเยาวชน เป็นการบูรณาการความรู้
อย่างหลากหลายเพื่อการพัฒนาเยาวชน ที่เป็นกำลังสำคัญของชุมชนในภาคหน้า สามารถยืนหยัดคู่
กับชุมชนไปได้อย่างต่อเนื่อง

- การนำศาสนาและวัฒนธรรมมาเป็นกลไกในการประสานพลัง จากการศึกษาเอกสาร
และการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการลงพื้นที่วิจัยพบว่า ตัวอย่างของการนำศาสนาและวัฒนธรรม
มาเป็นกลไกการประสานพลังที่พบในชุมชนเข้มแข็งตัวอย่าง อาทิ ในชุมชนบ้านหนองตาเข้ม ตำบลนางรอง
อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์นั้น หนึ่งในปัจจัยที่ทำให้หมู่บ้านประสบความสำเร็จในการดำเนินงานต่างๆ
ได้แก่ ทศนคติด้านการให้ความสำคัญกับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนรวมของคนในหมู่บ้าน การเข้าร่วม
กิจกรรมประเพณีของหมู่บ้าน การถ่ายทอดภูมิปัญญา ประเพณี เทศกาลประจำปี ศิลปวัฒนธรรมในหมู่บ้าน
โดยมีการจัดกิจกรรมทั้งในลักษณะการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินการโครงการประเภททำเอง
การแสวงหาการสนับสนุนงบประมาณอุปกรณ์เครื่องมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งราชการ
ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ โดยการอาศัยความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชนนี้ เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญ
ที่กระตุ้นให้คนในชุมชนเกิดความรัก ความสามัคคีต่อกัน และนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหา
ที่เกิดขึ้นในชุมชน

(๒) ปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญในการรวมตัว จากผลการศึกษาของผู้วิจัยและการรวบรวม
ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า การรวมตัวกันของคนในชุมชนส่วนใหญ่เกิดจากการตระหนักในปัญหา
โดยมีปัญหาร่วมกัน มองเห็นว่าปัญหาสามารถแก้ไขได้ และมีเป้าหมายร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหา โดยแนวทาง
การแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่เป็นแนวทางที่คนในชุมชนเห็นด้วย และเป็นแนวทางที่คนในชุมชนยอมรับได้ หรือ
เป็นแนวทางที่คนในชุมชนได้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มและการทำกิจกรรมต่างๆ นอกจากนี้ การรวมตัวของ
คนในชุมชนส่วนหนึ่งเกิดจากการรักในท้องถิ่นของตนเอง และอยากที่จะเห็นท้องถิ่นของตนเองพัฒนาไป
ในทางที่ดีขึ้นซึ่งสิ่งสำคัญของการตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นของคนในชุมชน คือ ภาวะผู้นำของแกนนำที่มุ่งมั่น
และเอาใจใส่ต่อการแก้ปัญหา ชี้นำทางออกของปัญหา และระดมความคิดเห็นร่วมกับคนในชุมชนผ่านเวที
ประชาคม รวมถึงการสำรวจข้อมูลของชุมชนและชุมชนตัวอย่าง เพื่อให้เห็นว่า ปัญหาต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้น
ในชุมชนอื่นๆ หากร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหา ปัญหาดังกล่าวย่อมสามารถแก้ไขได้จริง

นอกจากนี้ การมีระบบการถ่ายทอดความรู้ที่ดีจากรุ่นสู่รุ่นโดยการส่งเสริมให้คนในชุมชน
โดยเฉพาะเยาวชนให้เป็นคนกล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงออก ทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งได้อย่างยั่งยืน
โดยผู้นำเน้นการถ่ายทอดไปสู่ผู้นำแถวสอง หรือเยาวชนในรุ่นถัดไป โดยการสร้างแกนนำหมู่บ้านให้เข้มแข็ง
และร่วมกันสร้างต้นกล้า คือ เยาวชนรุ่นหลัง ให้มีความเสียสละ เอื้ออาทร มีจิตอาสา มีสัมมาคารวะ มีความ
เคารพ และมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยให้เยาวชนรุ่นหลังได้มีส่วนร่วมในการประชุมและการเข้าร่วมเวที
ประชาคมต่างๆ เพื่อถ่ายทอดความรู้ที่ฝังแน่นในตัวบุคคล (Tacit Knowledge) ไปยังบุคคลผู้สืบทอด ทำให้
เกิดการตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน และผนึกกำลังเป็นพลเมืองเข้มแข็งในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหา
รวมถึงการมีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่สมบูรณ์ โดยชุมชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของการสำรวจข้อมูลชุมชน



เพื่อใช้ในการวิเคราะห์แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนแก่ชุมชน

(๓) การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน จากผลการศึกษาของผู้วิจัยและการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า ชาวบ้านต่างก็มีทัศนคติที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม กระตือรือร้นในการมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาไปพร้อมๆ กับความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ โดยให้ความร่วมมือ และมีทัศนคติที่ดี รวมถึงการเป็นคนที่กำลังคิด กล้าทำ กล้าแสดงออก ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน โดยการรับรู้ และรับฟังข่าวสารต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ชุมชนของตนทันต่อการเปลี่ยนแปลง รวมถึงการมีทักษะด้านการสื่อสาร และเทคโนโลยีเพิ่มเติม เพื่อเป็นสิ่งช่วยสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยการประสานงานเพื่อบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานและเครือข่ายต่างๆ อาทิ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรอิสระ ภาคประชาสังคม รวมถึงกลุ่มบุคคล นักวิชาการ ราษฎรชาวบ้าน มูลนิธิต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเอง ตระหนักและตื่นรู้ต่อหน้าที่ที่มีต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติ และตระหนักได้ว่าการทำหน้าที่ของตนอย่างตื่นตัว รู้เท่าทันใช้ปัญญาและเหตุผล คือการกำหนดชีวิตของตนเองอีกด้วย

นอกจากนี้ ระบบเครือข่าย ความเป็นพี่น้องและความรักความสามัคคีของคนในชุมชนก่อให้เกิดการตั้งกลุ่ม/องค์กร เพื่อส่งเสริมกิจกรรมสร้างความเข้มแข็ง อาทิ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนพัฒนาอาชีพ สถาบันการเงินชุมชน ธนาคารหมู่บ้าน โครงการบ้านมั่นคง กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มและเครือข่ายอาชีพต่างๆ ฯลฯ โดยแต่ละกลุ่มรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานของชุมชน อาทิ ปัญหาผลผลิต ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาความยากจน ปัญหาหนี้สิน ฯลฯ นอกจากนี้ ชุมชนยังอาศัยกิจกรรมวัฒนธรรมประเพณีในการพบปะกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน กระชับความสัมพันธ์และมิตรจิต โดยเฉพาะด้านการศึกษา ชุมชนทำงานเชื่อมประสานกันระหว่างบ้าน วัด และโรงเรียน ทำการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก อบต. เพื่อให้เกิดหลักสูตรวัฒนธรรมท้องถิ่นขึ้นในทุกโรงเรียนในตำบล (พบในชุมชนหนองสาหร่าย) อีกด้วย

(๔) บทบาทของผู้นำ/แกนนำชุมชน จากผลการศึกษาของผู้วิจัยและการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ แกนนำของชาวบ้านที่มีภาวะผู้นำสูง เอาใจใส่ต่อการแก้ไขปัญหาด้วยความเสียสละ และไม่ทิ้งดูดาต่อปัญหาอุทิศแรงกาย แรงใจ และปฏิบัติหน้าที่โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม จึงเป็นเสมือนแรงผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการตระหนักในปัญหาโดยสิ่งสำคัญที่พบใน ๕ ชุมชนเข้มแข็งต้นแบบนั้น คือ การที่ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้ชุมชนเกิดการตื่นตัวและเห็นความสำคัญของการรวมกลุ่มกัน เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยแกนนำจะแก้ไขปัญหาด้วยความเสียสละ ไม่ทิ้งดูดาต่อปัญหา และส่งเสริมให้คนในชุมชนกล้าคิด กล้าแสดงออก ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน และติดตามข่าวสารเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์อยู่เสมอ นอกจากนี้ ผู้นำยังปฏิบัติตนเป็นต้นแบบที่ดี เป็นตัวอย่าง/แบบอย่างที่ดี มีวิสัยทัศน์ มีความอดทน มานะบากบั่น และเสียสละมุ่งมั่นในการแก้ปัญหา ทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปด้วยดี ชาวบ้านต่างรับผิดชอบในหน้าที่ของตน และมุ่งหมายร่วมกันในการที่จะแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยความสำเร็จ

๒. ผลลัพธ์ ในที่นี้ ได้แก่ ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน (Active citizenship) และชุมชนจัดการตนเอง/ชุมชนเข้มแข็ง

๓. Feedback ปัจจัยนำเข้า อันได้แก่ มิติด้านตัวตน ความรู้ความสามารถ การสนับสนุนจากภาครัฐและเครือข่ายที่ไม่ใช่รัฐ และกระบวนการ อันได้แก่ กระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ในชุมชน ปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญในการรวมตัว การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และบทบาทของผู้นำ/ แกนนำชุมชน เป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน และชุมชนเข้มแข็งได้อย่างไม่สิ้นสุด เนื่องจากกระบวนการเรียนรู้เหล่านี้ เป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการพัฒนามนุษย์ที่ยั่งยืน คนในชุมชนจะได้รับการพัฒนาเป็นวงจรเหล่านี้ไปเรื่อยๆ และเมื่อคนในชุมชนเข้มแข็ง จะสามารถถ่ายทอดกระบวนการเหล่านี้ผ่านวงจรไปยังชุมชนอื่นๆ หรือเยาวชน/ชนรุ่นหลังได้ไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งกระบวนการสะท้อนผลกลับที่พบในชุมชน อาทิ การต่อยอดกระบวนการเรียนรู้ไปสู่ผู้สืบทอด การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน และการสำรวจข้อมูลของชุมชนอย่างสม่ำเสมอ โดยจะเห็นได้ว่ากระบวนการเหล่านี้ล้วนทำให้ชุมชนยังสามารถคงความเข้มแข็ง สามารถจัดการตนเองและเป็นต้นแบบให้แก่ชุมชนอื่นๆ ได้ ดังนั้น จึงเป็น Feedback ที่ทำให้วงจรของกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ที่ยั่งยืนเหล่านี้ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

รูปแบบของกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ที่สำคัญที่พบในชุมชนเข้มแข็งตัวอย่างทั้ง ๕ ชุมชน ล้วนเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่สำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เกิดความยั่งยืน โดยกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวได้นำมาใช้ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของแต่ละชุมชน โดยอาศัยความตระหนักในปัญหาร่วมกัน บทบาทของผู้นำ/แกนนำชุมชน บทบาทการสนับสนุนจากภาครัฐและเครือข่ายที่มีใช่รัฐ และความร่วมมือร่วมใจที่เกิดขึ้นของคนในชุมชนเป็นสำคัญ ทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ และนำไปสู่ความเป็นชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งผลลัพธ์ของกระบวนการเรียนรู้นั้นเป็นที่น่าพอใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการเห็นชุมชนพัฒนาโดยมีความเข้มแข็ง สามารถจัดการตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งรัฐ หรือพึ่งรัฐน้อยที่สุด และชาวบ้านตื่นตัวเมื่อมีปัญหาก็สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองและยังสามารถเป็นชุมชนตัวอย่างที่เป็นต้นแบบ และถ่ายทอดผลการเรียนรู้ภายในชุมชนดังกล่าวให้แก่ชุมชนอื่นๆ ได้

นอกจากนี้ กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าว ยังเป็นการสร้างแรงบันดาลใจให้แก่เยาวชนรุ่นหลัง และทำให้ชาวบ้านในแต่ละพื้นที่มีการพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืน ชาวบ้านมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอาชีพที่มั่นคง มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง และนอกจากนี้ ยังเกิดความรักความสามัคคีร่วมกัน และยังมีมุ่งมั่นที่จะพัฒนาดินแดนอย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนต่อไป เป็นการแสดงให้เห็นว่าชุมชนที่ต้องการพัฒนาไปสู่ความเป็นชุมชนที่เข้มแข็งนั้น กระบวนการพัฒนาคนโดยการพัฒนาระบบการเรียนรู้ที่ยั่งยืนให้แก่คนในชุมชนไม่ว่าจะเป็น Action Learning Knowledge Management and Best Practices ฯลฯ เป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนชุมชน

“

การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว
ในชุมชนนั้นถือได้ว่า รูปแบบที่สำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เกิด
ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว คือ การเสริมสร้างกระบวนการ
เรียนรู้อย่างยั่งยืน

”

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชนนั้นถือได้ว่า รูปแบบ
ที่สำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เกิดความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว คือ การเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้
อย่างยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning) Knowledge Management
Best Practices lifelong learning ฯลฯ กระบวนการเรียนรู้เหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนเกิด
การตระหนัก และแก้ไขปัญหาไปพร้อมๆ กันจนเกิดความร่วมมือร่วมใจ และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้
ซึ่งปัจจัยที่สำคัญในการขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว ได้แก่ มิติด้านตัวตน และความรู้ความสามารถ
ประกอบกับการสนับสนุนจากภาครัฐและเครือข่ายที่มีใช้รัฐ ผ่านกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ กระบวนการ
มีส่วนร่วมของคนในชุมชน เงื่อนไขในการรวมตัว และบทบาทของผู้นำ/แกนนำชุมชน ซึ่งต่างเป็นองค์ประกอบ
ที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เมื่อชุมชนแก้ไขปัญหาได้ ก็สามารถจัดการตนเองได้
โดยพึ่งพำน้อยที่สุด และเป็นการยกระดับประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานภาครัฐจากการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน โดยการพัฒนา “ทุนมนุษย์” ที่รากฐาน คือ ชุมชนเกิดการเรียนรู้ ถ่ายทอด จากชุมชนสู่ชุมชน
นำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ นั่นก็คือ ประชาชน ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

ดังนั้น พลเมืองที่ตื่นตัวของระบอบประชาธิปไตย จะช่วยส่งเสริมให้ประเทศนั้นๆ มีการพัฒนา
อย่างยั่งยืน และช่วยลดความขัดแย้งภายในสังคม ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
ในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้เกิดความมีเสถียรภาพต่อไป สำหรับงานวิจัยในอนาคต ควรศึกษา
ในบริบทอื่นๆ นอกเหนือจากในบริบทของชุมชน นอกจากนี้ ผู้วิจัยสามารถศึกษาในแง่มุมอื่นของ
การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว อาทิ ตัวชี้วัดความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชนความเป็นพลเมืองที่
ตื่นตัวกับการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย การศึกษาเพื่อเสริมสร้างพลเมืองที่ตื่นตัวในชุมชน เป็นต้น

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (๒๕๕๓). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เครือข่ายเดินหน้าปฏิรูป และองค์กร เครือข่าย และพลเมืองที่ตื่นตัว. (๒๕๕๘). *นับถอยหลังด่านแรกชี้ชะตา หลังรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ [Countdown: The first checkpoint reveals the fate of the new constitution]*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖, จาก http://www.citizenforum.in.th/post_referendum.php?id=10
- จันทนา สุทธิจारी. (๒๕๕๔). *การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ วี เจ พรินต์ติ้ง.
- จารุวรรณ แก้วมะโน. (๒๕๕๕). *รายงานผลการศึกษา ชุมชนถอดบทเรียนชุมชนเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนาชัย สุนทรอนันตชัย และคณะ. (๒๕๖๒). *หน้าที่ของพลเมืองกับการเสริมสร้างสิทธิเสรีภาพสู่ความเป็นพลเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (๒๕๕๖). *โครงสร้างทางสังคม บทบาท และนโยบายสาธารณะกับความเป็นพลเมือง [social structure Public roles and policies with citizenship]*. *วารสารศิลปศาสตรมหาวิทยาลัทยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่*, ๕(๑), มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๖, ๔๙-๖๒.
- วรินทร์ บุญยั้ง. (๒๕๕๔). *การพัฒนาทุนมนุษย์ในชุมชน*. *วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัทยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี*, ๒๒(๑), (มกราคม - เมษายน ๒๕๕๔), ๒๑ - ๓๓.
- สาวิณี รอดสิน. (๒๕๕๔). *ชุมชนเข้มแข็ง: กรณีศึกษา ชุมชนบ้านปางจำปี ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่. [Strong Community : A Case Study of Ban Pang Champi Community, Huay Kaew Sub-district, Mae On District, Chiang Mai Province]*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- สถาบันพระปกเกล้า.(๒๕๕๗). *ฐานข้อมูลการเมืองภาคพลเมือง*. (ออนไลน์) <http://kpi.ac.th/สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง.html>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานয়กรัฐมนตรี (๒๕๕๙). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๖. (ออนไลน์), จาก https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422
- Herbert Kaufman. (1969). *Administrative Decentralization and Political Power*, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, 266-274.



- Kalu, K. N. (2003). Of citizenship, virtue, and the administrative imperative: Deconstructing -Aristotelian Civic Republicanism. *Public Administration Review*. 63(4), 418-427.
- Marinetto Michael. (2003). Who Wants to be an Active Citizen?. *Sociology*.37(1), 103-120.
- Mazur Barbara. (2015).Sustainable Human Resource Management in theory and ractice. *Economics and Management*. 7(2), 7-12.
- MesutAkdere.(2003). Action research paradigm in the field of training and development. *Journal of European Industrial Training*, 27(8), 413-422.
- Michael Gregory. (1994). Accrediting Work-based Learning : Action Learning – A Model for Empowerment. *Journal of Management Development*. 13(4), 41-52.
- Nadler. (1989). *Corporate Human Resource Development*. NewYork :Van.Nostr and Reinhold Company.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- T. W. Schultz.(1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*. 51(1), (March 1961), 1-17.

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษา สาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป
๒. บทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง สำหรับการอ้างอิงในเนื้อหาให้ใช้อ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาระบบนามปี และหากมีการอธิบายความเพิ่มเติมสามารถใช้เชิงอรรถอธิบายได้
๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ TH SarabunPSK ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

การส่งบทความสามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com, sapasarn2019@gmail.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒



ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



www.parliament.go.th



TPchannel.org



e-book



สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรม
กลุ่มงาน
เผยแพร่ฯ



สภาสาร

รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com