ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๓ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๘

ที่ปรึกษา
ว่าที่ร้อยตำรวจตรี อาพัทธ์ สุขะนันท์
นางจงเดือน สุทธิรัตน์
บรรณาธิการ
นายอำพล ไทรสังขเฉลาพร
ผู้จัดการ
นางสิวาพร สุขเอียด
กองบรรณาธิการ
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬีวรรณ เติมผล
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นายก้องเกียรติ ผือโย
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี
นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย
นายวีระพล ภู่สุข
ฝ่ายศิลปกรรม
นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์อศิวชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี
ฝ่ายธุรการ
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เซ็นพานิช
พิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

รัฐสภาสาร

บทบรรณาธิการ

ในห้วงเวลานี้ หนึ่งในประเด็นที่ทุกคนให้ความสนใจและติดตามเหตุการณ์อย่างใกล้ชิดคือความสัมพันธ์ระหว่างไทย - กัมพูชา ที่เริ่มจากการปะทะสั้น ๆ บริเวณชายแดน ต่อมาได้ขยายวงกว้างและความรุนแรงขึ้น ด้วยทั้งสองประเทศที่เดิมมีความสัมพันธ์ที่เปราะบาง มีความขัดแย้งในอดีตและมีชนวนเรื่องเส้นเขตแดนที่เป็นรอยแผลทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเมื่อต่างฝ่ายต่างหยิบยกเรื่องชาตินิยมเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนความเกลียดชังระหว่างกัน ผลที่ตามมาคือความขัดแย้งที่บานปลายกระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีการส่งกองกำลังตรึงชายแดน และปิดพรมแดนระหว่างกัน ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจปัญหาความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากแนวคิดชาตินิยม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารจึงขอนำเสนอบทความเรื่อง **“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการผลิตวาทกรรมรักชาติและความเกลียดชัง: วิเคราะห์การใช้ชาตินิยมเชิงอำนาจในบริบทการเมืองไทยและกัมพูชา”** (Human Dignity and the Production of Patriotism and Hatred: An Analysis of Power-Based Nationalist Discourse in Thai and Cambodian Politics) เป็นบทความแรกในวารสารรัฐสภาสาร ฉบับเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๘ บทความนี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์การใช้วาทกรรมชาตินิยมเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับกัมพูชา วาทกรรมนี้มีพัฒนาการอย่างไร ใครได้ประโยชน์ในช่วงท้าย ได้เสนอแนะการใช้ “ชาตินิยม” ในประเทศไทยที่เป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ควรมีวิจารณญาณเคารพความหลากหลาย และยึดมั่นในความเป็นธรรม ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในระหว่างรัฐกับประชาชน รวมถึงไม่ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติในระยะยาว

นอกจากนี้ ยังมีบทความที่น่าสนใจอีก ๔ เรื่อง ภายในวารสารรัฐสภาสารเล่มนี้ โดยบทความสองเรื่องแรกจะเกี่ยวกับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐสภา ได้แก่ บทความเรื่อง **“รัฐสภาเปรียบเทียบ: หลักการ บทบาท และตัวแบบในบริบทการเมืองร่วมสมัย”** เป็นบทความที่ผู้เขียนเสนอให้เห็นภาพรวมเชิงเปรียบเทียบของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ ทั้งโครงสร้าง ระบบการเมือง ความท้าทายที่เกิดขึ้น เพื่อให้เข้าใจความหลากหลายของระบบการปกครองและสามารถนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปฏิรูประบบรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบททางการเมืองได้อย่างเหมาะสม และบทความเรื่อง **“การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา: กรณีการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการตามพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘”** เป็นบทความที่ผู้เขียนมุ่งนำเสนออำนาจของคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือสอบหาข้อเท็จจริง หรือเพื่อศึกษาเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมาย ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา บทความนี้ทำให้ทราบถึงที่มา ความสำคัญ บทบาทและหน้าที่ รวมถึงกระบวนการทำงานของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรกระจ่างชัดยิ่งขึ้น

ส่วนบทความเรื่องต่อมา จะเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรอิสระในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เร่งด่วนของประชาชนที่ไม่ยุ่งยากหรือซับซ้อน เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ทันทีโดยการประสานงาน จัดประชุม หารือ ขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการช่วยลดภาระของหน่วยงานภาครัฐและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น องค์กรดังกล่าวมีที่มา มีการดำเนินการเป็นอย่างไร และสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ติดตามอ่านได้จาก **““ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ภารกิจการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเร่งด่วน”**

สำหรับบทความเรื่องสุดท้าย เป็นการนำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับทักษะที่สำคัญสำหรับการเป็นพลเมืองในในยุคปัจจุบันที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตดิจิทัลจึงจะทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทักษะนี้ประกอบด้วยอะไร แล้วจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของคนและสังคมไทยได้อย่างไร ติดตามได้จาก **“ชีวิตวิถีใหม่กับการเป็นพลเมืองในยุคดิจิทัล”** (New Normal and Digital Citizenship in the Digital Age)

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่คัดสรรมานำเสนอทั้ง ๕ เรื่อง จะเป็นประโยชน์และจุดประกายความคิดของผู้อ่าน หากมีข้อแนะนำ ข้อเสนอแนะประการใดเกี่ยวกับวารสารรัฐสภาสาร ทางกองบรรณาธิการมีความยินดีเป็นอย่างยิ่ง โดยส่งมาได้ที่คิวอาร์โค้ดแนบท้ายข้างล่างนี้ แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้าค่ะ

กองบรรณาธิการ

แบบสอบถามความพึงพอใจ

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๓ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๘
Vol. 73 No. 4 July - August 2025

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการผลิตวาทกรรมรักชาติและความเกลียดชัง: ๖
วิเคราะห์การใช้ชาตินิยมเชิงอำนาจในบริบทการเมืองไทยและกัมพูชา
Human Dignity and the Production of Patriotism and Hatred:
An Analysis of Power - Based Nationalist Discourse in Thai and Cambodian Politics
ดร.ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล

รัฐสภาเปรียบเทียบ: ๒๖
หลักการ บทบาท และตัวแบบในบริบทการเมืองร่วมสมัย
ศุทธิกานต์ มีจั่น

การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา : ๔๖
กรณีการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการตามพระราชบัญญัติ
อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘
คณาธิป ไกยชน

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ๗๒
ภารกิจการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเร่งด่วน
วัชชกานต์ เศาภายน

ชีวิตวิถีใหม่กับการเป็นพลเมืองในยุคดิจิทัล ๙๔
New Normal and Digital Citizenship in the Digital Age
ดร.ญาศินี เกิดผลเสริฐ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการผลิตวาทกรรมรักชาติและความเกลียดชัง: วิเคราะห์การใช้ชาตินิยมเชิงอำนาจในบริบทการเมืองไทยและกัมพูชา

Human Dignity and the Production of Patriotism and Hatred: An Analysis of Power-Based Nationalist Discourse in Thai and Cambodian Politics

ดร.ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปรากฏการณ์การใช้วาทกรรมชาตินิยมจากปัญหาชายแดนไทย - กัมพูชา ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อปลุกกระแสความรักชาติในลักษณะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและการตีตราฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ผ่านกรอบทฤษฎีวาทกรรมของฟูโกต์ และลาคลอกับมูฟ รวมถึงแนวคิดชาตินิยมแบบประชานิยม (Populist nationalism) ของเออร์เนสโต ลาคลอ บทความชี้ให้เห็นว่าชาตินิยม

* รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

เชิงอำนาจมีการผลิตโดยสื่อ สถาบันรัฐ พรรคการเมือง และบุคคลสำคัญนั้น มีบทบาทในการสร้างความแตกแยกทางการเมือง ขณะเดียวกันก็ทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของกลุ่มชาติพันธุ์อื่น และปลุกปั่นความเกลียดชังที่ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมในสังคมไทยด้วย เมื่อวิเคราะห์กรณีพิพาทชายแดนไทย-กัมพูชาในแง่ของวาทกรรม “ศัตรูภายนอก” และการเมืองภายในของกัมพูชาซึ่งใช้ชาตินิยมเป็นกลยุทธ์รวมศูนย์อำนาจทางการเมือง แต่การเมืองไทยกลับนำเสนอภัยคุกคามจากภายนอกเพื่อเป็นเครื่องมือทำลายกันทางการเมืองภายในประเทศ โดยสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการขยายวาทกรรมดูหมิ่นชาติพันธุ์ ผ่านการใช้ภาษาชี้นำและการจัดกรอบข่าวอย่างมีอคติ ส่งผลให้เกิดความเกลียดชังและความหวาดกลัวต่อชาติพันธุ์เพื่อนบ้าน สังคมไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงความเปราะบางของสังคมในฐานะพหุชาติพันธุ์และพหุวัฒนธรรม ซึ่งเสี่ยงต่อการแตกแยกหากชาตินิยมถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและจริยธรรมทางการเมืองให้ยุติการใช้วาทกรรม “ขายชาติ” ในทางลบส่งเสริมชาตินิยมแบบวิพากษ์ที่เคารพสิทธิมนุษยชน เพิ่มความรับผิดชอบของสื่อในการผลิตข้อมูล และพัฒนาการศึกษาเพื่อพหุวัฒนธรรม เพื่อรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสันติภาพในสังคมประชาธิปไตยไทย

“...ชาตินิยมเชิงอำนาจมีการผลิตโดยสื่อ สถาบันรัฐ พรรคการเมือง และบุคคลสำคัญนั้นมีบทบาทในการสร้างความแตกแยกทางการเมือง...”

Abstract

This article aims to analyze the phenomenon of nationalist discourse arising from the Thai-Cambodian border conflict, which has been used as a political tool to stir patriotic sentiment in ways that generate conflict and stigmatize political opponents. Employing the discourse theory frameworks of Foucault and Laclau & Mouffe, as well as Ernesto Laclau’s concept of populist nationalism, the article demonstrates how authoritarian nationalism—produced by the media, state institutions, political parties, and influential figures—plays a role in creating political division. At the same time, it undermines the dignity of ethnic groups

and fuels hatred that adversely affects the ethnic and cultural diversity within Thai society. The study analyzes the Thai-Cambodian border dispute through the lens of the "external enemy" discourse and Cambodia's internal politics, where nationalism is used as a strategy to centralize political power. Conversely, Thai politics portrays external threats as tools to politically undermine domestic opponents. The media play a significant role in amplifying ethnic-denigrating discourses by employing biased framing and suggestive language, resulting in hatred and fear toward neighboring ethnic groups. Thai society must acknowledge its vulnerability as a multiethnic and multicultural society, which risks fragmentation if nationalism is misused. The article concludes with policy and ethical recommendations: to end the negative use of "selling out the nation" rhetoric; to promote critical nationalism that respects human rights; to increase media accountability in information production; and to develop multicultural education aimed at preserving human dignity and peace in Thai democratic society.

บทนำ

วินาทีที่เสียงปืนดังขึ้นบริเวณช่องบก อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ ความขัดแย้งชายแดนไทย–กัมพูชาก็กลับมาครุกรุ่นรุนแรงอีกครั้ง การปะทะสั้นๆ แต่คร่าชีวิตทหารกัมพูชาหนึ่งนายได้กลายเป็น "แม่เหล็กแห่งอารมณ์ร่วม" ที่สื่อและชนชั้นนำการเมืองของทั้งสองประเทศหยิบจับไปขยายความใช้เป็นเครื่องมือเพื่อหาผลประโยชน์ของตน เหตุการณ์เพียงไม่กี่นาทีบนพรมแดนที่ในหนึ่งสัปดาห์ต่อมาความขัดแย้งด้านทหารสงบลงแล้ว แต่ผลข้างเคียงที่ตามมากลับนำไปสู่การขยายความของทุกฝ่ายเพื่อประโยชน์ของตนส่งแรงสะเทือนลึกเข้าไปในใจกลางการเมืองกรุงเทพฯและพนมเปญ นักวิเคราะห์บางรายชี้ว่านี่คือ "ชนวนที่รอคอย" เพราะเส้นเขตแดนตามแผนที่อาณานิคม ค.ศ. ๑๙๐๗ ยังคงเป็นรอยแผลทางประวัติศาสตร์ที่ไม่มีใครยอมปล่อยผ่าน (AP, 2025)

หากมองผ่านเลนส์ทฤษฎีวาทกรรม การปะทะชายแดนไทย-กัมพูชนคือ "ทรัพยากรทางการเมือง" ชนิดหนึ่งที่เอื้อให้ผู้นำทางการเมืองสามารถประกอบสร้างเรื่องเล่าเรื่อง "ชาติ" ขึ้นใหม่เพื่อเกณฑ์ความภักดีของมวลชน (Chatterjee, 2012) อดีตนายกรัฐมนตรีฮุน เซน ของกัมพูชาใช้คำปราศรัยยืดยาวตำหนิรัฐบาลไทยทำนองว่า "อ่อนข้อให้ศัตรูภายใน" ขณะฝ่ายไทยตอบโต้ด้วยถ้อยคำ "ปกป้องศักดิ์ศรีแห่งชาติ" อย่างแข็งกร้าว กรณีดังกล่าวตอกย้ำว่าชาตินิยมเชิงอำนาจมิได้หยุดอยู่แค่ชายแดน แต่มันไหลบ่าเข้าไปในรัฐสภา ห้องข่าว และสื่อสังคมออนไลน์ ของสองประเทศจนสร้าง "ความรักชาติ" แบบมีเงื่อนไขที่ต้องเกลียดผู้อื่นขึ้นมา (Panu Wongcha - um and Devjyot Ghoshal, 2025)

ด้านการเมืองไทยกระแส“ขายชาติ”ถูกจุดติดอย่างรวดเร็วและรุนแรงทันทีที่คลิปเสียงการสนทนาระหว่างนายกรัฐมนตรีแพทองธาร ชินวัตร กับฮุน เซน รั่วไหล ฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองฉวยจังหวะตีตราทางการเมืองทำนองว่า “กระด้างต่อทหารไทย แต่ละมุนละไมต่อเพื่อนบ้าน” (AP, 2025) การเคลื่อนไหวบนท้องถนนตามมาทันที พร้อมวาทกรรมดูหมิ่นชาติพันธุ์ที่สื่อบางสำนักเผยแพร่โดยไม่กรอง ผลที่เกิดคือการเอาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ “ผู้อื่น” มาเป็นเบี้ยในเกมอำนาจภายในของไทย จนนัยแห่งชาตินิยมกลายเป็นเครื่องมือทำลายล้างทางการเมืองมากกว่าจะสร้างเอกภาพให้กับประชาชนในสังคมไทย (Jintamas Saksornchai, 2025)

บทความนี้มุ่งสำรวจและวิพากษ์กลไกการประกอบสร้างชาตินิยมเชิงอำนาจและการลดทอนศักดิ์ศรีในวาทกรรมทางการเมืองของไทยและกัมพูชา โดยตั้งคำถามหลักว่า เราจะยับยั้งการใช้ “ความรักชาติแบบขัดแย้ง” เป็นอาวุธทางการเมืองได้อย่างไร ภายใต้สังคมไทยที่เป็นพหุชาติพันธุ์และพหุวัฒนธรรม (Kymlicka , 1995) เป้าหมายสูงสุดไม่ใช่เพียงการอธิบายปรากฏการณ์ระหว่างไทย - กัมพูชา แต่เพื่อเสนอแนวทางสร้าง “ชาตินิยมเชิงวิพากษ์” ที่เคารพศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกกลุ่ม และป้องกันไม่ให้ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ถูกจุดชนวนให้เป็นความขัดแย้งซ้ำแล้วซ้ำเล่าทำลายความเป็นเอกภาพของรัฐไทย

๑. แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์

ในการวิเคราะห์การใช้ชาตินิยมเป็นเครื่องมือทางการเมือง ผู้เขียนใช้แนวคิด ทฤษฎีดังนี้

๑.๑ ทฤษฎีวาทกรรม

ทฤษฎีวาทกรรมตามแนวคิดของ มิเชล ฟูโกต์ (Foucault) ช่วยให้เราเข้าใจว่า อำนาจและความรู้ไม่สามารถแยกจากกันได้ในกระบวนการผลิตความหมายทางสังคมและการเมือง ฟูโกต์เสนอว่าวาทกรรมเป็นชุดของกฎเกณฑ์และรูปแบบความรู้ที่สถาบันต่างๆ สร้างขึ้นเพื่อกำหนดว่าความจริงใดได้รับการยอมรับและถูกปฏิเสธภายในสังคม (Foucault, 1972) การวิเคราะห์วาทกรรมทางการเมืองจึงไม่ใช่เพียงการศึกษาข้อความหรือคำพูดเท่านั้น แต่เป็นการศึกษากลไกทางอำนาจที่ซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังการผลิตความหมายเหล่านั้น

ในบริบททางการเมือง เออร์เนสโต ลาคลอ และชานดอร์ มูฟ ได้ขยายแนวคิดนี้ไปสู่การวิเคราะห์วาทกรรมในเชิงการสร้างอัตลักษณ์ทางการเมือง โดยเน้นว่าการเมืองเป็นสนามของการต่อสู้ทางวาทกรรมที่กำหนดว่าใครคือ “ศัตรู” หรือ “พันธมิตร”ผ่านวาทกรรม (Laclau & Mouffe, 1985) การสร้างและทำลายอัตลักษณ์เหล่านี้เกิดขึ้นผ่านกระบวนการพูดและเขียนที่มีอำนาจในการกำหนดขอบเขตของความชอบธรรมทางการเมือง ดังนั้นการวิเคราะห์วาทกรรมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำความเข้าใจว่าชาตินิยมในบริบทไทย - กัมพูชาไม่เพียงแต่เป็นความรู้สึกหรืออารมณ์เท่านั้น แต่ยังเป็นผลผลิตของโครงสร้างทางอำนาจและกลไกทางสังคมที่ขับเคลื่อนด้วยภาษาและสัญลักษณ์ทางการเมือง

๑.๒ ชาตินิยมแบบประชานิยม

ทฤษฎีชาตินิยมแบบประชานิยมของเออร์เนสโต ลาคลอ (Ernesto Laclau) เสนอว่า การสร้าง “ประชาชน” ในทางการเมืองเป็นกระบวนการทางวาทกรรมที่แบ่งแยกสังคมออกเป็นสองฝ่ายหลัก คือ “ชนชั้นนำ” และ “ประชาชน” โดยผ่านการสร้างอัตลักษณ์ที่มีลักษณะเรียบง่ายและชัดเจน (Laclau, 2005) ชาตินิยมในลักษณะนี้มีบทบาทสำคัญในการปลุกกระแสความรักชาติผ่านการรวมตัวของผู้คนที่รู้สึกว่าตนเองถูกกดขี่หรือถูกละเมิดสิทธิ

ชาตินิยมแบบประชานิยมจึงไม่ใช่เพียงแค่ความรักชาติในเชิงวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์เท่านั้น แต่เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ใช้ประโยชน์จากความรู้สึกทางอารมณ์และอัตลักษณ์เพื่อรวมศูนย์อำนาจและสร้างความชอบธรรมในการปกครอง ผ่านการเน้นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่ถูกมองว่าเป็น “ศัตรูภายใน” หรือ “ศัตรูภายนอก” ซึ่งเป็นกลยุทธ์ในการเสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของ “ประชาชน”

แนวคิดนี้จะช่วยให้เราเข้าใจได้ว่า วาทกรรมชาตินิยมในบริบทชายแดนไทย - กัมพูชา ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของความขัดแย้งระหว่างรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นการต่อสู้ทางวาทกรรมที่สะท้อนความต้องการทางการเมืองภายในของแต่ละฝ่าย และเป็นกลไกที่ใช้ในการสร้างอัตลักษณ์และรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อรักษาอำนาจ

๑.๓ อัตลักษณ์ชาติพันธุ์และพหุวัฒนธรรม

เบเนดิกต์ แอนเดอร์สัน(Benedict Anderson) เสนอแนวคิด “ชาติจินตนาการ” (Imagined Communities) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าชาติไม่ใช่สิ่งที่มีอยู่โดยธรรมชาติหรือถูกกำหนดมาแต่แรก แต่เป็นชุมชนทางสังคมที่ถูกสร้างขึ้นผ่านกระบวนการทางวัฒนธรรมและสื่อสารร่วมกัน (Anderson, 1983) ชาติเป็นการจินตนาการของประชาชนที่ไม่ได้รู้จักกันทั้งหมด แต่มีความเชื่อร่วมกันว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเดียวกัน ความรู้สึกนี้เป็นพื้นฐานของอัตลักษณ์ชาติที่ก่อให้เกิดความรักชาติและความภาคภูมิใจ

สจวร์ต ฮอลล์ (Stuart Hall) ได้ขยายความเข้าใจในเรื่องอัตลักษณ์โดยเน้นว่า อัตลักษณ์ชาติพันธุ์เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้และมีลักษณะพลวัต (Hall, 1990) อัตลักษณ์ไม่ได้เป็นสิ่งที่คงที่หรือสมบูรณ์แบบแต่ถูกสร้างขึ้นผ่านกระบวนการเจรจาและวาทกรรมในสังคมพหุวัฒนธรรม โดยอัตลักษณ์เหล่านี้สามารถมีหลายมิติและหลายชั้นที่ซ้อนทับกัน ซึ่งทำให้เกิดความซับซ้อนและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภายในชาติ

แนวคิดเหล่านี้ช่วยให้เราตระหนักว่า การทำความเข้าใจชาติพันธุ์และพหุวัฒนธรรมในบริบทไทย - กัมพูชา ต้องพิจารณาถึงความซับซ้อนของอัตลักษณ์ที่ไม่ได้เป็นสิ่งที่ตายตัว และต้องเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อป้องกันความขัดแย้งและส่งเสริมความสงบสุขในสังคม แนวคิดจากแอนเดอร์สัน และฮอลล์ ถูกนำมาประกอบกับบริบทไทย – กัมพูชา จะเห็นได้ว่าความรู้สึกเป็นศัตรูระหว่างสองชาติมิได้เกิดจากข้อพิพาทเรื่องแผนที่หรือดินแดนเท่านั้น หากเกิดจากกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ของชนชั้นนำที่ฉวยโอกาสที่ตอกย้ำความแตกต่างของ “ชาติพันธุ์” และ “ศักดิ์ศรี” ผ่านวาทกรรมซ้ำซากที่สื่อและผู้นำการเมืองส่งต่อกันมาหลายทศวรรษ การเข้าใจว่าอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่

สร้างได้และเปลี่ยนแปลงได้ จึงเปิดพื้นที่ให้เราถามต่อว่าในสังคมไทยที่เป็นพหุวัฒนธรรมโดยเนื้อแท้ การนิยามอัตลักษณ์ผ่านการดูหมิ่น “ผู้อื่น” จะนำพาเราไปสู่สันติภาพ หรือกลับไปสู่กับดักของการแบ่งแยกซ้ำซากกันแน่

๒. ชาตินิยมเชิงอำนาจ: กลไกทางการเมืองของการผลิตความรักชาติ

ชาตินิยมมิได้เป็นเพียงความรู้สึกรักชาติที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หากแต่เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการผลิตซ้ำผ่านกลไกของรัฐ สถาบัน และอำนาจทางการเมือง ความรักชาติถูกสร้างขึ้นอย่างไร ใครเป็นผู้กำหนดความหมายของความเป็นชาติ และเพราะเหตุใดชาตินิยมต้องทำงานควบคู่กับการควบคุมความกลัว และการแบ่งแยก การทำความเข้าใจชาตินิยมในฐานะเครื่องมือทางอำนาจจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการถอดรื้อมายาคติในโลกการเมืองร่วมสมัย

๒.๑ ความหมายของ ชาตินิยมเชิงอำนาจ (Authoritarian Nationalism)

“ชาตินิยมเชิงอำนาจ” หมายถึงรูปแบบของชาตินิยมที่รัฐหรือกลุ่มชนชั้นนำใช้เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมทางการเมืองโดยอาศัยการยึดโยงความภักดีต่อชาติและความเป็นหนึ่งเดียวของประชาชนในลักษณะกดดันและควบคุมภายในอย่างเข้มงวด ลักษณะโดดเด่นของชาตินิยมเชิงอำนาจคือการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือความเห็นต่าง โดยให้ความสำคัญกับการแสดงออกถึงความรักชาติที่ “ถูกต้อง” และ “เหมาะสม” (Gramsci, 1971) กลไกนี้ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความมั่นคงทางอำนาจผ่านการขับไล่ความคิดที่เป็นภัยต่อความสามัคคีของชาติและขจัดเสียงคัดค้านทางการเมือง

ในบริบทของรัฐไทยและกัมพูชา ชาตินิยมเชิงอำนาจถูกปลุกเร้าในช่วงเวลาที่มีความตึงเครียดทางการเมืองและปัญหาความมั่นคงชายแดน แต่รัฐมักใช้วาทกรรม “การปกป้องชาติ” เป็นเครื่องมือจัดการกับฝ่ายค้านหรือกลุ่มที่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อเอกภาพของชาติ โดยผ่านการควบคุมสื่อและการปราบปรามผู้เห็นต่าง (Kurlantzick, 2007) และนำไปสู่การสร้างศัตรูภายนอกในรูปแบบของชาติเพื่อนบ้าน ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือเสริมสร้างความชอบธรรมในการรักษาอำนาจทางการเมืองของตน

ชาตินิยมเชิงอำนาจยังเป็นกลไกที่กระตุ้นให้เกิดความรักชาติแบบที่เรียกว่า “รักชาติแบบมีเงื่อนไข” (Conditional patriotism) ซึ่งความรักชาตินั้นถูกผูกโยงกับการปฏิบัติตามกรอบอุดมการณ์ของรัฐและตีตรา “ศัตรู” หรือ “ผู้ทรยศ” อย่างชัดเจน (Levitsky & Way, ๒๐๑๐) โดยผลลัพธ์คือการผลิตวาทกรรมที่นำไปสู่แบ่งแยกสังคมให้เป็น “พวกเรา” ที่รักชาติอย่างแท้จริง กับ “พวกเขา” ที่ถูกตราหน้าว่า “ขายชาติ” “ชังชาติ”หรือ”เป็นภัยต่อชาติ” จนอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมและการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ที่ถูกมองว่าเป็นฝ่ายตรงข้าม

ด้วยเหตุนี้ชาตินิยมเชิงอำนาจจึงไม่ใช่เพียงเรื่องของการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อโครงสร้างสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศ โดยเฉพาะบริเวณพรมแดนซึ่งเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริงที่เส้นจะแบ่งผู้คนให้แยกชาติพันธุ์กันอย่างเด็ดขาด ประชาชนไทยในจังหวัดบุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีษะเกษ ย่อมมีเชื้อสายชาติพันธุ์เชื่อมโยงกับประชาชนในกัมพูชา

เป็นสิ่งปฏิเสธมิได้ เห็นได้จากภาษาที่ใช้ในท้องถิ่น สิ่งนี้อาจกลายเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการแบ่งแยกและความเกลียดชังในสังคมพหุวัฒนธรรมอย่างไทย ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมสูง ดังนั้นการทำความเข้าใจและวิพากษ์ชาตินิยมเชิงอำนาจจึงเป็นกุญแจสำคัญในการหาทางออกที่สันติและยั่งยืนสำหรับสังคมไทย

๒.๒ กลไกทางการเมืองในการผลิตชาตินิยมเชิงอำนาจ

กลไกสำคัญที่ผลักดันการผลิตชาตินิยมเชิงอำนาจในบริบทไทยและกัมพูชาคือสื่อมวลชนซึ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสร้างและขยายวาทกรรมความรักชาติ สื่อมักถูกใช้เป็นเวทีสาธารณะที่เผยแพร่ภาพลักษณ์ของชาติในรูปแบบที่ได้รับการควบคุมและกรองโดยรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหรือกลุ่มอำนาจทำให้การนำเสนอข่าวสารโดยเฉพาะเรื่องพิพาทชายแดนหรือความขัดแย้งทางการเมืองมักถูกจัดวางในกรอบของ “การปกป้องชาติ” หรือ “การต่อสู้กับศัตรูภายนอก” ซึ่งช่วยปลุกกระแสชาตินิยมให้แข็งแกร่งขึ้นภายในสังคม (Herman & Chomsky, ๑๙๘๘) แต่ก็สร้างผลกระทบต่อสังคมรุนแรงเช่นเดียวกัน

สถาบันรัฐเองเป็นอีกกลไกหลักที่นำชาตินิยมเชิงอำนาจไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ รัฐใช้กลไกทางกฎหมาย การบริหาร และนโยบายของรัฐบาลเพื่อกำหนดแนวคิดเรื่องชาติและศักดิ์ศรีแห่งชาติอย่างเข้มงวด การจัดกิจกรรมที่แสดงออกถึงความภักดีต่อชาติอย่างเปิดเผย รัฐยังใช้สถาบันความมั่นคงและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุมเข้มและปราบปรามกลุ่มที่แสดงความเห็นต่างซึ่งถูกตีความว่าเป็นภัยต่อเอกภาพของชาติ (Anderson, 2006) กรณีที่มีการใช้คำว่า “ขายชาติ” “ชังชาติ” ในการโจมตีทางการเมืองภายในประเทศ คำนี้ถูกปลุกขึ้นมาเพื่อสร้างความแตกแยกทางสังคมและกดดันผู้ที่มีความเห็นแตกต่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูง การกล่าวหาว่า “ขายชาติ”ไม่เพียงแต่เป็นการทำลายภาพลักษณ์ของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างบรรยากาศแห่งความหวาดกลัวและความไม่ไว้วางใจในสังคมโดยรวม

พรรคการเมืองเป็นอีกหนึ่งเวทีสำคัญที่มีบทบาทผลิตและกระจายวาทกรรมชาตินิยมเชิงอำนาจ พรรคเหล่านี้ใช้ประเด็นชาติพันธุ์และชาตินิยมเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อประโยชน์ทางการเมืองและตอกย้ำความชอบธรรมทางการเมืองในมุมมองของตน การชูธงรักชาติในเวทีสาธารณะกลายเป็นวิธีสร้างฐานเสียงและกำจัดคู่แข่งทางการเมืองด้วยการตีตราว่า “ขายชาติ” หรือไม่จงรักภักดีต่อชาติ (Geertz, 1973)

บุคคลสำคัญในฐานะผู้นำทางการเมือง นักการทหาร นักการทูต หรือผู้ทรงอิทธิพลทางความคิด มีบทบาทไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากลไกอื่น การแถลงข่าว การปราศรัย หรือคำให้สัมภาษณ์ที่สร้างวาทกรรมรักชาติหรือการตำหนิฝ่ายตรงข้ามเป็นเครื่องมือสำคัญในการปลุกเร้าความรู้สึกชาตินิยมและยึดโยงประชาชนเข้ากับกลุ่มอำนาจนั้น บุคคลเหล่านี้มักใช้ภาษาเชิงอุดมการณ์และสัญลักษณ์ทางชาติพันธุ์เพื่อสร้างความเข้มแข็งของอัตลักษณ์ชาติและความชอบธรรมทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของตน (Anderson, 2006)

การผสมผสานกลไกต่างๆ อย่างสอดประสานสร้างระบบนิเวศชาตินิยมเชิงอำนาจที่มีความซับซ้อนและสื่อทำหน้าที่ขยายผลรัฐและพรรคการเมืองที่กำหนดวาทกรรม ขณะเดียวกันบุคคลสำคัญทำหน้าที่เสริมสร้างความชอบธรรมและจุดประกายอารมณ์รักชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกเหล่านี้ทำให้

ชาตินิยมกลายเป็นเครื่องมืออันทรงพลังในการรักษาอำนาจและกำหนดทิศทางทางการเมือง ในสังคมที่มีความเปราะบางทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม เช่นประเทศไทยและกัมพูชา กรณีศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าชาตินิยมเชิงอำนาจในไทยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการประกาศความเป็นชาติ แต่เป็นกลไกที่ซับซ้อนซึ่งเชื่อมโยงวาทกรรม ปฏิบัติการ และสัญลักษณ์เข้าด้วยกันเพื่อสร้างอำนาจทางการเมืองและควบคุมสังคม ความรักชาติในลักษณะนี้จึงถูกผลิตและควบคุมอย่างมีจุดมุ่งหมายไม่ใช่การแสดงออกตามธรรมชาติของประชาชน แต่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ

๓. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการตีตรา: จากเกียรติแห่งชาติสู่การทำให้ผู้อื่นเป็นศัตรู

ภายใต้กรอบคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งควรตั้งอยู่บนหลักการของความเสมอภาคและการเคารพในความแตกต่าง ปรากฏการณ์การตีตราทางสังคมไทยกลับดำรงอยู่ในฐานะกลไกแห่งอำนาจที่ทำให้ “ผู้อื่น” กลายเป็นเป้าหมายของการกีดกันและลดทอนความเป็นมนุษย์ การอ้างอิง “เกียรติแห่งชาติ” และการสร้างความชอบธรรมต่อการแบ่งแยกซึ่งไม่เพียงแต่มีนัยทางการเมือง หากยังท้าทายต่อหลักสิทธิมนุษยชนในระดับโครงสร้างของสังคมไทยที่ทุกวันนี้ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ

๓.๑ นิยามของ “ศักดิ์ศรี” (Dignity) และความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการรับรองคุณค่าและสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในสังคมสมัยใหม่ ตามแนวคิดปรัชญาของอิมมานูเอล คานท์ “ศักดิ์ศรี” หมายถึงสถานะที่มนุษย์เป็น “ประธานในตัวเอง” (An end in itself) มิใช่เป็นเครื่องมือของผู้อื่น (Kant, 1969) ดังนั้นทุกคนจึงสมควรได้รับการเคารพและปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ในเชิงกฎหมายสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีจึงกลายเป็นรากฐานของสิทธิความเท่าเทียมและเสรีภาพที่รัฐพึงเคารพและคุ้มครอง

นอกจากนั้น ศักดิ์ศรียังมีบทบาทสำคัญในฐานะหลักการชี้นำการดำเนินนโยบายสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน โดยเน้นการรักษาความเป็นมนุษย์ในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจสังคม หรือวัฒนธรรม แนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ไม่จำกัดอยู่แค่ในระดับปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นมาตรฐานสากลที่เชื่อมโยงความเคารพในความแตกต่างทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมเข้าด้วยกัน ดังนั้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นด่านแรกที่ป้องกันการกระทำใด ๆ ที่อาจลดทอน “คุณค่าของมนุษย์” ในสังคม

อย่างไรก็ตาม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแง่มุมนี้มิใช่เพียงแนวคิดนามธรรมที่อยู่ในตำราเท่านั้น หากเป็นหลักการที่มีพลังผูกมัดทางกฎหมายและจริยธรรม ทั้งในรัฐธรรมนูญไทยและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกระบุเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเคร่งครัด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือหัวใจของความเป็นมนุษย์ที่ต้องได้รับการยอมรับ เคารพ และคุ้มครองอย่างเท่าเทียมในทุกสังคมและบริบททางการเมือง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความเข้าใจในบทบาทของศักดิ์ศรีในเชิงวิพากษ์ต่อไป

๓.๒ การเบี่ยงเบนความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทชาตินิยม

ในบริบทของชาตินิยมเชิงอำนาจ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสากลมักถูกเบี่ยงเบนไปสู่การตีความในเชิงจำกัดและแบ่งแยก โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกผูกติดเข้ากับแนวคิดเรื่อง “เกียรติแห่งชาติ” ที่จำกัดความหมายไว้เฉพาะกับสมาชิกของชาติพันธุ์หรือกลุ่มชาติหนึ่งเท่านั้น (Anderson, ๒๐๐๖) การตีความเช่นนี้ทำให้ศักดิ์ศรีมิได้หมายถึงคุณค่าของมนุษย์ในฐานะมนุษย์ทั่วไป แต่หมายถึงสถานะที่ขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีและการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนชาติ ผลลัพธ์ที่ตามมาคือการลดทอนศักดิ์ศรีของ “ผู้อื่น” ที่ไม่อยู่ในกรอบชาตินิยมเดียวกันลงไปโดยปริยาย

การเบี่ยงเบนความหมายนี้มักเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองหรือความตึงเครียดทางชาติพันธุ์ เช่น การใช้วาทกรรมว่าฝ่ายตรงข้ามหรือชาติพันธุ์อื่นเป็น “ภัยคุกคามต่อเกียรติของชาติ” ซึ่งนำไปสู่การสร้างภาพ “ศัตรู” ที่ต้องถูกต่อต้านหรือถูกกีดกันออกจากสังคม (Nussbaum, 1997) การเชื่อมโยงศักดิ์ศรีกับชาตินิยมเชิงอำนาจเช่นนี้จึงกลายเป็นเครื่องมือที่ใช้ทำให้ฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์อื่นถูกตีตราและถูกละเมิดสิทธิโดยชอบธรรมทางสังคมและการเมือง การเบี่ยงเบนศักดิ์ศรีในลักษณะนี้ส่งผลกระทบลึกซึ้งต่อความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธ์ต่างๆในสังคม โดยเฉพาะในสังคมพหุวัฒนธรรมเช่นประเทศไทย ซึ่งมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมสูง (Jenkins, 2008) การจำกัดความหมายของศักดิ์ศรีให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจึงสร้างความแตกแยกและความไม่ไว้วางใจระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ และอาจเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นการวิพากษ์และตระหนักถึงการเบี่ยงเบนความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทชาตินิยมเชิงอำนาจ จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการป้องกันไม่ให้ใช้วาทกรรมทางการเมืองใช้ศักดิ์ศรีเป็นเครื่องมือแบ่งแยกและลดทอนคุณค่าของมนุษย์ โดยเปิดทางให้สังคมยืนหยัดในหลักการความเท่าเทียมและความเคารพในความหลากหลายอย่างแท้จริง

๓.๓ การลดทอนศักดิ์ศรีของ “ฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง” หรือ “ชาติพันธุ์อื่น”

ในบริบทการเมืองไทยและพิพาทชายแดนกับกัมพูชา มีตัวอย่างที่ชัดเจนของการใช้ภาษาและสื่อเป็นเครื่องมือเพื่อลดทอนศักดิ์ศรีของฝ่ายตรงข้ามหรือชาติพันธุ์อื่นอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วาทกรรมเพื่อประโยชน์การเมืองที่กล่าวหาว่า “ขายชาติ” หรือ “ชังชาติ” ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการโจมตีทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นการลดทอนความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหา (Philpot, 2009) คำพูดเหล่านี้ถูกกระจายผ่านสื่อหลากหลายรูปแบบ ทั้งสื่อกระแสหลักและโดยเฉพาะสื่อโซเชียลมีเดียที่ถือว่าเข้าถึงประชาชนมากที่สุดในเวลานี้อาจทำให้เกิดบรรยากาศความเกลียดชังและแบ่งแยกทางสังคมไทยอย่างรุนแรง

การนำเสนอข่าวหรือบทความที่สร้างภาพลบ การด้อยค่าต่อกลุ่มชาติพันธุ์กัมพูชาในฐานะ “ผู้รุกราน” หรือ “ผู้ล่วงล้ำแดน” ซึ่งไม่ได้สะท้อนข้อเท็จจริงทั้งหมด แต่ถูกจัดวางเพื่อสร้างความรู้สึกหวาดระแวงและเกลียดชัง สื่อบางแห่งใช้ภาพและถ้อยคำที่กดทับ ด้อยค่า และดูหมิ่นศักดิ์ศรีของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อนบ้านอย่างชัดเจน การใช้ภาพซ้ำ ๆ ที่มีเนื้อหาด้อยค่าหรือเป็นการสื่อถึงความด้อยกว่าทางวัฒนธรรมและศีลธรรม (Jones, 2011) ส่งผลให้ประชาชนไทยทั่วไปได้รับอิทธิพลทางความคิดในเชิงลบโดยไม่รู้ตัว

ในทางการเมืองภาษาที่ใช้ในการกล่าวหาฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง เช่น “ขายชาติ” หรือ “ชังชาติ” ถูกใช้เป็นกลยุทธ์เพื่อทำลายความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของฝ่ายตรงข้ามอย่างรุนแรง คำเหล่านี้ทำหน้าที่เหมือนตราประทับทางศีลธรรมที่ตัดขาดบุคคลหรือกลุ่มจากชุมชนทางการเมืองและสังคม ทำให้ถูกปฏิเสธสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางประชาธิปไตยอย่างเท่าเทียมผลกระทบทางจิตใจและสังคมที่ตามมาจึงลึกซึ้งและยากจะแก้ไข สังคมไทยจำเป็นเร่งด่วนในการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการใช้ภาษาและสื่อที่ส่งผลต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การพัฒนากรอบกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจนในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดศักดิ์ศรีผ่านการตีตรา ประทับตราทางการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้สังคมตกอยู่ในวังวนของความเกลียดชังและแบ่งแยกที่อาจลุกลามเป็นความรุนแรงทางสังคมในที่สุด

๔. ไทยกับกัมพูชา: พรมแดน วาทกรรม และผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง

แม้พรมแดนจะถูกวาดด้วยเส้นบนแผนที่ แต่ความหมายของมันกลับถูกเขียนผ่านวาทกรรมทางการเมือง ความขัดแย้งไทย – กัมพูชา โดยเฉพาะประเด็นพื้นที่ทับซ้อนทางประวัติศาสตร์ที่มิได้สะท้อนเพียงข้อพิพาทด้านอธิปไตย แต่ยังเผยให้เห็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์จากความรักชาติ การระดมมวลชน และการสร้างภาพ

๔.๑ ความขัดแย้งชายแดนในเชิงประวัติศาสตร์

ประวัติศาสตร์ความขัดแย้งชายแดนระหว่างไทยและกัมพูชาเป็นเรื่องที่มีรากฐานลึกซึ้งและซับซ้อน เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงยุคอาณานิคมฝรั่งเศสซึ่งมีการกำหนดเส้นเขตแดนอย่างไม่ชัดเจนระหว่างอาณาจักรทั้งสอง ฝรั่งเศสในฐานะเจ้าอาณานิคมของกัมพูชาได้กำหนดเส้นแบ่งเขตแดนที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและการเรียกร้องอธิปไตยในพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะบริเวณปราสาทพระวิหารที่กลายเป็นจุดเริ่มต้นของความตึงเครียดทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมระหว่างสองชาติ การกำหนดเส้นแบ่งแดนจึงต้องดำเนินการด้วยความตกลงเห็นชอบของทั้งสองฝ่าย

ความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของเขตแดนตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นประเด็นที่สะท้อนความรู้สึกทางอัตลักษณ์และชาติพันธุ์ของประชาชนสองฝ่าย พื้นที่ดังกล่าวถูกทำให้เป็นสัญลักษณ์ของความภาคภูมิใจและเกียรติยศของชาติ การถกเถียงเรื่องความถูกต้องของอำนาจอธิปไตยจึงมีน้ำหนักทางอารมณ์และประวัติศาสตร์ที่ลึกซึ้ง ในช่วงเวลาต่อมาความขัดแย้งนี้ได้กลายเป็นปัญหาที่ท้าทายความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอย่างต่อเนื่อง และกลายเป็นชนวนของความไม่ไว้วางใจและความหวาดระแวงในระดับ

ประชาชนและรัฐบาล ความล่าช้าในการแก้ไขปัญหายิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงความเปราะบางของการสร้างรัฐชาติในภูมิภาคที่มีประวัติศาสตร์ผสมผสานและความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูง

การวิเคราะห์ความขัดแย้งชายแดนในเชิงประวัติศาสตร์จึงต้องพิจารณาทั้งบริบททางกฎหมายและวัฒนธรรมควบคู่กันไป เพื่อเข้าใจว่าปัญหานี้ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของเส้นแบ่งทางภูมิศาสตร์ แต่เป็นการปะทะของอัตลักษณ์ที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นในบริบทของรัฐชาติสมัยใหม่ (Anderson, 2006) ซึ่งมีผลกระทบต่อการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจนถึงปัจจุบัน

๔.๒ ผลประโยชน์การเมืองภายในกัมพูชา: ชาตินิยมเพื่อรวมศูนย์อำนาจรัฐ

การเมืองภายในกัมพูชามีลักษณะเฉพาะโดยมีการใช้ชาตินิยมเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองมาโดยตลอด รัฐบาลกัมพูชาโดยผู้นำมักใช้ประเด็นพิพาทชายแดนเป็นวาระทางการเมืองเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวในชาติและสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองตลอดมา โดยเฉพาะแทบทุกครั้งช่วงก่อนเลือกตั้ง ที่เริ่มมีปัญหาชายแดนกับเวียดนาม ลาว และไทย ชาตินิยมในลักษณะนี้มีบทบาทสำคัญในการเบี่ยงเบนความสนใจของประชาชนจากปัญหาภายในประเทศ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใน (Levitsky & Way, 2010)

ผู้นำกัมพูชามักใช้วาทกรรมที่เน้นความภักดีต่อชาติและการปกป้องอธิปไตยเพื่อหล่อหลอมความรู้สึกแห่งการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่ประชาชน สร้างคะแนนนิยมผ่านคำปราศรัยและการรณรงค์ที่เน้นย้ำความสำคัญของ “ศัตรูภายนอก” และการปกป้องดินแดนให้คงอยู่ในมือของชาติกัมพูชา การใช้ชาตินิยมเชิงประชานิยม (Populist nationalism) จึงกลายเป็นกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพในการคงไว้ซึ่งอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง (Jones, 2011) โดยเฉพาะชนชั้นนำทางการเมืองของกัมพูชาที่ใช้กลยุทธ์นี้ตลอดมา

กลยุทธ์นี้ยังช่วยสร้างความชอบธรรมทางการเมืองโดยการหลอมรวมอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และวาทกรรมเป็นปฏิปักษ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้กลายเป็นเครื่องมือที่ชัดเจนในการต่อสู้ทางการเมืองภายในประเทศ ด้วยการสร้างภาพ “ศัตรูภายนอก” อย่างไทยขึ้นมาเป็นเป้าล่อ

“...รัฐบาลกัมพูชาโดยผู้นำมักใช้ประเด็นพิพาทชายแดนเป็นวาระทางการเมืองเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวในชาติ และสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง...”

รัฐบาลกัมพูชาจึงสามารถยกระดับความชอบธรรมทางการเมืองของตนเองในสายตาประชาชนและลดทอนเสียงวิจารณ์จากฝ่ายตรงข้ามภายในได้ แต่กลยุทธ์ชาตินิยมเช่นนี้ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากการเน้นชาตินิยมเพื่อรวบรวมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมักมาพร้อมกับความเสี่ยงที่จะเกิดความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการแบ่งแยกภายในสังคมด้วย การเมืองที่พึ่งพาชาตินิยมจึงต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบคอบถึงผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อเสถียรภาพของภูมิภาคและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนริมชายแดน

๔.๓ ผลประโยชน์ทางการเมืองไทย: การฉวยโอกาสตีตราฝ่ายตรงข้ามและการทำลายฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง

ในบริบทการเมืองไทย การอ้างภัยคุกคามจากภายนอกโดยเฉพาะในกรณีพิพาทชายแดนกับกัมพูชา กลับมิใช่เพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง แต่กลับถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมของฝ่ายถือกำลังโดยอ้างความมั่นคงภายในประเทศ พร้อมกับทำลายฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองอย่างรุนแรง การเมืองแบบนี้สะท้อนลักษณะของชาตินิยมเชิงอำนาจที่ใช้ความรักชาติเป็นเครื่องมือปลุกระดมความรู้สึกของประชาชน เพื่อสนับสนุนฝ่ายที่ครองอำนาจหรือโจมตีฝ่ายตรงข้าม (Jones, 2011)

วาทกรรมที่ถูกใช้บ่อยครั้งการกล่าวหาว่าฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง “ขายชาติ” หรือไม่จงรักภักดีต่อชาติ ซึ่งเป็นการตีตราที่รุนแรงและมีผลกระทบเชิงลบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยไทย การใช้คำกล่าวหาเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงการต่อสู้ทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้าง “ศัตรูภายใน” เพื่อหลอมรวมประชาชนในฐานะกลุ่มที่มีความรักชาติเดียวกันเพื่อทำลายฝ่ายตรงข้าม การใช้สัญลักษณ์ของรัฐ เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมของฝ่ายนำอำนาจรัฐทางทหารและกระตุ้นความรักชาติ อาจกลายเป็นกลไกที่มีอิทธิพลในวงกว้างต่อการสร้างความรู้สึกของ “เรา” และการกีดกัน “พวกเขา” ซึ่งส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในสังคมไทยที่มีความพหุวัฒนธรรมสูง (Jenkins, 2008)

การเมืองที่อิงกับการสร้างภัยคุกคามจากภายนอกโดยฉกฉวยหาผลประโยชน์เช่นนี้ มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความแตกแยกภายในสังคมไทยและทำให้พัฒนาการของการเมืองไทยล้าหลังต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพลงไปอีก บทบาทของสื่อและผู้นำทางความคิดจึงมีความสำคัญในการส่งเสริมการรับรู้ที่เป็นกลางและเคารพความแตกต่าง เพื่อป้องกันไม่ให้วาทกรรมชาตินิยมถูกนำไปใช้ในทางที่ทำลายความสามัคคีของชาติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับวาทกรรมเหล่านี้ และพัฒนากลไกทางนโยบายที่เน้นความเคารพในความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมการสื่อสารที่สร้างสรรค์และไม่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง โดยเฉพาะในสังคมที่มีความหลากหลายเช่นประเทศไทย การสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และการเมืองที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของความมั่นคงของรัฐไทยและความสงบสุขในระยะยาวที่แท้จริง

๕. สังคมไทยกับปัญหาพหุวัฒนธรรม: ความเข้าใจผิด และความเปราะบางทางชาติพันธุ์

ปฏิเสธไม่ได้ว่าสังคมไทยประกอบด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และศาสนา หากกรอบคิดแบบรัฐชาติเดี่ยวผลักดันให้ความหลากหลายนั้นกลายเป็น “อื่น” ที่ต้องถูกกลืนหรือควบคุม ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับพหุวัฒนธรรมทั้งในเชิงนโยบายและทัศนคติสาธารณะ อาจเป็นอุปสรรคเชิงสัญลักษณ์นำไปสู่ความเปราะบางเชิงโครงสร้างของกลุ่มชาติพันธุ์ชายขอบในสังคมไทยและการอยู่ร่วมในสังคมไทย

๕.๑ รัฐไทยในฐานะ “พหุชาติพันธุ์” และ “พหุวัฒนธรรม” โดยธรรมชาติ

แม้รัฐไทยจะดำรงอยู่ภายใต้กรอบของอุดมการณ์ “รัฐชาติ” มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่ ๒๕ แต่ในทางสังคมและประวัติศาสตร์แล้ว ประเทศไทยคือดินแดนของพหุชาติพันธุ์โดยแท้ ด้วยลักษณะภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่บริเวณคาบสมุทรอินโดจีน อันเป็นจุดตัดของเส้นทางการค้า การเคลื่อนย้ายของผู้คน และการปะทะสังสรรค์ทางวัฒนธรรมมาอย่างยาวนาน ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ลาว เขมร มอญ จีน มลายู กะเหรี่ยง และกลุ่มชาวเขาต่าง ๆ สะท้อนว่าประเทศไทยไม่ได้เป็นสังคมที่มี “ความเป็นไทยแท้” ดั้งเดิมที่ใดที่หนึ่ง หากแต่เกิดจากการผสมผสานทางวัฒนธรรมที่สั่งสมผ่านกาลเวลา (Thongchai Winichakul, 1994)

ความหลากหลายนี้ยังปรากฏชัดในด้านภาษา ศาสนา ประเพณี และวิถีชีวิต เช่น ภาษาไทยถิ่นที่หลากหลายทั่วภูมิภาค การมีอยู่ของศาสนาอิสลามในภาคใต้ของประเทศ และการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของประเพณีมอญ - เขมรในภาคกลางตอนล่าง ล้วนเป็นหลักฐานว่ารัฐไทยไม่ได้มีโครงสร้างทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกภาพ หากแต่เป็นพหุลักษณ์ (Plurality) ที่ถูกตีความและกล่อมเกลาภายใต้กลไกของรัฐสมัยใหม่ อุดมการณ์รัฐชาตินิยมที่เข้มข้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ เป็นต้นมา ได้สร้างวาทกรรมความเป็นไทยในลักษณะ “หนึ่งภาษา หนึ่งศาสนา หนึ่งอัตลักษณ์” ซึ่งส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์อื่นถูกกลืน หรือถูกทำให้เป็น “พลเมืองชั้นสอง” (Thongchai Thongchai, 1994) การมองข้ามหรือไม่ยอมรับความหลากหลายที่เป็นธรรมชาติของสังคมไทย จึงไม่ใช่เพียงการปฏิเสธประวัติศาสตร์ แต่ยังเป็นการวางรากฐานของความไม่เสมอภาคทางวัฒนธรรมที่ยังคงฝังลึกมาจนถึงปัจจุบัน

หากไทยต้องการเป็นสังคมที่มั่นคงในโลกที่เปิดกว้างมากขึ้น ความเข้าใจในความเป็นพหุชาติพันธุ์และพหุวัฒนธรรมไม่ควรถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อเอกภาพของชาติ แต่ควรได้รับการยอมรับในฐานะทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่อุดมสมบูรณ์ และเป็นต้นทุนของการสร้างรัฐที่มีความยุติธรรม เสมอภาค และยั่งยืน

๕.๒ ความเปราะบางของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในรัฐ

แม้สังคมไทยจะประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลายและมีประวัติศาสตร์ของการอยู่ร่วมกันอย่างยาวนาน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหล่านี้กลับมีลักษณะเปราะบาง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างทางสถาบันที่เอื้อต่อการกลืนกลาย (Assimilation) มากกว่าการอยู่ร่วมกันอย่างเสมอภาค (Multicultural coexistence) ความเปราะบางดังกล่าวไม่ได้เป็นผลมาจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมโดยตรง หากแต่เกิด

จากการที่รัฐไทยพยายามสถาปนาความเป็น “ไทยแท้” เป็นอัตลักษณ์กลาง ผ่านระบบการศึกษา สื่อมวลชน และกลไกของราชการ ซึ่งส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ถูกลดทอนความชอบธรรมในการธำรงรักษาอัตลักษณ์ของตนเอง (McCargo, 2008)

สถานการณ์ของชาวมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่แม้จะมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเฉพาะตัวมายาวนาน แต่กลับถูกมองด้วยสายตาแห่งความสงสัย และต้องเผชิญกับนโยบายของรัฐที่พยายามกล่อมเกลาพวกเขาให้กลายเป็น “ไทย” ผ่านภาษา ศาสนา และค่านิยม ความพยายามนี้แม้จะดำเนินด้วยความตั้งใจดีในบางบริบท แต่กลับก่อให้เกิดแรงต่อต้านที่นำไปสู่ความขัดแย้งในระดับลึกทางสังคมและอารมณ์ของพลเมืองจนถึงปัจจุบัน (Askandar, 2021)

ในพื้นที่อื่นความเปราะบางแสดงออกผ่านการเลือกปฏิบัติในชีวิตประจำวัน เช่น การดูถูกสำเนียง การปฏิเสธภาษาถิ่นในระบบราชการ การแสดงอคติทางเชื้อชาติผ่านสื่อบันเทิง และการละเลยบทบาทของกลุ่มชาติพันธุ์ในประวัติศาสตร์กระแสหลัก เหล่านี้ล้วนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของความเคารพเท่าเทียม แต่บนฐานของการยอมรับแบบมีเงื่อนไข ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามวาทกรรมชาตินิยมและอารมณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้น ๆซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

การตระหนักถึงความเปราะบางนี้จึงเป็นจุดตั้งต้นสำคัญของการออกแบบนโยบายของรัฐและวาทกรรมสื่อสารของรัฐไทยจำเป็นต้องยึดหลักสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การเคารพความแตกต่างอย่างแท้จริง เพราะหากสังคมไทยยังคงปล่อยให้ความเปราะบางเหล่านี้ดำรงอยู่โดยไม่มีการเยียวยา ย่อมเป็นการวางเงื่อนไขของความขัดแยงซ้ำซ้อน ที่อาจลุกลามได้ในช่วงเวลาของวิกฤตหรือเมื่อการเมืองต้องการ “ศัตรู” ใหม่เพื่อรวบอำนาจหรือสร้างความชอบธรรมทางการเมือง

๕.๓ การปลุกกระแสชาตินิยมอาจจะทำลายเสถียรภาพภายใน และก่อให้เกิดความขัดแย้งใหม่ในรัฐไทย

แม้ชาตินิยมจะเคยมีบทบาทสำคัญในการสร้างเอกภาพของรัฐไทยในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางประวัติศาสตร์ เช่น การต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคม หรือการรวมศูนย์อำนาจรัฐในยุคเปลี่ยนผ่านสู่รัฐสมัยใหม่ แต่ในปัจจุบันการปลุกกระแสชาตินิยมแบบกีดกัน (Exclusionary nationalism) กลับกลายเป็นกลไกที่ก่อความแตกแยกมากกว่าความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อชาตินิยมถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง เพื่อรวบอำนาจ โค่นทำลายฝ่ายตรงข้ามหรือสร้างความชอบธรรมผ่านการชี้นำว่ามี “ภัยจากภายนอก” หรือ “คนไม่รักชาติ” อยู่ในหมู่ประชาชนเอง (Connors, 2007)

ในสังคมไทยที่ประกอบด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์โดยเฉพาะประชาชนชายขอบทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชาตินิยมในลักษณะนี้มักก่อให้เกิดผลย้อนกลับอย่างรุนแรง เพราะถูกบีบให้กลุ่มที่ไม่อยู่ในกรอบ “ไทยแท้” ต้องเลือกระหว่างการถูกกลืนกับการถูกทำให้เป็น “อื่น” (The Other) ความรู้สึกไม่เป็นที่ต้อนรับ การถูกกีดกัน หรือถูกกล่าวหาว่าเป็นภัยต่อชาติทั้งในเชิงคำพูดหรือเชิงนโยบาย ล้วนเป็นเชื้อเพลิงของความไม่พอใจ และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอย่างยากจะควบคุมได้ (Nilsen, 2012)

กระแสชาตินิยมยังอาจถูกแปลงเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ใช้ในการตีตราฝ่ายตรงข้ามในประเทศ เช่น การกล่าวหานักเคลื่อนไหวหรือพรรคการเมืองว่า “ขายชาติ” หรือ “ชังชาติ” โดยเฉพาะการประทับตราให้พรรคการเมืองซึ่งจะเป็นอันตรายต่อไปในอนาคตอย่างมากในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย การวิจารณ์นโยบายของรัฐในประเด็นสิทธิมนุษยชนอาจถูกตีความว่าเป็นการไม่รักชาติกลไกเช่นนี้ รัฐไม่เพียงแต่ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ รู้สึกแปลกแยก หากแต่ยังทำให้เสียงวิจารณ์จากประชาชนทั่วไปถูกทำให้เงียบลงอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน

ประวัติศาสตร์ร่วมสมัยของประเทศไทยมีเหตุการณ์ความรุนแรงที่สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดการกับความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมอย่างมีความเข้าใจ หนึ่งในกรณีที่สำคัญที่สุดคือ เหตุการณ์ตากใบ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้กำลังปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมชาวมลายูมุสลิมในจังหวัดนราธิวาส ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากจากการขนย้ายผู้ถูกจับกุมด้วยวิธีที่ไร้มนุษยธรรม เหตุการณ์นี้ไม่ได้เป็นเพียงความล้มเหลวด้านการควบคุมฝูงชน แต่คือสัญลักษณ์ของความร้าวลึกระหว่างรัฐไทยกับประชาชนที่มีอัตลักษณ์ต่างไปจากกรอบ “ไทยพุทธ” ที่รัฐเคยวางไว้ (Due-Reh, & Paksi, 2021)

ในบริบทดังกล่าวความเสี่ยงทางการเมืองจึงไม่ใช่เพียงการเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ แต่รวมถึงการสั่นคลอนเสถียรภาพของโครงสร้างทางอำนาจรัฐ ความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐและความสามารถของสังคมในการอยู่ร่วมกันอย่างมีศักดิ์ศรีและความเข้าใจ หากไม่มีการจัดการอย่างมีวิสัยทัศน์ ชาตินิยมที่ควรเป็นพลังบวกในการสร้างสังคม อาจกลายเป็นกลไกบ่อนทำลายความเป็นมนุษย์และจุดชนวนวิกฤตภายในการปกครองประชาธิปไตยของไทยในระยะยาวโดยไม่จำเป็น

สรุป

ในบทความนี้ได้ทบทวนประเด็นสำคัญเกี่ยวกับวาทกรรมรักชาติของไทยที่กลายเป็นพิษผ่านการวิเคราะห์กลไกการผลิตชาตินิยมเชิงอำนาจของฝ่ายการเมือง ซึ่งถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในทางการเมือง แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือในการตีตราและลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของฝ่ายตรงข้าม ทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมในสังคมไทยที่มีลักษณะพหุวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้ง รวมถึงความเสี่ยงของการนำวาทกรรมดังกล่าวมาใช้โดยไม่ระมัดระวัง ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความเปราะบางในโครงสร้างสังคมไทยในระยะยาว เจตนารมณ์ของบทความนี้คือการปกป้องหลักสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในสังคมประชาธิปไตยของไทย ผ่านการตระหนักรู้และเตือนสติให้สังคมไทยและผู้มีบทบาททางการเมืองหยุดใช้ชาตินิยมเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ทำลายความสัมพันธ์และศักดิ์ศรีของมนุษย์ผู้อื่น และหันมาใช้ความรักชาติอย่างมีวิจารณญาณ เคารพความหลากหลายและยึดมั่นในความเป็นธรรม เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและยั่งยืนในที่สุด คำถามที่ชวนให้ทุกฝ่ายไตร่ตรองคือ “เราจะรักชาติอย่างไร โดยไม่ต้องเกลียดใคร?” ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิดที่ท้าทายให้สังคมไทยเดินหน้าสู่ความรักชาติที่สร้างสรรค์และปราศจากความเกลียดชัง เพื่อความเข้มแข็งและความยั่งยืนของชาติที่ทุกชาติพันธุ์ของประเทศไทยในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและจริยธรรมทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาของไทย

๑. ควรยุติการใช้วาทกรรม “ขายชาติ” เป็นเครื่องมือโจมตีทางการเมือง การใช้วาทกรรม “ขายชาติ” เป็นเครื่องมือโจมตีฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง เป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อระบบประชาธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนทุกกลุ่มในสังคมไทย วาทกรรมนี้ไม่เพียงแต่ทำลายความน่าเชื่อถือของผู้ถูกกล่าวหา แต่ยังก่อให้เกิดบรรยากาศความหวาดระแวงและการแบ่งแยกอย่างลึกซึ้งในสังคมไทย ซึ่งขัดขวางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์และการแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างแท้จริง การใช้คำว่า “ขายชาติ” อย่างไม่ระมัดระวังจะขัดแย้งกับหลักสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย การกล่าวหาผู้เห็นต่างว่าเป็น “ศัตรูของชาติ” เป็นการปิดกั้นช่องทางสื่อสารและลดทอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเมือง เพื่อบรรเทาปัญหานี้จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบทางกฎหมายและจริยธรรมที่ชัดเจน ซึ่งคุ้มครองสิทธิการแสดงออกโดยสุจริตและป้องกันการใช้วาทกรรมโจมตีที่สร้างความแตกแยก ทั้งนี้ต้องมีการส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองที่เปิดกว้างและเคารพความหลากหลายทางความคิด เพื่อให้ประชาชนทุกฝ่ายสามารถมีบทบาทในสังคมอย่างเสมอภาค

๒. ส่งเสริม “ชาตินิยมแบบวิพากษ์” (critical nationalism) ที่เคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาออกมาเพื่อเสริมสร้างความรักชาติอย่างมีวิจารณญาณ โดยไม่ละเลยสิทธิและความหลากหลายของประชาชนในสังคม ความรักชาติเช่นนี้ไม่ได้หมายถึงการปิดกั้นความเห็นที่แตกต่าง แต่เป็นการยอมรับและเคารพในความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรมภายในประเทศ เป็นการสร้างสรรค์

อัตลักษณ์ชาติที่เปิดกว้างและยืดหยุ่น สามารถประสานความหลากหลายให้กลายเป็นพลังร่วมในการพัฒนาประเทศ ชาตินิยมรูปแบบนี้เน้นการปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของทุกกลุ่มโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อเป็นฐานที่มั่นคงของความสงบสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต

๓. สื่อมวลชนควรยุติการผลิตอคติและวาทกรรมเกลียดชังในการสร้างและกระจายวาทกรรมทางสังคม รวมถึงการกำหนดกรอบความคิดของประชาชนในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องชาติพันธุ์และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อาจกลายเป็นสื่อกลางของการผลิตอคติและภาษาที่ปลุกปั่นความเกลียดชัง (Hate speech) ซึ่งส่งผลกระทบลึกซึ้งต่อความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และเสถียรภาพของสังคมโดยรวม องค์กรและผู้ผลิตสื่อจะต้องยึดมั่นในจรรยาบรรณและรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อช่วยสร้างสังคมที่เคารพความหลากหลายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกฝ่าย

๔. พัฒนาจริยธรรมทางการเมืองที่ยึดโยงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกฝ่ายเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างระบบการเมืองที่เป็นธรรมและยั่งยืน การตระหนักถึงความสำคัญของศักดิ์ศรีในทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใด หรือฝ่ายการเมืองใด ช่วยลดความขัดแย้งและส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมที่หลากหลาย

การส่งเสริมการเคารพซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีบทบาททางการเมือง รวมถึงการสร้างกรอบการทำงานที่ป้องกันการใช้วาทกรรมที่ดูหมิ่นหรือแบ่งแยกความเป็นมนุษย์ของฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ด้วยวิธีนี้ประชาธิปไตยจะไม่ได้หมายถึงแค่การแข่งขันทางอำนาจเท่านั้น แต่เป็นเวทีของการเคารพและรับฟังซึ่งกันและกัน

บรรณานุกรม

Anderson, B. (2006). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism. Verso*. https://is.muni.cz/el/1423/podzim2013/SOC571E/um/Anderson_B_-_Imagined_Communities.pdf

Askandar, K. (2021). *Peace and conflict transformation in Southeast Asia*. ASEAN University Network – Human Rights Education (AUN-HRE). https://asean-aipr.org/media/library/ef41d488755367316f04fc0e0e9dc9fc.pdf

Associated Press. (2025, July 1). A look at the tensions with Cambodia that led to the suspension of Thailand's prime minister. AP News. https://wtop.com/world/2025/07/a-look-at-soaring-border-tensions-between-cambodia-and-thailand/

Chatterjee, P. (2012). *The black hole of empire: History of a global practice of power*. Princeton: Princeton University Press.

Connors, M. K. (2007). *Democracy and nationalism in Thailand*. Copanhagen: NIAS Press

Due-Reh, A., & Paksi, A. K. (2021). The tragedy of conflict irresolution: Peace dialogue in southernmost Thailand. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 626, 206–217.

Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures*. Basic Books. https://cdn.angkordatabase.asia/libs/docs/clifford-geertz-the-interpretation-of-cultures.pdf

Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks* (Q. Hoare & G. Nowell Smith, Eds. & Trans.). International Publishers. https://ia600506.us.archive.org/19/items/AntonioGramsciSelectionsFromThePrisonNotebooks/Antonio-Gramsci-Selections-from-the-Prison-Notebooks.pdf

Herman, E. S., & Chomsky, N. (1988). *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. Pantheon Books. https://files.libcom.org/files/2022-04/manufacturing_consent.pdf

Jenkins, R. (2008). *Social identity* (3rd ed.). Routledge. http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40841/1/21.pdf.pdf

Jones, L. (2011). Beyond securitization: Explaining the scope of security policy in Southeast Asia. International Relations of the Asia-Pacific, 11(3), 403–432. https://doi.org/10.1093/irap/lcr002

Kant, I. (1969). *Critique of pure reason*. New York: St Martin's Press.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/0198290918.001.0001

Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCargo, D. (2008). *Tearing apart the land: Islam and legitimacy in southern Thailand*. NV, Ithaca: Cornell University Press. https://dokumen.pub/tearing-apart-the-land-islam-and-legitimacy-in-southern-thailand-9780801463624.html

Nilsen, M. (2012). Negotiating Thainess: Religious and national identities in Thailand's southern conflict [Doctoral thesis, Lund University, Centre for Theology and Religious Studies]. https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/3717246/2437291.pdf

Nussbaum, M. C. (1997). *Cultivating humanity: A classical defense of reform in liberal education*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Philpott, D. (2009). An Ethic of Political Reconciliation. *Ethics & International Affairs*, 23(4), 389–407. doi:10.1111/j.1747-7093.2009.00230.x

Saksornchai, J. (2025, July 1). Court suspends Thailand's prime minister to investigate a leaked phone call. AP News. https://apnews.com/article/thailand-cabinet-paetongtarn-leak-call-cambodia-f44701c7e21a99f894fa94981a79ee8d

Thongchai Winichakul. (1994). *Siam mapped: A history of the geo-body of a nation*. University of Hawaii Press. https://s3.us-west-1.wasabisys.com/p-library/books/03d29ba5c07569af9b438856f7be3e7c.pdf

Wongcha-um, P., & Ghoshal, D. (2025, June 28). Thousands demand Thai prime minister quit over border dispute. Reuters. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/thai-protesters-call-prime-minister-paetongtarns-resignation-2025-06-28/

รัฐสภาเปรียบเทียบ:
หลักการ บทบาท และตัวแบบในบริบทการเมืองร่วมสมัย

ศุทธิกานต์ มีจั่น*

กล่าวนำ

รัฐสภาเป็นหนึ่งในสถาบันการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการดำรงรักษาระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นพื้นที่หลักในการออกกฎหมาย ตรวจสอบฝ่ายบริหาร และเป็นเวทีสำหรับการแทนความเห็นของประชาชนในระดับชาติ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และพลวัตภายในของรัฐสภาแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญตามบริบททางประวัติศาสตร์ การเมือง และวัฒนธรรมทางการเมือง

---

* รองศาสตราจารย์สาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. Email: Suthikarn.m@msu.ac.th

การศึกษา “รัฐสภาเปรียบเทียบ” จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยทำให้เข้าใจรูปแบบ ความหลากหลาย และปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของรัฐสภาในระบบการเมืองต่าง ๆ บทความนี้มุ่งเสนอภาพรวมเชิงเปรียบเทียบของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ โดยพิจารณาทั้งในมิติของโครงสร้างการจัดตั้ง ระบบการเมืองที่รัฐสภาดำรงอยู่ ตลอดจนบทบาทและอำนาจของรัฐสภาในบริบทการเมืองร่วมสมัย บทความนี้ยังให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อกรณีศึกษารัฐสภาในประเทศที่มีระบบการเมืองและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มร่วมและความท้าทายเฉพาะของแต่ละระบบ ช่วยให้เราเข้าใจการทำงานของรัฐสภาในบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน และส่งเสริมการวิเคราะห์อิทธิพลของรัฐสภาต่อการกำหนดทิศทางการเมืองและนโยบายภายในประเทศ

“...รัฐสภาเป็นเครื่องมือที่มีชีวิตและลมหายใจในระบอบประชาธิปไตยของเรา...”[๑]

สมเด็จพระเจ้าชาลส์ที่ ๓
แห่งสหราชอาณาจักร

หลักการนิติบัญญัติ

สภานิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยทั่วไปแล้วไม่ได้มีบทบาทในการริเริ่มข้อเสนอทางกฎหมาย แต่บทบาทสำคัญทางการเมืองของรัฐสภากลับเกิดจากการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในโลกปัจจุบันที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐสภามีส่วนสำคัญในการกระบวนการกำกับดูแล ทั้งในด้านการแสดงออกต่อเจตจำนงของประชาชน การปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และการตั้งข้อซักถามหรืออภิปรายในประเด็นที่เป็นข้อกังวลของสาธารณชน

อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของรัฐสภาในการทำหน้าที่เหล่านี้มักได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองและสังคมที่หลากหลาย เช่น ระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งและเสถียรภาพ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และความโปร่งใส

---

[๑] แปลจาก “Parliament is the living and breathing instrument of our democracy” / “King Charles III’s first address at Parliament”, (2022, September 12), *The Times of Israel*, Retrieved from https:// www.timesofisrael. com/full-text-king-charles-iiis-first-address-at-parliament/

ในการทำงานของรัฐสภา กล่าวได้ว่า บทบาทของสมาชิกรัฐสภาหรือตัวรัฐสภาในฐานะสถาบันการเมืองมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของแต่ละประเทศ แต่ความแตกต่างที่สำคัญคือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ล้วนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของการดำเนินการทางการเมือง

การทำความเข้าใจรัฐสภาโดยเฉพาะในเชิงเปรียบเทียบกับระบอบการปกครองและระบบการเมืองที่แตกต่างกันนั้น นอกจากการใช้วิธีอธิบายตามแนวทางสถาบันนิยมแล้ว ยังสามารถอธิบายได้ด้วยแนวทางการตัดสินใจเลือกที่มีเหตุผล เพื่อทำความเข้าใจการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาได้ดีขึ้น (Cox & McCubbins, 2005) นอกจากนี้ แนวทางการศึกษาเชิงโครงสร้างยังเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภากับฝ่ายบริหาร ตุลาการ และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในฐานะองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกรัฐสภาจึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งมักสะท้อนจากผลสำรวจในหลายประเทศที่พบว่า ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า และแม้ว่าบทบาทของรัฐสภาจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในด้านความล่าช้าและการตัดสินใจที่เป็นกลาง แต่ก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง

บทบาทของรัฐสภา

รัฐสภาที่เป็นประชาธิปไตยมักมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ทั้งในฐานะตัวแทนของประชาชนและในการกำกับดูแลรัฐบาล โดยบทบาทเหล่านี้มักมีความสมดุลที่แตกต่างกันไปตามลักษณะและระบบการเมืองในแต่ละประเทศ ในระบบการเมืองแบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประธานาธิบดี และมีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณและการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

“...ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ล้วนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของการดำเนินการทางการเมือง...”

หนึ่งในบทบาทที่สำคัญของรัฐสภาคือ การเป็นตัวแทน (Representation) ซึ่งหมายถึงการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง แม้ว่าการเป็นตัวแทนในรัฐสภาจะมีความหมายที่ชัดเจนในแง่ของการตอบสนองต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ก็ยังไม่มีคำจำกัดความที่สมบูรณ์ที่ทุกคนเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งการถกเถียงเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนสามารถแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบที่เสนอโดยฮันนา พิตกิน (Hanna Pitkin) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ รูปแบบ (Pitkin, 1967) ได้แก่

(๑) เป็นทางการ (Formalistic) เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบและกระบวนการที่ทำให้การเป็นตัวแทนเกิดขึ้น โดยพิจารณาว่าผู้แทนราษฎรเข้ามารับตำแหน่งได้อย่างไร ผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการตัดสินใจอย่างไร และผู้แทนราษฎรต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ลงคะแนนเสียงอย่างไร

(๒) พรรณนา (Descriptive) เกี่ยวข้องกับการสะท้อนถึงขอบเขตที่ผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้ง โดยพิจารณาว่าผู้แทนราษฎรมีความสนใจร่วมกันหรือมีประสบการณ์ร่วมกับประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนหรือไม่

(๓) สัญลักษณ์ (Symbolic) เกี่ยวข้องกับลักษณะที่ผู้แทนราษฎรถูกมองหรือให้ความหมายจากเขตเลือกตั้งหรือที่มาของตน เช่น ผู้แทนราษฎรอาจถูกมองว่าเป็นผู้มีความสามารถในการนำผลประโยชน์สาธารณะมาสู่เขตเลือกตั้ง

(๔) สาระสำคัญ (Substantive) เกี่ยวข้องกับขอบเขตที่ผู้แทนราษฎรให้บริการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง โดยอาจขึ้นอยู่กับความต้องการทางการเมืองของผู้ลงคะแนนเสียง

(๕) การเป็นตัวแทนโดยรวม (Collective Representation) เป็นการเสนอแนะว่าผู้แทนราษฎรควรเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด ไม่เพียงแค่ในเขตเลือกตั้งของตน

การทำความเข้าใจบทบาทของรัฐสภาในแง่นี้ช่วยให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่ได้หลากหลายมิติ ทั้งในฐานะตัวแทนของประชาชนและในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งบทบาทเหล่านี้มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หน้าที่ของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภามีหน้าที่สำคัญ ๖ ประการที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของระบบการปกครองและการบริหารประเทศ (McCormick et al., 2019, p. 143) ได้แก่

(๑) การเป็นตัวแทน (Representation) สมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้ที่เลือกตนเข้ามาทำหน้าที่นี้ โดยปกติแล้วผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ภายใต้พรรคการเมืองที่ตนสังกัด

(๒) งานด้านนิติบัญญัติ (Legislation) รัฐสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบ แก้ไข และให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายที่ได้รับการเสนอ โดยไม่ว่าจะมาจากแหล่งใด

(๓) การอนุมัติรายจ่าย (Authorizing expenditure) รัฐสภามีบทบาทในการอนุมัติหรือปฏิเสธงบประมาณประจำปีที่รัฐบาลจัดทำ โดยการอนุมัติงบประมาณมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐบาล

(๔) การจัดตั้งรัฐบาล (Making governments) ในระบบรัฐสภา รัฐบาลมักจะเกิดขึ้นจากการได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และรัฐบาลต้องรักษาความไว้วางใจจากรัฐสภา

(๕) การปรึกษาหารือ (Deliberation) รัฐสภาจะมีการถกเถียงและนำเสนอเรื่องราวที่มีความสำคัญต่อสาธารณชน โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล

(๖) การกำกับดูแล (Oversight) รัฐสภามีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อประชาชน

หน้าที่เหล่านี้มีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศ ตัวอย่างเช่น การที่รัฐสภาอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณสามารถส่งผลต่อการดำเนินงานของรัฐบาล และการออกกฎหมายในด้านต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติ แม้ว่ารัฐสภาจะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการต่าง ๆ แต่ผู้แทนราษฎรมักจะดำเนินการภายใต้พรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งมักจะลงคะแนนเสียงในรัฐสภาตามคำสั่งและความคาดหวังของพรรค ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในประเทศอินเดียคือการผ่านกฎหมาย “ต่อต้านการละทิ้งอำนาจ” (anti-defection law) ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๕ ที่ซึ่งบังคับให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และอาจสูญเสียที่นั่งหากพวกเขาลงมติไม่เป็นไปตามมติของพรรคที่ตนสังกัด โดยทฤษฎีนี้ถือว่าผู้แทนราษฎรกระทำการหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้งหากพวกเขาเปลี่ยนพรรคการเมืองหลังการเลือกตั้ง ซึ่งผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมืองจะถูกมองว่าเข้าถึงได้ง่าย ตอบสนอง และน่าเชื่อถือมากกว่าผู้ที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด (Rao, 2002)

ระบบสภาเดียว-สองสภา

สภานิติบัญญัติแบบสภาเดียว (unicameral legislature) ถือเป็นรูปแบบที่เพียงพอในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนและแสดงความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาในหลายประเทศ ดังนั้นจึงมีประเทศที่ใช้ระบบสภาเดียวมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของประเทศทั่วโลก ในขณะที่หลายประเทศเลือกใช้ระบบสภานิติบัญญัติแบบสองสภา (bicameral legislature) ภายใต้ชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป ตามตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ แสดงชื่อเรียกสภาล่าง (Lower Houses) ในระบบสองสภาของประเทศต่าง ๆ

ชื่อเรียก	ตัวอย่าง
สภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies)	อาร์เจนตินา, บราซิล, ชิลี, สาธารณรัฐเช็ก, เฮติ, อิตาลี, เม็กซิโก, โรมาเนีย, รวันดา, สเปน
สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly)	แองโกลา, บัลแกเรีย, คิวบา, ฝรั่งเศส, กรีซ, ฮังการี, คูเวต, ปากีสถาน, รัสเซีย, แอฟริกาใต้, เกาหลีใต้, ตุรกี, เวเนซุเอลา
สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)	ออสเตรเลีย, อียิปต์, ญี่ปุ่น, เนเธอร์แลนด์, นิวซีแลนด์, ไนจีเรีย, ฟิลิปปินส์, สหรัฐอเมริกา
สภาสามัญชน (House of Commons)	แคนาดา, สหราชอาณาจักร
สภาประชาชน (House of the People)	อัฟกานิสถาน, อินเดีย
สภาที่ปรึกษา (Consultative Assembly)	อินโดนีเซีย, อิหร่าน, โอมาน, ซาอุดีอาระเบีย

ที่มา: J. McCormick, R. Hague, and M. Harrop, (2019), *Comparative Government and Politics: An introduction*. (11th ed.), london: Red Globe Press. p. 149.

ในระบบสองสภา โดยทั่วไปสภานิติบัญญัติจะประกอบด้วยสภาล่าง (lower house) และสภาสูง (upper house) ซึ่งมีบทบาทต่างกัน โดยที่สภาล่างมักเป็นแหล่งที่มาของการเงินและการอนุมัติงบประมาณ ขณะที่สภาสูงทำหน้าที่เป็นการพิจารณาครั้งที่สอง เพื่อให้การตัดสินใจมีความรอบคอบมากขึ้น และช่วยป้องกันข้อผิดพลาดทางกฎหมายในขั้นตอนแรก สภาสูงมีอำนาจน้อยกว่าสภาล่างในด้านการกำหนดนโยบายและงบประมาณ แต่ยังคงมีบทบาทสำคัญในด้านการตรวจสอบและการพิจารณากฎหมาย ทั้งนี้ การแบ่งบทบาทระหว่างสองสภานี้มีความสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางการเมืองของแต่ละประเทศ เช่น ระบบสภาสหราชอาณาจักรที่มีการแบ่งแยกระหว่างขุนนางและสามัญชน โดยที่สภาชั้นสูง (House of Lords) มีบทบาทในการตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญชน (House of Commons)

ตัวอย่างในสหราชอาณาจักร การประชุมของกลุ่มนักบวชซึ่งมีอาร์ชบิชอปและบิชอปเป็นตัวแทนร่วมกับขุนนางในสภาขุนนาง (House of Lords)[๒] ในขณะที่สามัญชนมีสภาสามัญชน (House of Commons) ได้กลายเป็นแบบแผนที่ยังคงตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าระบบการปกครองของสหราชอาณาจักรจะเปลี่ยนไปเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตัวแทนในสภาสามัญชนแก่ทุกคน และจำกัดอำนาจของสภาขุนนางให้เหลือเพียงสถานะสัญลักษณ์ (Hirst, 2565, p. 121)

การเลือกใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภามักสะท้อนถึงวิสัยทัศน์ต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตย โดยที่ระบบสภาเดียวมักจะเน้นไปที่ความชอบธรรมของเสียงข้างมากที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนและไม่ควรได้รับการขัดขวางจากอำนาจอื่นใด ระบบนี้ยังเน้นไปที่การจัดการที่รวดเร็ว ประหยัด และความรับผิดชอบของรัฐสภาต่อประชาชน

“...ระบบสภาเดียวมักจะเน้นไปที่ความชอบธรรมของเสียงข้างมากที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน...”

[๒] ดิเรก ชัยนาม อธิบายว่า สมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษ (House of Lords) ประกอบด้วย สมาชิก ๕ ประเภท ด้วยกัน คือ (๑) พระบรมวงศานุวงศ์ (๒) ขุนนางซึ่งมียศสืบต่อ กันทางทายาท (Hereditary Peers) (๓) ขุนนางผู้แทนฝ่ายสก๊อต (Scottish Representative Peers) (๔) ขุนนางผู้แทนฝ่ายไอริช (Irish Representative Peers) (๕) Law Lords อีกนัยหนึ่ง หมายถึง ผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งเทียบขุนนาง ได้แก่ Lord Chancellor (ประธานศาลสูงสุด) Lord Chief Justice และ Lords of Appeal in Ordinary (๖) Lords spiritual (ขุนนางฝ่ายนักพรต) ได้แก่ Archbishops แห่ง Canterbury และ York และ บิชอปแห่งจังหวัดอื่น ๆ อีก ๒๔ ท่าน โดยขุนนาง ๆ ฝ่ายนักพรตนี้สืบทายาทกันไม่ได้ ต้องเลือกตั้งใหม่เมื่อองค์ใดถึงแก่มรณภาพ, อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน “รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอังกฤษ”, (๒๕๖๘, เมษายน ๑๘), สถาบันปรีดี พนมยงค์, สืบค้นจาก https://pridi.or.th/th/content/2025/04/2294

อย่างไรก็ตาม การมีระบบสภานิติบัญญัติทั้งสภาเดียวและสองสภา มีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันออกไป เช่น ระบบสภาเดียวแม้จะช่วยให้การออกกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็วและคำนึงถึงการสะท้อนเจตจำนงของประชาชน แต่ก็อาจทำให้เสียงข้างน้อยไม่ได้รับการคุ้มครองในลักษณะเดียวกับระบบสองสภา ในทางกลับกัน ระบบสองสภาสามารถช่วยกลั่นกรองกฎหมายและคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยได้ดีขึ้น แต่ก็อาจทำให้กระบวนการออกกฎหมายล่าช้าและเกิดความขัดแย้งระหว่างสภาได้

“...ระบบสองสภาสามารถช่วยกลั่นกรองกฎหมายและคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยได้ดีขึ้น แต่ก็อาจทำให้กระบวนการออกกฎหมายล่าช้าและเกิดความขัดแย้งระหว่างสภาได้...”

ตัวอย่างของรัฐสภานิวซีแลนด์ที่ใช้ระบบสภาเดียวแสดงให้เห็นถึงวิธีการที่สามารถป้องกันการละเลยเสียงข้างน้อยได้ โดยการจัดสรรที่นั่งให้กับพรรคการเมืองตามสัดส่วนคะแนนเสียง รวมถึงการสงวนที่นั่งให้กับชาวเมารี ซึ่งช่วยให้พรรคขนาดเล็กและชนพื้นเมืองมีโอกาสในการเป็นตัวแทนในสภา (Karp, 2013) นอกจากนี้ ในกรณีของรัฐสภาที่มีสองสภา เช่น ในแคนาดาและเยอรมนี ก็มีการพัฒนากลไกที่ช่วยจัดการความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง เพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปได้อย่างราบรื่น โดยในแคนาดามีการใช้กระบวนการเจรจาและไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (Mendelsohn, 2002) ในขณะที่เยอรมนีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของทั้งสองสภาอย่างชัดเจน

ตารางที่ ๒ แสดงการเปรียบเทียบสภาสูงในประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	ชื่อ (ภาษาอังกฤษ)	สมาชิก	วาระ (ปี)	วิธีการได้มา
ออสเตรเลีย	วุฒิสภา (Senate)	๗๖	๖	เลือกตั้งโดยตรงด้วยระบบลงคะแนนเสียงในแต่ละรัฐ
เยอรมนี	บุนเดสรัต (Bundesrat / Federal Council)	๖๙	-	แต่งตั้งโดยรัฐบาลของแต่ละรัฐ
อินเดีย	ราชยสภา (Rajya Sabha/ Council of States)	๒๔๕	๖	๒๓๓ คนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมผ่านสภาของแต่ละรัฐ และ ๑๒ คนมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี
ไอร์แลนด์	วุฒิสภา (Senate)	๖๐	๕	๑๑ คนมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ๔๓ คนมาจากการเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพ และ ๖ คนมาจากสองมหาวิทยาลัย
เม็กซิโก	วุฒิสภา (Senate)	๑๒๘	๖	เลือกตั้งโดยตรง พรรคที่ได้คะแนนสูงสุดในแต่ละรัฐได้สองที่นั่ง พรรคที่ได้คะแนนรองลงมาได้หนึ่งที่นั่ง และวุฒิสมาชิกอีก ๓๒ คน มาจากการเลือกตั้งในระดับประเทศ
รัสเซีย	สภาสหพันธรัฐ (Federation Council)	๑๖๖	๖	เลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติท้องถิ่นและผู้บริหาร โดยมี ‘การให้ความเห็นชอบ’ จากประธานาธิบดี
สหรัฐอเมริกา	วุฒิสภา (Senate)	๑๐๐	๖	วุฒิสมาชิกรัฐละ ๒ คน มาจากการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละรัฐ

ที่มา: J. McCormick, R. Hague, and M. Harrop, (2019), *Comparative Government and Politics: An introduction*. (11th ed.), london: Red Globe Press. p. 149.

สำหรับระบบประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงและไม่ต้องพึ่งพาความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติ ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารจะน้อยกว่าระบบสองสภา อย่างไรก็ตาม ระบบสองสภาในสหรัฐอเมริกา สามารถต่อรองและสร้างการแสดงความรับผิดชอบของประธานาธิบดีได้ดีขึ้นโดยเฉพาะในบริบทของสหพันธรัฐ ซึ่งสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและในกระบวนการออกกฎหมาย (Mayhew, 2015)

คำถามต่อมาเกิดขึ้นในสภานิติบัญญัติที่มีสองสภา นั่นคือ แล้วสภาสูงจะเลือกสมาชิกจากไหน เลือกอย่างไร ในความเป็นจริงการมีสภานิติบัญญัติสองสภาไม่มีประโยชน์อะไรมากนัก เว้นแต่ทั้งสองสภาจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะแตกต่างกัน หากมีจำนวนสมาชิกเท่ากันหรือได้รับเลือกด้วยวิธีเดียวกันและมีอำนาจเท่าเทียมกัน สมาชิกทั้งสองสภาก็มีความซ้ำซ้อนกัน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว คือ การเลือกสมาชิกจากทั้งสองสภาด้วยวิธีที่แตกต่างกัน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะมีทางเลือกหลักสามทาง ได้แก่ การเลือกตั้งโดยตรง การเลือกตั้งทางอ้อม หรือการแต่งตั้ง

นอกจากนี้ ระบบสองสภาดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมี ระบบสามสภา (triple-chamber legislature) ซึ่งหมายถึงโครงสร้างรัฐสภาที่แบ่งออกเป็น ๓ องค์กรนิติบัญญัติที่แยกจากกัน ซึ่งแต่ละสภาอาจมีหน้าที่ต่างกัน และอาจแทนกลุ่มผลประโยชน์หรือประชากรที่แตกต่างกัน โดยรูปแบบนี้ไม่ใช้กันแพร่หลายในปัจจุบัน แต่พบได้เป็นตัวอย่างในประวัติศาสตร์หรือกรณีพิเศษ อาทิ แอฟริกาใต้ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๔-๑๙๙๔ ซึ่งเป็นระบบที่แบ่งออกเป็นสภาแต่ละสภาที่เป็นตัวแทนของเชื้อชาติที่แตกต่างกัน หรือในฝรั่งเศสยุคกลาง มีสภาฐานันดร (Estates General) ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากนักบวช ขุนนาง และสามัญชน การจัดแบ่งสภาในลักษณะนี้เป็นการสะท้อนถึงโครงสร้างสังคมที่มุ่งรักษาความสมดุลของอำนาจและการเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (Hirst, 2565, p. 121)

รูปแบบการเป็นตัวแทน (models of representation) เป็นเรื่องสำคัญในการทำความเข้าใจบทบาทของผู้แทนในระบบการเมือง โดยการเป็นตัวแทนไม่เพียงแต่ต้องสะท้อนเจตจำนงของผู้เลือกตั้ง แต่ยังต้องพิจารณาถึงบทบาทในการทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รูปแบบการเป็นตัวแทนที่กล่าวถึงสามารถแบ่งได้เป็น ๕ รูปแบบ (McCormick et al., 2019, p. 153) ดังนี้

(๑) ผู้แทนโดยฉันทมติ (Delegate) ผู้แทนในรูปแบบนี้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนโดยตรงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมักจะถูกคาดหวังให้ตัดสินใจตามคำร้องขอหรือความต้องการของผู้เลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของผลประโยชน์ระยะสั้นหรือการตอบสนองต่อการร้องขอเฉพาะของเขตเลือกตั้ง โดยไม่พิจารณาถึงผลกระทบในระดับชาติ

(๒) ผู้ได้รับความไว้วางใจ (Trustee) ในกรณีนี้ ผู้แทนได้รับอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องสะท้อนคำร้องขอโดยตรงจากผู้เลือกตั้งเสมอไป แต่จะตัดสินใจโดยพิจารณาผลประโยชน์รวมของประเทศในระยะยาว แม้ว่าบางครั้งการตัดสินใจอาจขัดกับผลประโยชน์ในระยะสั้นของเขตเลือกตั้ง

(๓) สมาชิกพรรค (Partisan) ผู้แทนที่มีบทบาทหลักในการสนับสนุนและผลักดันนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด โดยการตัดสินใจของพวกเขามักจะขึ้นอยู่กับแนวทางของพรรค และผู้แทนเหล่านี้มักจะลงมติและทำงานภายใต้กรอบของนโยบายพรรคที่ตนสังกัด

(๔) ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ผู้แทนในรูปแบบนี้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับผู้มีสิทธิออกเสียง โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งของตน พวกเขามักจะพยายามหาจุดร่วมระหว่างผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหรือเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่

(๕) ผู้สนับสนุน (Advocate) ผู้แทนที่ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของผู้มีสิทธิออกเสียง โดยมักจะเน้นการสนับสนุนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้เลือกตั้งหรือกลุ่มคนในเขตเลือกตั้งของตน และมักจะพยายามผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ตนเป็นตัวแทน

การเข้าใจรูปแบบการเป็นตัวแทนเหล่านี้ช่วยให้เห็นถึงความซับซ้อนของบทบาทของผู้แทนในระบบการเมือง โดยเฉพาะเมื่อพวกเขาต้องทำงานในสภานิติบัญญัติและต้องตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ที่มีผลต่อทั้งชาติและเขตเลือกตั้งของตน นอกจากนี้ยังเกิดคำถามเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้แทนจากความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและข้อจำกัดในการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันในหลายประเทศ

ตัวแบบระบบรัฐสภา[๓]

ระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster Model)[๔] เป็นระบบรัฐสภาที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจในสภานิติบัญญัติและรัฐบาลที่มีความเป็นเอกภาพ โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) และหลักความรับผิดชอบร่วมของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา (Collective Ministerial Responsibility) ซึ่งหมายความว่า รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย และไม่มีองค์กรอื่นทั้งฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายบริหารสามารถขัดขวางหรือล้มล้างกฎหมายของรัฐสภาได้ (Bagehot, 1867) ทั้งนี้ในเชิงการเมืองเปรียบเทียบแล้ว Westminster Model ได้รับการวิเคราะห์โดยนักรัฐศาสตร์อย่าง อาเรนด์ ลิจฟาร์ต (Arend Lijphart) ว่าเป็นหนึ่งในสองรูปแบบใหญ่ของประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยเน้นความเป็น

---

[๓] "Theories of Parliamentary Power." (n.d.). *the Politics Shed*. Retrieved from https://sites.google.com/site/thepoliticsteacherorg/theories-of-parliamentary-power

[๔] ใช้ชื่อเรียกตาม พระราชวังเวสต์มินสเตอร์ ซึ่งเป็นสถานที่จัดประชุมรัฐสภาแห่งแรกของอังกฤษในยุคกลาง และเป็นการเน้นย้ำว่ารัฐสภาเป็นสถาบันหลักในการบริหารปกครอง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก "The Westminster system down under", (n.d.), *Legislative Assembly for the Australian Capital Territory,* Retrieved from https:// www.parliament.act.gov.au/visit-and-learn/learn/resources/fs/westminster

เอกภาพของอำนาจและพรรคการเมืองแบบสองพรรคที่มีการแข่งขันสูง ในขณะที่ระบบแบบสหพันธรัฐหรือการเมืองแบบฉันทมติ (consensus democracy) จะมีการกระจายอำนาจมากกว่า (Lijphart, 1999) อย่างไรก็ตาม มีการถกเถียงว่าแบบจำลองของ Westminster นั้นสะท้อนภาพในอดีตโดยเฉพาะใน ‘ยุคทองของรัฐสภา’ (Golden Age of Parliament) ซึ่งอยู่ในช่วงก่อนการขยายอิทธิพลของฝ่ายบริหารในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ที่ส่งผลให้สมดุลอำนาจในระบบเปลี่ยนแปลงไป (Norton, 1993)

คุณสมบัติสำคัญของระบบเวสต์มินสเตอร์ มีดังต่อไปนี้

(๑) รัฐธรรมนูญไม่มีลักษณะของการเป็นประมวลกฎหมาย และสามารถแก้ไขได้ง่าย หลักการเรื่องอธิปไตยมีศูนย์กลางที่รัฐสภา

(๒) ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหลอมรวมเข้าด้วยกัน และฝ่ายบริหารมีอำนาจทางการเมืองมากกว่า ซึ่งสะท้อนผ่านอิทธิพลของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำเสียงข้างมากในสภา

(๓) รัฐมนตรีของรัฐบาลมีความรับผิดชอบร่วมกัน และมีการลงโทษทางวินัยของพรรคที่มีสมาชิกในรัฐสภา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเอกภาพของรัฐบาล

(๔) ตุลาการที่เป็นอิสระ ยึดหลักนิติธรรม แต่ไม่สามารถล้มล้างกฎหมายที่รัฐสภากำหนดได้ อันเนื่องมาจากหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา

(๕) รัฐบาลพรรคเดียวถือเป็นบรรทัดฐานในการจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตคนเดียวคะแนนสูงสุด (first-past-the-post) ซึ่งเอื้อต่อระบบสองพรรค

(๖) ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หมายถึง การมีรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบต่อการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นรูปแบบสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กล่าวได้ว่า ในแง่ผลกระทบของระบบเวสต์มินสเตอร์ ได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจที่อ่อนแอเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐสภาในระบบประธานาธิปดี เนื่องจากการรวมอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การแบ่งแยกอำนาจในระบบเวสต์มินสเตอร์จึงอ่อนแอกว่าระบบประธานาธิปดี นอกจากนี้ ยังส่งผลในแง่ของการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภามีจำกัด เนื่องจากรัฐบาลมักจะสามารถควบคุมรัฐสภาอันเป็นผลมาจากการควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาจึงมีข้อจำกัด ในขณะที่กลไกการตรวจสอบอื่น ๆ เช่น ศาล อาจมีบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารน้อยกว่าในระบบอื่น ทั้งนี้ ข้อจำกัดดังกล่าวได้ถูกนำมาแก้ไข ดังเช่น รัฐสภาออสเตรเลียมีการผสมผสานองค์ประกอบของระบบเวสต์มินสเตอร์กับระบบสหพันธรัฐ ทำให้รัฐสภามีความเข้มแข็งในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนของรัฐต่าง ๆ (Uhr, 2001)

ระบบไวท์ฮอล์ล (Whitehall Model) เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ เมื่อสัญญาเช่าที่อยู่อาศัยในอาคารหลายแห่งหมดอายุ กรรมสิทธิ์ในอาคารดังกล่าวจึงกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ และถูกใช้เป็นที่ทำการราชการ ในปัจจุบัน คำว่า “Whitehall” ถูกใช้เป็นสัญลักษณ์เพื่ออ้างถึงหน่วยงานของรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดิน

ระบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในอำนาจทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ซึ่งการควบคุมอำนาจจากรัฐสภาได้ย้ายไปยังฝ่ายบริหารอย่างมั่นคง ภายใต้ลักษณะของระบบราชการรวมศูนย์ที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจและความสำคัญของข้าราชการ ทำให้รัฐสภามักถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร ในด้านการกำหนดนโยบายรัฐบาล ภายใต้ระบบนี้ รัฐมนตรีมักพึ่งพาความเชี่ยวชาญและคำแนะนำจากข้าราชการพลเรือนในการกำหนดทิศทางนโยบาย เนื่องจากข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลและการวางแผนการดำเนินงานที่มีความลึกซึ้งและประสิทธิภาพ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในบทบาทและอำนาจของรัฐสภาและฝ่ายบริหารภายใต้ระบบไวท์ฮอล์ล ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารงานของรัฐและการพึ่งพาระบบราชการในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล (Gifford, 2008)

ในมุมมองนี้ รัฐสภามีอิทธิพลทางนโยบายในระดับที่จำกัดและไม่สามารถกำหนดทิศทางนโยบายได้อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม รัฐสภายังคงทำหน้าที่มากกว่าการเป็นเพียง ‘ตรายาง (rubber stamp)’ ซึ่งมีลักษณะการทำงานที่ไม่ได้มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายมากนัก แนวทางอธิบายนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจนถึงทศวรรษ ๑๙๘๐ ซึ่งผลกระทบจากการดำรงอยู่ของรัฐสภาภายใต้ระบบไวท์ฮอล์ล ได้แก่ การที่การริเริ่มนโยบายมักจะถูกกำหนดขึ้นโดยกระทรวงต่างๆ แทนที่จะเป็นการริเริ่มจากรัฐสภาเอง นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติก็มีจำกัด เนื่องจากรัฐสภามักถูกควบคุมและมีอิทธิพลจากฝ่ายบริหาร ดังนั้นการเกิดขึ้นของระบบไวท์ฮอล์ล จึงสามารถมองได้ว่าเป็นการสะท้อนถึงการเพิ่มขึ้นของอำนาจของฝ่ายบริหารและระบบราชการ ซึ่งส่งผลให้บทบาทและอำนาจของรัฐสภาถูกจำกัดและลดทอนลงในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบระบบไวท์ฮอล์ลกับมุมมองของระบบเวสต์มินสเตอร์แล้ว ระบบเวสต์มินสเตอร์ถือได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนตามที่ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) (1806–1873) ได้เสนอไว้ โดยมองว่าสภาสามัญชนทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและมีอำนาจที่ครอบคลุมทั้งประเทศ การปรึกษาหารือและการอภิปรายในรัฐสภาจะช่วยให้ประเทศสามารถบรรลุคำจำกัดความของประชาธิปไตยได้ผ่านการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกของความคิดเห็นที่หลากหลายและการอภิปรายเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล

ในทางตรงกันข้าม ระบบไวท์ฮอล์ลสะท้อนกับทฤษฎีรัฐธรรมนูญของ ฮิลารี อาร์มสตรอง (Hilary Armstrong)[๕] ซึ่งได้รับการยกย่องและตั้งชื่อตามเธอเพื่อเป็นเกียรติแก่การสนับสนุนแนวคิดนี้ ทฤษฎีของอาร์มสตรองมองว่าประชาธิปไตยหมายถึงการเลือกระหว่างจุดยืนหรือชุดอุดมคติของพรรคการเมืองหลัก ๒ - ๓ พรรค โดยผู้นำพรรคในฐานะผู้ลงสมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะนำเสนอนโยบายที่ชัดเจนและมี

---

[๕] อ่านบทสัมภาษณ์และความคิดทางการเมืองของฮิลารี อาร์มสตรอง ได้ใน “Hilary Armstrong”, (2023, July 4), *Institute for Government*, Retrieved from https://www.instituteforgovernment.org.uk/ministers-reflect/hilary-armstrong.

ประสิทธิภาพต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกจึงมีเพียงการสนับสนุนผู้นำและการปฏิบัติตามนโยบายที่ประกาศแก่ประชาชน ซึ่งกิจกรรมทางรัฐสภาในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนผู้นำจะถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและไม่เป็นประชาธิปไตย ภายใต้แนวคิดนี้รัฐสภาภายใต้ระบบไวท์ฮอล์ลจึงถูกมองว่าเป็นเพียงสนามการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองที่มีอุดมคติและจุดยืนที่แตกต่างกัน ซึ่งสะท้อนถึงการใช้ระบบประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมากที่มุ่งเน้นการตัดสินใจที่ชัดเจนและรวดเร็วตามแนวทางของผู้นำพรรค

ระบบทรานฟอร์เมทีฟ (Transformative Model) เป็นการเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารแบบเครือข่าย ความหลากหลาย และการตีความทางวัฒนธรรม เพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมและการเมืองในปัจจุบัน แนวทางนี้เสนอเป็นทางเลือกใหม่ที่ท้าทายระบบอำนาจรัฐสภาทั้งแบบ ‘เวสต์มินสเตอร์’ และ ‘ไวท์ฮอล์ล’ ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าไม่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในการปกครองและบริหารที่เกิดขึ้นจริงในสังคมยุคปัจจุบัน[๖] ภายใต้ระบบทรานฟอร์เมทีฟนี้ การยอมรับว่ารัฐสภาไม่ใช่หน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายอีกต่อไปแม้ว่ายังมีบทบาทในบางประเด็น การเปลี่ยนแปลงในมุมมองนี้เน้นว่ารัฐสภาสามารถมีบทบาทในการเปลี่ยนนโยบายได้เฉพาะเมื่อมีการตอบสนองต่อความคิดริเริ่มจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเท่านั้น แนวคิดหลักของระบบนี้คือการส่งเสริมให้รัฐสภาพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรที่สามารถแสดงออกได้อย่างกล้าหาญ มุ่งเน้นการปฏิรูปภายใน ทั้งในด้านการเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบกิจกรรมของรัฐบาลและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการรัฐสภามากขึ้น (King, 2011)

ตัวอย่างของการปฏิรูปที่สะท้อนถึงแนวคิดนี้คือ การปฏิรูปไรต์ (Wright Reforms) (Wright, 2009) ซึ่งเป็นแผนงานการปฏิรูปกระบวนการทำงานในรัฐสภาของสหราชอาณาจักรที่ตั้งขึ้นตามชื่อของโทนี่ ไรต์ (Tony Wright) ประธานคณะกรรมการและสมาชิกพรรคแรงงาน ที่ดำรงตำแหน่งในช่วง ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๐๙ โดยมีเป้าหมายหลักในการเสริมสร้างอำนาจของสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาล (backbench MPs) ให้มีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินกิจการของรัฐสภา การปฏิรูปนี้ยังเน้นพัฒนาการตรวจสอบกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทและเสียงในกระบวนการรัฐสภามากขึ้น และลดอำนาจของฝ่ายบริหาร พร้อมทั้งฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่สมดุลระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหาร ถือได้ว่าการปฏิรูปนี้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับปรุงและพัฒนาการทำงานของรัฐสภาให้เข้ากับสภาพการเมืองและความต้องการของประชาชนในยุคสมัยใหม่ โดยคำนึงถึงการเพิ่มความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม และการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๖] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., (2003), *Interpreting British Governance*, New York : Routledge.

ฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย

ในระบอบเผด็จการและรูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย บทบาทของสภานิติบัญญัติมักถูกเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องความชอบธรรมและการประสานความร่วมมือกับกลุ่มการเมืองที่เป็นคู่แข่งทางอำนาจ ทั้งยังเป็นพื้นที่สำหรับการสรรหาและแต่งตั้งชนชั้นนำหรือกลุ่มผู้นำทางการเมืองเข้าสู่โครงสร้างของรัฐ โดยสถาบันนิติบัญญัติมักถูกใช้เพื่อควบคุมหรือจำกัดข้อเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติภายใต้ระบอบเผด็จการมีความแตกต่างจากระบอบประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในแง่ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และพรรคการเมือง ซึ่งมีลักษณะซับซ้อนและอาจแปรเปลี่ยนตามบริบททางการเมืองของแต่ละประเทศ

จากมุมมองเชิงทฤษฎีในยุคหลัง Schuler และ Malesky (2014) ชี้ให้เห็นว่า สภานิติบัญญัติหรือสภาที่ปรึกษาในระบอบเผด็จการสามารถมีบทบาทในการเสนอหรือให้ความเห็นต่อกฎหมายได้ และการเลือกตั้งภายใต้ระบบเผด็จการอาจมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน หากแต่เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ผู้นำเผด็จการ และช่วยให้พวกเขาสามารถประเมินหรือควบคุมระดับความไม่พอใจของประชาชนได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายที่เป็นการผ่อนปรนจริงจังแต่อย่างใด[๗]

ภายใต้บริบทเช่นนี้ บทบาทของสภานิติบัญญัติในระบอบเผด็จการจึงควรพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของระบบการเมือง องค์ประกอบของกลุ่มผู้นำทางการเมือง และกลไกที่ผู้นำใช้เพื่อควบคุมหรือประสานกับกลุ่มทางอำนาจอื่น ๆ ได้แก่

(๑) สภานิติบัญญัติเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการสร้างความชอบธรรมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ กล่าวคือ ผู้นำเผด็จการมักใช้การดำรงอยู่ของสภานิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการแสดงภาพว่าระบบการเมืองของตนมีความชอบธรรมและเปิดรับกระบวนการทางรัฐสภา แม้ว่าการมีอยู่ของสภาจะไม่ได้สะท้อนถึงการแข่งขันทางการเมืองที่แท้จริงก็ตาม (Gandhi & Przeworski, 2007)

(๒) สภานิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นเวทีทางการเมืองสำหรับกลุ่มฝ่ายค้านหรือกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล โดยเฉพาะในประเด็นที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์เชิงโครงสร้างของระบอบ ผู้ปกครองแบบเผด็จการอนุญาตให้มีการอภิปรายหรือการเจรจาในระดับหนึ่ง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและภาพลักษณ์ของความเปิดกว้างทางการเมือง (Svolik, 2012)

---

[๗] ดูคำอธิบายเพิ่มเติมได้ใน Schuler, P., & Malesky, E. (2014). Authoritarian Legislatures. In S. Martin, T. Saalfeld, & K. W. Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies,* Oxford: Oxford University Press, pp.676 - 695.

(๓) สภานิติบัญญัติเป็นกลไกที่ช่วยให้สามารถรับฟังข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นเวทีสำหรับการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ โดยเฉพาะในรัฐขนาดใหญ่หรือที่มีความหลากหลายทางภูมิภาคและกลุ่มชาติพันธุ์ สภานิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่เป็นช่องทางในการจัดสรรผลประโยชน์หรือบูรณาการกลุ่มต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการเมือง โดยไม่กระทบต่อเสถียรภาพของผู้นำสูงสุด (Malesky & Schuler, 2010)

สำหรับระบอบเผด็จการ หัวใจสำคัญของบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติคือการส่งเสริมแนวคิดเรื่อง “ทางเลือกร่วมกัน” (co-optation) และการสร้างกระบวนการที่เปลี่ยนกลุ่มการเมืองคู่แข่งให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครอง[๘] กล่าวคือ แม้ผู้นำเผด็จการจะไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนหรือการตรวจสอบจากนักการเมืองฝ่ายค้านโดยตรง แต่พวกเขามักเผชิญกับแรงกดดันภายในจากกลุ่มชนชั้นนำหรือพันธมิตรทางการเมือง ซึ่งมีข้อเรียกร้องในเรื่องส่วนแบ่งผลประโยชน์หรืออำนาจ (Gandhi & Przeworski, 2007) ในบริบทนี้ สถาบันนิติบัญญัติจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพผ่านการจัดสรรอำนาจอย่างเป็นทางการให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ภายในระบอบเผด็จการ (Svolik, 2012)

ในทางตรงกันข้ามกับรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย[๙] สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่หลากหลายของสังคม และทำงานภายใต้หลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการแข่งขันทางการเมืองที่เปิดเผย อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐสภาในระบอบเผด็จการมิได้เป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจเสมอไป แต่กลับมีความซับซ้อนและอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่หลากหลาย รัฐสภาอาจช่วยรักษาเสถียรภาพของระบอบโดยเปิดพื้นที่ให้มีการเจรจาและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจ หรือในบางกรณีอาจกลายเป็นเวทีของความขัดแย้งและการแข่งขันทางการเมืองอย่างเข้มข้น

ทั้งนี้ ในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยในหลายประเทศ รัฐสภามักมีบทบาทสำคัญในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง วางรากฐานของสถาบันประชาธิปไตย และทำหน้าที่เป็นเวทีสำหรับการเจรจาและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มการเมืองที่มีความหลากหลาย ดังจะเห็นได้จากบทบาทของรัฐสภาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในบริบทของประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่าน ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ แอฟริกาใต้ในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ ซึ่งรัฐสภาเฉพาะกาล (Interim Parliament) มีบทบาทนำในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน

---

[๘] ดังคำกล่าว Michael Corleone จากภาพยนตร์เรื่อง The Godfather 2 (1974) ที่ว่า “รักษาเพื่อนของคุณไว้ใกล้ ๆ แต่ศัตรูของคุณจงเก็บไว้ให้ใกล้มากกว่า (Keep your friends close, but your enemies closer) และดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Svolik, M. W. (2012), *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge : Cambridge University Press.

[๙] ดูคำอธิบายเรื่องบทบาทรัฐสภาและอิทธิพลต่อคุณภาพประชาธิปไตย ใน Fish, M. S, (2006), Stronger Legislatures, Stronger Democracies, *Journal of Democracy*, 17(1), 5–20.

และส่งเสริมความเท่าเทียมกันในสังคม[๑๐] เช่นเดียวกัน สเปนภายหลังการสิ้นสุดของระบอบเผด็จการภายใต้การนำของนายพลฟรังโกในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ รัฐสภาสเปนมีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่โดยมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่มีเสถียรภาพ[๑๑]

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือกรณีของบราซิลในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ ซึ่งประเทศอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๘ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งและยึดโยงกับประชาชน (Hagopian, 1996) เป็นต้น

สรุป

รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติมักถูกมองว่าเป็นศูนย์กลางของกระบวนการเป็นตัวแทนของประชาชนและการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐสภามิได้จำกัดอยู่เพียงแค่หน้าที่ดังกล่าว หากยังครอบคลุมถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสมาชิกรัฐสภากับฝ่ายบริหาร ตลอดจนกระบวนการเจรจาและต่อรองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อแสวงหาฉันทมติร่วมกัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำความเข้าใจบทบาททางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาอย่างลึกซึ้ง

ในหลายประเทศ การจัดตั้งรัฐสภาในระบบสภาเดียว (unicameralism) ถือว่ามีความเพียงพอในการปฏิบัติภารกิจด้านนิติบัญญัติ แต่ในบางประเทศ ระบบสองสภา (bicameralism) ได้รับการยอมรับว่าเอื้อต่อการยกระดับคุณภาพของการเป็นตัวแทนและเพิ่มประสิทธิภาพในการกลั่นกรองกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐสภาที่มีประสิทธิภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังรวมถึงกลไกที่สามารถผสานโครงสร้างรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อต่อการถ่วงดุลอำนาจสามารถสร้างระบบการเมืองที่เสถียรได้อย่างยั่งยืน

ด้วยเหตุนี้ การศึกษารัฐสภาเปรียบเทียบจึงมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจความหลากหลายของระบบการปกครอง และสามารถนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปฏิรูประบบรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบททางการเมืองของแต่ละประเทศได้อย่างเหมาะสม

---

[๑๐] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน “Constitutional history of South Africa”. (n.d.). *constitutionnet*. Retrieved from https://constitutionnet.org/country/south-africa

[๑๑] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน “Spain starts a new era – archive, 1978”. (2018, June 1). *The Guardian*. Retrieved from https://www.theguardian.com/world/from-the-archive-blog/2018/jun/01/spain-constitution-new-era-1978

บรรณานุกรม

Bagehot, W. (1867). *The English Constitution. london:* Chapman and Hall.

Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003). *Interpreting British Governance.* New york: Routledge.

Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives.* San Diego: Cambridge University Press.

Fish, M. S. (2006). Stronger Legislatures, Stronger Democracies. *Journal of Democracy,* 17(1), 5–20.

Gandhi, J., & Przeworski, A. (2007). Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*, 40(11), 1279–1301

Gifford, C. (2008). Whitehall and the Politics of Power: A Historical Analysis. *Journal of Modern British History,* 24(1), 89-104.

Hagopian, F. (1996). *Traditional Politics and Regime Change in Brazil.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hirst, J. (เขียน) วริศา กิตติคุณเสรี (แปล). (2565). *ประวัติศาสตร์ยุโรปฉบับสุดสั้น.* กรุงเทพฯ: พารากราฟ.

King, A. (2011). *The Transformation of the Westminster System: Reforms and Innovations.* Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven: Yale University Press.

Malesky, E., & Schuler, P. (2010). Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament. *American Political Science Review,* 104(3), 482–502

Mayhew, D. R. (2015). *Congress: The Electoral Connection.* New Haven: Yale University Press.

McCormick, J., Hague, R., & Harrop, M. (2019). *Comparative Government and Politics: An introduction* (11th ed.). London: Red Globe Press.

Mendelsohn, M. (2002). The Role of the Senate in Canada's Federal System. *Canadian Political Science Review,* 36(1), 111-130.

Norton, P. (1993). The Growth of the Prime Ministerial Power. *Parliamentary Affairs,* 46(3), 275–290.

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation.* Berkeley: University of California Press.

Rao, M. (2002). *The Anti-Defection Law and Political Stability in India.* Oxford: Oxford University Press.

Svolik, M. W. (2012). *The Politics of Authoritarian Rule.* Cambridge: Cambridge University Press.

Truex, R. (2017). *Making Autocracy Work: Representation and Responsiveness in Modern China. New* York: Cambridge University Press.

Uhr, J. (2001). Parliament and Public Deliberation: Evaluating the Performance of Parliament. *Parliamentary Affairs,* 54(4), 706–719.

Wright, T. (2009). The Wright Reforms: Strengthening Parliamentary Democracy. *Parliamentary Affairs,* 62(2), 245-258.

การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา

: กรณีการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการตามพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ *

คณาธิป ไกยชน**

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนประชาชน สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้หลายวิธี เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมาธิการ การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น เพื่อให้เกิดการคานและดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๓, น. ๑๘๕) ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมาธิการ

---

* ทัศนะหรือความเห็นที่ปรากฏในบทความเรื่องนี้เป็นทัศนะและความเห็นของส่วนตัวของผู้เขียนไม่ผูกพันหน่วยงานต้นสังกัด

** นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สำนักกรรมาธิการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (วท.บ. (สาธารณสุขศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหิดล, น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รป.ม. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น.ม. (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ถือเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา เนื่องจากคณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาหรือสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมาย มีอำนาจในการเรียกบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาชี้แจงให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารมายังคณะกรรมาธิการ เพื่อประกอบการพิจารณาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ ซึ่งเป็นวิธีการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอีกวิธีหนึ่ง (ศรันยา สีมา, ๒๕๖๐)

ที่ผ่านมาการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการเป็นลักษณะของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะกรรมาธิการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และหากบุคคลใดไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นให้คณะกรรมาธิการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมาธิการได้ และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการด้วย นอกจากนี้ กรณีผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าวก็ถือว่ามีความผิดทางวินัยด้วย[๑] ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว และกำหนดให้มีความชัดเจนในเรื่องภารกิจของคณะกรรมาธิการ โดยแก้ไขอำนาจของคณะกรรมาธิการในการเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นโดยใช้

“...คณะกรรมาธิการมีหน้าที่ศึกษาหรือสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมาย...”

[๑] พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓

คำว่า “อำนาจเรียก” แทน “อำนาจออกคำสั่งเรียก” และกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมาธิการให้มีความชัดเจน โดยแก้ไขคำว่า “การสอบสวน” เป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” ซึ่งคณะกรรมาธิการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ รวมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมาธิการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสารหรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียก โดยไม่มีการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน เนื่องจากมีการตัดข้อความว่า “และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ กำหนดหลักการและสาระสำคัญใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๓ โดยวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตราเป็นกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันมีบทบัญญัติในมาตรา ๕ ที่บัญญัติอำนาจของคณะกรรมาธิการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ มาตรา ๘ ที่บัญญัติขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ และมาตรา ๑๓ ที่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๙ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๓, น. ๑๘) แม้ว่าคณะกรรมาธิการจะยังสามารถใช้อำนาจเรียกได้ตามมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่ก็ไม่สามารถใช้คำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการและไม่อาจลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการได้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

ด้วยเหตุดังกล่าว เพื่อให้คณะกรรมาธิการอันเป็นองคาพยพที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีมาตรการหรือบทบังคับใช้กฎหมายในการเรียกเอกสารหรือบุคคล เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการตรากฎหมายและการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ ขึ้นมาใช้บังคับแทนกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินกิจการในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการมีกลไกและผลบังคับทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการในกิจการที่กระทำหรือในการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐[๒]

---

[๒] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘

ดังนั้น บทความฉบับนี้ จึงขอนำเสนอกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา ผ่านการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ มีเนื้อหาประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กลไกการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการกับการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร รวมถึงมาตรการบังคับและบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

“...บุคคลหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะกระทบต่อเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครอง และทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้...”

๑. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นแนวคิดอันเนื่องมากจากความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เพราะว่าบุคคลหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะกระทบต่อเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครอง และทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๔, น. ๑๐๖) ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจดังกล่าวจึงเกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้น โดยมีรากฐานมาจากประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองอังกฤษ โดยจอห์น ล็อก (John Lock) ได้นำเสนอแนวคิดการต่อต้านระบบผูกขาดอำนาจว่า อำนาจบริหารและอำนาจในการทำสังครามและสันติภาพหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักจะตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว ส่วนอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่แยกออกมาและเป็นอำนาจที่สูงกว่า (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๔, น. ๑๐๗) ซึ่งต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยนักปราชญ์คนสำคัญ คือ มองเตสกิเออ (Montesquieu) ได้เสนอแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย โดยนำแนวคิดของจอห์น ล็อก มาใช้ แต่เน้นไปถึงอำนาจในการตัดสินคดีหรืออำนาจตุลาการจะต้องแยกออกมาเป็นอิสระด้วย โดยมองเตสกิเออได้นำเสนอหลักการ

การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการคานและดุลระหว่างทั้งสามอำนาจร่วมด้วย (Check and Balance) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๔, น. ๑๐๘) แม้ว่าทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออจะไม่ได้มีขอบข่ายอย่างที่เข้าใจในปัจจุบัน โดยเป็นพียงการยืนยันว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะต้องไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน โดยมิได้อธิบายให้เห็นถึงการแบ่งแยกกันอย่างเคร่งครัดระหว่างอำนาจทั้งสาม อย่างไรก็ดี ทฤษฎีดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีที่เป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายมหาชน เพราะทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นทฤษฎีพื้นฐานของแนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งของหลักรัฐธรรมนูญนิยมด้วย (วีระพงศ์ เชาวลิต, ๒๕๖๓, น.๙๕)

๑.๒ หลักการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) และความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร

หลักการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจทั้งสามตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นมิได้เป็นไปในลักษณะที่เคร่งครัด โดยจะเน้นในลักษณะของการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อมิให้อำนาจหนึ่งมีมากกว่าอีกอำนาจหนึ่งจนเกินไป อันอาจจะเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือนำไปสู่การเป็นเผด็จการได้ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจดังกล่าวมี ๓ ลักษณะ คือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ โดยความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร มีระบบการคานและดุลอำนาจของทั้งสองอำนาจ คือ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ โดยหลักแล้วอำนาจบริหารจะแยกจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติยังมีการติดตามตรวจสอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รวมถึงการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐด้วยอาทิ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การตั้งกรรมาธิการ การตั้งกระทู้ถามสดในรัฐสภา ตลอดจนการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งอาจมีผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ ในขณะเดียวกัน ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อคืนอำนาจกลับสู่ประชาชนและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๓, น. ๒๘๐ - ๒๘๗)

๑.๓ หลักการปกครองในระบบรัฐสภา

การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) คือ รูปแบบการปกครองซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเท่าเทียมกัน ทั้งสององค์ล้วนได้รับอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน มีการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา โดยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด (ปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์, ๒๕๕๘, น. ๑๙๕ - ๒๐๒) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในลักษณะนี้เป็นไปตามแนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ โดยระบบการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการแยกการใช้อำนาจที่ไม่ใช่การผูกขาดอำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่จะมีการกระจาย

อำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐ โดยเน้นหลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน ซึ่งการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้น ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา องค์กรบริหารใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และองค์กรตุลาการ ใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันกันใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐและเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๔, น.๑๑๑)

การปกครองในระบบรัฐสภามีลักษณะที่สำคัญ คือ หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับเลือกและแต่งตั้งจากรัฐสภา หรือประมุขของรัฐแต่งตั้งตามมติของรัฐสภา ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีจะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่จะมาจากการเลือกหรือการแต่งตั้งโดยรัฐสภาแล้วแต่กรณี (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๖๔, น. ๓๖๙) อีกทั้งนายกรัฐมนตรีและประมุขของรัฐสามารถใช้อำนาจร่วมกันยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีจะยังคงมีสถานะเป็นรัฐสภาต่อไปได้ โดยไม่ถือว่าขัดแย้งกับหลักการขัดกันซึ่งตำแหน่งหน้าที่ (Incompatibility) แต่อย่างใด เพราะโดยธรรมชาติของระบบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรและผู้ที่แต่งตั้งหรือเลือกนายกรัฐมนตรีก็คือสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน ซึ่งประเทศในระบบรัฐสภาโดยทั่วไปก็ดำเนินการตามหลักการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังมีหลายประเทศที่ถือว่าตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่ขัดหรือแย้งกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะฉะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไปพร้อมกันไม่ได้ และลักษณะเด่นอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการปกครองที่ยอมรับให้มีฝ่ายค้านตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี โดยภายหลังจากการเลือกตั้ง กลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยก็จะเป็นฝ่ายค้าน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๖๔, น. ๓๗๑ - ๓๗๕) ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาที่แสดงถึงความสัมพันธ์รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นว่า ระบบการปกครองดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งจะเป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลก็ได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีอำนาจในการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชนเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ได้

๑.๔ แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมาธิการ

๑.๔.๑ นิยามของคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการ (Committee) หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือภารกิจงานด้านต่าง ๆ ของรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในกระบวนการของรัฐสภา (Parliamentary Proceeding) ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา เพื่อศึกษาหรือตรวจสอบในประเด็นต่าง ๆ อย่างละเอียดและรายงานกลับไปยังที่สภา โดยกลุ่มบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการนั้นอาจมีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามประเภทของคณะกรรมาธิการที่ได้รับแต่งตั้ง

(พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, ๒๕๖๕, น. ๔๓) โดยคณะกรรมาธิการถือเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐสภาเพื่อให้ตอบสนองต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการช่วยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือกระทำกิจการใด ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรือที่สภามอบหมาย คณะกรรมาธิการจึงเกิดจากความจำเป็น เพื่อช่วยเหลือแบ่งเบาภาระงานของสภา (วนิดา สัจพันโรจน์, ๒๕๕๐, น. ๖๑ - ๖๒) นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการทุกประเภทยังมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การตรากฎหมาย เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา จริยธรรมและมาตรฐานการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และการติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะกรรมาธิการมีบทบาทสำคัญเพื่อให้สภา ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ (William Mckay, and Charles W. Johnson, 2010, p. 359)

> “...คณะกรรมาธิการถือเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐสภา...”

๑.๔.๒ ความสำคัญและวัตถุประสงค์ในการตั้งคณะกรรมาธิการ

รัฐสภาในฐานะองค์กรผู้แทนของประชาชน มีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการทำหน้าที่อื่น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ดี การดำเนินการในรูปแบบของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา มีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ทั้งจำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมาก กฎเกณฑ์ในการประชุม ความรู้ความเชี่ยมชาญเฉพาะด้าน รวมถึงความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ เพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาของประชาชนให้สำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมาธิการที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐสภาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น คณะกรรมาธิการในรัฐสภาจึงถูกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, ๒๕๖๕, น. ๔๔ – ๔๕)

การตั้งคณะกรรมาธิการของรัฐสภาจึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ๑) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ และให้ความเห็นในการตัดสินใจ ข้อเสนอแนะ นโยบาย และร่างกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐบาล

๒) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณของรัฐบาลที่นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล และการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ๓) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมและการกำกับดูแลของรัฐ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ ๔) เพื่อทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาในการถกเถียงอภิปราย การศึกษาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, ๒๕๖๕, น. ๖๔) นอกจากนี้ การตั้งคณะกรรมาธิการยังเป็นไปเพื่อช่วยขับเคลื่อนภารกิจของรัฐสภาให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย ทั้งการช่วยแบ่งเบาภาระของสภา โดยให้คณะกรรมาธิการทำหน้าที่วินิจฉัย ศึกษาปัญหา หรือกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้พร้อมกันตามที่สภามอบหมาย เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความละเอียด รอบคอบ ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมาธิการสามารถให้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ หรือนักวิชาการที่มีความชำนาญการเฉพาะด้านมาช่วยเสริมการทำงานของคณะกรรมาธิการด้วยการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อพิจารณาในเรื่องเฉพาะกิจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษ และเป็นการเตรียมข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาก่อนดำเนินการลงมติในเรื่องใด ๆ เนื่องจากคณะกรรมาธิการจะต้องศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ก่อนจัดทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา ตลอดจนสามาถช่วยในการติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับรัฐบาล ซึ่งจะทำให้สภาทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สามารถเสนอแนะแนวทางหรือตั้งข้อสังเกตให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป (โอภาส รัตนบุรี, ๒๕๔๓, น.๑๒)

๑.๔.๓ ประเภทของคณะกรรมาธิการตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะได้ โดยมีการแบ่งประเภทของคณะกรรมาธิการ ดังนี้

(๑) คณะกรรมาธิการสามัญ

คณะกรรมาธิการสามัญ คือ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งจากสมาชิกของแต่ละสภา เพื่อให้ดำเนินกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย พร้อมทั้งรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด การตั้งคณะกรรมาธิการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรจะเลือกและแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนกรรมาธิการใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎร และในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ, ๒๕๖๐, น. ๔๙)

(๒) คณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญ คือ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกและแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภาก็ได้

โดยแต่งขึ้นเพื่อให้ดำเนินกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด[๓] ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพนั้น ต้องตั้งจากบุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานร่วมกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรงเข้าร่วมเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด และให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกิน ๑ ใน ๖ ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด ในส่วนของจำนวนนกรรมาธิการวิสามัญที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา[๔] และในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอจะต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด[๕]

(๓) คณะกรรมาธิการร่วมกัน

คณะกรรมาธิการร่วมกัน คือ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร[๖] ทั้งนี้ เพื่อหาทางปรองดองให้ได้ข้อยุติในความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์, ม.ป.ป., น. ๘)

(๔) คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา

คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะกรรมาธิการที่แต่งตั้งจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภา โดยมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา[๗] และกรรมาธิการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร[๘] เพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่รัฐสภามอบหมาย ทั้งนี้ การเลือกตั้งคณะกรรมาธิการของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา

---

[๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคหนึ่ง
[๔] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๒๑
[๕] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๒๒
[๖] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๗
[๗] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๗
[๘] ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๖๓

แต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้ไม่เกินจำนวนกรรมาธิการ โดยต้องมีสมาชิกรับรองการเสนอชื่อดังกล่าวไม่น้อยกว่า ๑๐ คน ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมาธิการเท่ากับจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก[๙]

๑.๔.๔ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมเพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการแต่ละชุด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา อีกทั้งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ, ๒๕๖๐, น. ๕๐)

ในด้านการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาของคณะกรรมาธิการนั้นต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาด้วย ซึ่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการหรือการดำเนินการของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะต้องเป็นเรื่องไม่ซ้ำซ้อนกัน หากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมาธิการหลายคณะ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องทุกคณะในสภานั้น ๆ ร่วมดำเนินการ

ในส่วนของการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมาธิการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดทำการสอบหาข้อเท็จจริงแทนไม่ได้ โดยรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง ซึ่งคณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่ดำเนินการ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือเรื่องที่กำลังศึกษาได้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และยังมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมาธิการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องที่มีหน้าที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียกด้วย เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๙] ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๖๔

นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาของคณะกรรมาธิการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภามีมติไม่ให้เปิดเผย ทั้งนี้ ผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการได้รับเอกสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๒, น.๒๒๔)

๒. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีเหตุผลเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ กำหนดให้คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดผลบังคับทางกฎหมายเป็นมาตรการเชิงบังคับ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมาธิการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความคิดเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียก ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมาธิการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจการในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการมีกลไกและผลบังคับทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการในกิจการที่กระทำหรือในการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของ

“...คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่...”

คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ มีทั้งสิ้นจำนวน ๑๕ มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๑ ชื่อกฎหมาย (มาตรา ๑)

พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘”

๒.๒ วันที่มีผลใช้บังคับ (มาตรา ๒)

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๘ มีผลใช้บังคับวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘)

๒.๓ การยกเลิกกฎหมายเดิม (มาตรา ๓)

ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีผลใช้บังคับวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔)

๒.๔ บทนิยาม (มาตรา ๔)

(๑) คณะกรรมาธิการ หมายความว่า คณะกรรมาธิการสามัญ และคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา และคณะกรรมาธิการร่วมกันซึ่งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

(๒) ประธานคณะกรรมาธิการ หมายความว่า ประธานคณะกรรมาธิการสามัญ และประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา และประธานคณะกรรมาธิการ ร่วมกันซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

(๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล ผู้ที่ปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย

๒.๕ การตั้งคณะกรรมาธิการ (มาตรา ๕)

สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมาธิการ

วิสามัญ หรือคณะกรรมาธิการร่วมกัน เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลา ที่สภากำหนด

๒.๖ อำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคล (มาตรา ๖ และมาตรา ๗)

(๑) คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้

(๒) กรณีที่บุคคลตามข้อ (๑) เป็นรัฐมนตรี ให้ประธานคณะกรรมาธิการมีหนังสือแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบถึงการเรียกดังกล่าวด้วย

(๓) กรณีที่บุคคลตามข้อ (๑) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ประธานคณะกรรมาธิการแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลทราบ และให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมาธิการกระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้น สั่งการให้บุคคลในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียก

(๔) ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมาธิการเรื่องใด หากคณะกรรมาธิการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ให้คณะกรรมาธิการมีหนังสือเรียกให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมาธิการภายในเวลาที่คณะกรรมาธิการกำหนด

(๕) หนังสือเรียกให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเรียกบุคคลตามข้อ (๔) ต้องระบุเหตุแห่งการเรียกนั้น รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีที่คณะกรรมาธิการมีหนังสือเรียกให้ส่งเอกสาร หรือเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น อาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

(๖) ให้บุคคลที่ได้รับหนังสือตามข้อ (๔) จัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมาธิการภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่บุคคลนั้นมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึง ๓ วันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามข้อ (๔) บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามหนังสือนั้นก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมาธิการภายใน ๓ วันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมาธิการได้รับหนังสือแจ้งเหตุจากบุคคลนั้นแล้ว ให้ดำเนินการตามข้อ (๔) อีกครั้งหนึ่ง

๒.๗ ข้อยกเว้นของการใช้อำนาจเรียกบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๖ วรรคสาม)

การใช้อำนาจเรียกบุคคลของคณะกรรมาธิการมิให้ใช้บังคับกับบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล

(๒) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

๒.๘ การปฏิบัติตามหนังสือเรียก (มาตรา ๘)

(๑) บุคคลที่ได้รับหนังสือเรียกมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้มีหนังสือขอเลื่อนหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมาธิการภายใน ๓ วันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเรียก ทั้งนี้ หากคณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วมีมติให้เลื่อนให้นำความในมาตรา ๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ในกรณีที่คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วมีมติให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายตามข้อ (๑) มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมาธิการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่คณะกรรมาธิการมีหนังสือเรียก

(๓) ถ้าคณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเรียกตามข้อ (๑) ต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมาธิการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเรียกบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

๒.๙ วิธีการส่งหนังสือเรียกเอกสารหรือบุคคล (มาตรา ๙)

การจัดส่งหนังสือเรียกเอกสารหรือบุคคล ให้คณะกรรมาธิการดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีการตามที่คณะกรรมาธิการเห็นสมควรก็ได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

(๒) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง

(๓) ส่งทางโทรสาร

(๔) ส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์

(๕) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมาธิการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการจัดส่งหนังสือเรียกดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด เมื่อได้ดำเนินการจัดส่งตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวแล้วให้ถือว่าบุคคลนั้นได้รับหนังสือเรียกโดยชอบแล้ว

๒.๑๐ สิทธิของบุคคลที่ได้รับหนังสือเรียก (มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑)

ผู้ใดที่คณะกรรมาธิการมีหนังสือเรียกตามมาตรา ๗ ให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมาธิการตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด

๒.๑๑ เอกสิทธิ์ของผู้ให้ถ้อยคำและผู้จัดทำบันทึกการประชุม (มาตรา ๑๑)

บุคคลดังต่อไปนี้ ไม่ต้องรับผิด ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่ หรือรับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงาน การประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษาโดยสุจริต แล้วแต่กรณี

(๑) ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๗ ต่อคณะกรรมาธิการ

(๒) ผู้ที่จัดทำและเผยแพร่ หรือผู้รับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี

๒.๑๒ มาตรการบังคับของกฎหมาย (มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔)

๒.๑๒.๑ ความรับผิดของกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

๒.๑๒.๒ มาตรการบังคับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดไม่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นตามหนังสือเรียกของคณะกรรมาธิการ ให้ประธานคณะกรรมาธิการมีหนังสือแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นให้มาแถลงหรือชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา เว้นแต่อยู่นอกสมัยประชุมให้ส่งคำชี้แจงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง แล้วแต่กรณี

๒.๑๒.๓ มาตรการบังคับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ตามที่คณะกรรมาธิการเรียก โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือจงใจส่งเอกสาร หรือให้ข้อเท็จจริงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมาธิการ ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการและเป็นความผิดทางวินัย

(๒) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการมีหนังสือแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการทางวินัยตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณีทราบด้วย

(๓) การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนรายงานผลการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมาธิการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานคณะกรรมาธิการ และแจ้งผลการดำเนินการทางวินัยให้ประธานคณะกรรมาธิการทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำสั่ง

(๔) ถ้าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ดำเนินการทางวินัยหรือไม่ดำเนินการ ตามข้อ (๕) ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อ

กฎหมาย หรือกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ผู้นั้นสังกัดด้วย

๒.๑๓ ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา ๑๕)

ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อระเบียบดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

๓. กลไกการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการกับการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีประมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของประเทศ ทั้งนี้ ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร การตั้งคณะกรรมาธิการ เป็นต้น การดำเนินการผ่านคณะกรรมาธิการถือเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมาธิการมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด[๑๐]

การตั้งคณะกรรมาธิการถือเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการบริหารราชการแผนดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกและตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาด้วย อีกทั้งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือการดำเนินการของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน แต่ในกรณีที่เรื่องนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมาธิการหลายคณะ ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องทุกคณะในสภาผู้แทนราษฎรร่วมดำเนินการ ทั้งนี้ ในส่วนของการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมาธิการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดทำการ

---

[๑๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙

สอบหาข้อเท็จจริงแทนไม่ได้ และกำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ได้ และกำหนดให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมาธิการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษามีหน้าที่ต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียก[๑๑] ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา โดยอำนาจในการเรียกบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาชี้แจงให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารมายังคณะกรรมาธิการนั้นก็เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนมาประกอบการพิจารณาและจัดทำรายงานเสนอสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอีกวิธีการหนึ่ง เพราะว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในกิจการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ มีหน้าที่ในการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียกได้

หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งคณะกรรมาธิการ ซึ่งเป็นกลไกที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้ความสำคัญกับการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างกัน รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดและมีการยินยอมให้ฝ่ายบริหารเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา เพราะการเข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารนั้นเป็นไปโดยความไว้วางใจของรัฐสภา และยินยอมให้มีการควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบต่าง ๆ ดังเช่นการตั้งคณะกรรมาธิการซึ่งถือเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง ขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็มีอำนาจในการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้[๑๒] ซึ่งถือเป็นการดุลและคานอำนาจระหว่างกัน เพื่อมิให้องค์กรใดองค์หนึ่งมีอำนาจมากเกินไปอันอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘ ทำให้คณะกรรมาธิการมีเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการในกิจการที่กระทำหรือในการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม และตามที่รัฐสภามอบหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการ

---

[๑๑] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า

[๑๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๓

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ยกเว้นผู้พิพากษาหรือตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ หากบุคคลนั้นเป็นรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมาธิการต้องมีหนังสือแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย กรณีที่บุคคลนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประธานคณะกรรมาธิการต้องมีหนังสือแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลทราบ และสั่งการให้บุคคลในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียกภายในเวลาที่คณะกรรมาธิการกำหนด โดยในหนังสือเรียกต้องระบุเหตุผลในการเรียก และประเด็นข้อซักถามตามสมควร รวมถึงอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

อย่างไรก็ตาม หากบุคคลที่คณะกรรมาธิการเรียกมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึง ๓ วันทำการ อาจไม่ปฏิบัติตามหนังสือนั้นก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมาธิการภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งคณะกรรมาธิการอาจส่งหนังสือเรียกไปยังบุคคลนั้นอีกครั้งก็ได้ โดยบุคคลที่ได้รับหนังสือเรียกมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้มีหนังสือขอเลื่อนหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมาธิการภายใน ๓ วันทำการ หากคณะกรรมาธิการเห็นควรให้บุคคลดังกล่าวต้องมาด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเรียกอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการส่งหนังสือเรียกของคณะกรรมาธิการอาจกระทำได้หลายช่องทาง เช่น การส่งไปรษณีย์ การมอบให้บุคคลอื่นนำส่ง การส่งทางโทรสาร การส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการอื่นที่คณะกรรมาธิการเห็นสมควร

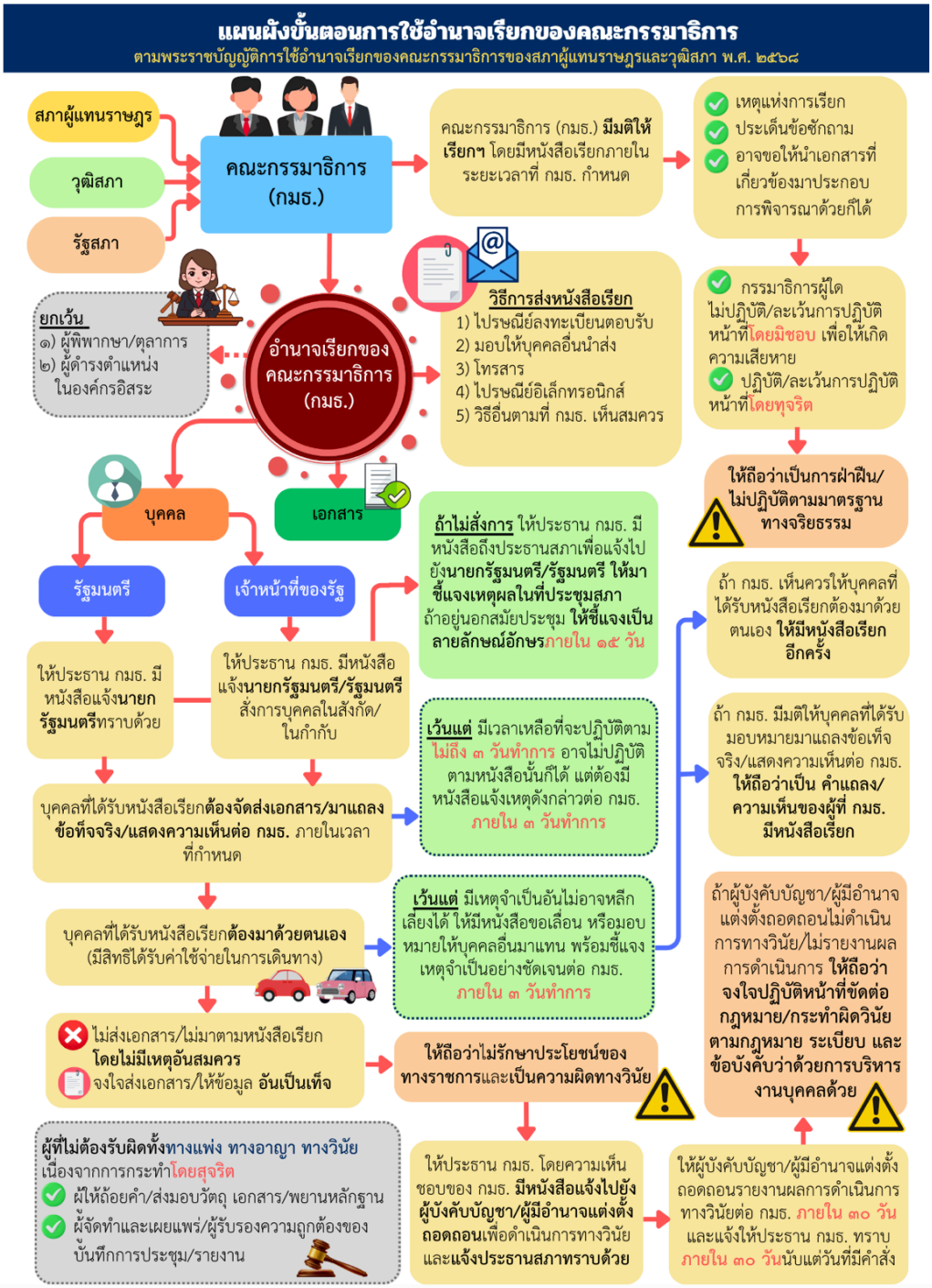
กรณีผู้ที่ได้รับหนังสือเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด นอกจากนี้ ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมาธิการ และผู้ที่จัดทำและเผยแพร่ หรือผู้รับรองความถูกต้องของบันทึกการประชุม รายงานการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ตามข้อบังคับการประชุมฯ ไม่ต้องรับผิด ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวโดยสุจริต

ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงได้มีการกำหนดมาตรการบังคับของกฎหมาย ทั้งคณะกรรมาธิการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ โดยสุจริต กล่าวคือ จะต้องไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมได้ ในส่วนของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หากไม่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นตามหนังสือเรียกของคณะกรรมาธิการจะต้องมาแถลงหรือชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา กรณีที่อยู่นอกสมัยประชุม

จะต้องส่งคำชี้แจงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภา ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ตามที่คณะกรรมาธิการเรียก โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือจงใจส่งเอกสาร ให้ข้อเท็จจริงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมาธิการ ให้ถือว่าไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการและเป็นความผิดทางวินัย

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ มีมาตราการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการ โดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องสั่งการให้บุคคลในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียก หากไม่ดำเนินการจะต้องมาแถลงหรือชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา หรือให้ส่งคำชี้แจงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภา สะท้อนถึงกลไกในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาผ่านระบบคณะกรรมาธิการ ตามหลักการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

ภาพที่ ๑ : บรรยากาศการประชุมคณะกรรมาธิการ สภาผู้แทนราษฎร
ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๖). สืบค้น ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘ จาก https://web.parliament.go.th/view/127/ข่าวเด่น/ข่าวเด่น/1/TH-TH



ภาพที่ ๒ : แผนผังขั้นตอนการใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการ

ที่มา : นายคณาธิป ไกยชน (ผู้เขียน) จัดทำเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘

๔. มาตรการบังคับและบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการ

๔.๑ มาตรการบังคับและบทลงโทษ

การกำหนดมาตรการบังคับและบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ มี ๓ กรณี ดังนี้

(๑) กรรมาธิการ กรณีกรรมาธิการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

(๒) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี กรณีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ไม่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นตามหนังสือเรียกของคณะกรรมาธิการ ให้ประธานคณะกรรมาธิการมีหนังสือแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นให้มาแถลงหรือชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา หากอยู่นอกสมัยประชุมให้ส่งคำชี้แจงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภา ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง แล้วแต่กรณี

(๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ตามที่คณะกรรมาธิการเรียก โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือจงใจส่งเอกสาร หรือให้ข้อเท็จจริงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมาธิการ ให้ถือว่าไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการและเป็นความผิดทางวินัย

ภาพที่ ๓ : กรณีที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการและเป็นความผิดทางวินัย
ที่มา : นายคณาธิป ไกยชน (ผู้เขียน) จัดทำเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘

๔.๒ การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการ

กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ตามที่คณะกรรมาธิการเรียก โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือจงใจส่งเอกสาร หรือให้ข้อเท็จจริงหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมาธิการถือเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งมีกลไกดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ ดังนี้

(๑) ให้ประธานคณะกรรมาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการมีหนังสือแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการทางวินัยตามหน้าที่และอำนาจ และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ทราบด้วย

(๒) ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนรายงานผลการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมาธิการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานคณะกรรมาธิการ และแจ้งผลการดำเนินการทางวินัยให้ประธานคณะกรรมาธิการทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำสั่ง

(๓) ถ้าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ดำเนินการทางวินัยหรือไม่ดำเนินการรายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้คณะกรรมาธิการทราบภายใน ๓๐ วัน ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย หรือกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ผู้นั้นสังกัดด้วย

ภาพที่ ๔ : การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่คณะกรรมาธิการเรียก

ที่มา : นายคณาธิป ไกยชน (ผู้เขียน) จัดทำเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘

๕. บทสรุป

การตั้งคณะกรรมาธิการ ถือเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา เพื่อให้เกิดการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามวิถีการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ในหน้าที่และอำนาจของสภา และมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ได้ และให้รัฐมนตรีมีหน้าที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือในกำกับให้ข้อเท็จ ส่งเอกสารหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่คณะกรรมาธิการเรียก ประกอบกับพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ มาตรการบังคับและบทลงโทษ เพื่อให้การใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ไม่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นตามหนังสือเรียกของคณะกรรมาธิการ จะต้องมาแถลงหรือชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา รวมถึงการให้ส่งคำชี้แจงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่อยู่นอกสมัยประชุมสภานั้น สะท้อนให้เห็นถึงกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น อันจะช่วยทำให้คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับปฏิบัติตามอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการ และสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับปฏิบัติตามที่คณะกรรมาธิการเรียก อันจะส่งผลให้คณะกรรมาธิการได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นประโยชน์ต่อกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจะเป็นเสียงสะท้อนกลับไปยังรัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความระมัดระวังในการดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงนำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากรัฐสภาไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป

บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (๒๕๖๓). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.* พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (๒๕๖๔). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.* พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๖๒). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

“คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๓” (๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๓). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๓๗ ตอนที่ ๘๙ ก, น. ๘ - ๑๘.

ปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์. (มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘). สภาที่สอง ในระบบรัฐสภา. *จุลนิติ.* ๑๒ (๑) : ๑๙๕ - ๒๐๒.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, (๒๕๖๕). *ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐: ศึกษาเปรียบเทียบกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในประเทศสหรัฐอเมริกา.* สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.

“พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘” (๕ มิถุนายน ๒๕๖๘). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๓๘ ก, น. ๖ - ๑๒.

“พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔” (๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๘๓ ตอนที่ ๓๔ ก, น. ๗๔ - ๗๙.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” (๖ เมษายน ๒๕๖๐). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, น. ๗๗ - ๘๐.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๖๔). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.* พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย.

วนิดา สัจพันโรจน์. (๒๕๕๐). *การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

วีระพงศ์ เชาวลิต. (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๖๓). บทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ไม่สอดคล้องกับระบบรัฐสภา. *วารสารวิชาการเซาธ์อีสท์บางกอก.* ๖ (๑) : ๙๕.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ. (๒๕๖๐). *สรุปสาระสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.* กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์. (ม.ป.ป.). *สรุปสาระสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.* กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

ศรันยา สีมา. (๒๕๖๐). *การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.* สืบค้น ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘ จาก https://dl.parliament.go.th/handle/

โอภาส รัตนบุรี (๒๕๔๓). *การพัฒนาระบบกรรมาธิการวุฒิสภา.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

William Mckay and Charles W. Johnson. (2010). *Parliamentary and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century.* Oxford: Oxford University Press.

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน”
ภารกิจการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเร่งด่วน

วัชชกานต์ เศาภายน*

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่งโดยมีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนอันเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดน โดยมีฐานะเป็นตัวแทนพระมหากษัตริย์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองมาเป็นระบบรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเปลี่ยนมาเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมแพร่หลาย นานาประเทศต่างสถาปนาสถาบัน

---

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารและการกระทำทางปกครองของระบบราชการ (สิริยา พรหมราชยศ, ๒๕๕๓) และมีการประยุกต์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมของการกระทำทางปกครอง เช่น การตรวจสอบจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการตรวจสอบธรรมาภิบาล เป็นต้น ซึ่งหลักการทำงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีลักษณะเด่นชัด คือ การทำหน้าที่ควบคุมแก้ไขปัญหาและการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นซ้ำอีก โดยไม่เข้าแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่จะใช้กลไกทางการเมืองและมติมหาชนในการกดดันฝ่ายบริหารแทน (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ๒๕๓๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และมาตรา ๒๓๑ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

“... ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน...”

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย ได้ก่อตั้งเป็นระยะเวลา ๒๕ ปีแล้ว ถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่อยู่คู่กับสังคมไทย เพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งเสริม แนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อำนวยประโยชน์แก่ประชาชนอย่างทัดเทียม และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายอื่น อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงาน ศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับงานวิจัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้งดำเนินการหรือส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีเรื่องร้องเรียนเฉลี่ยต่อปีกว่า ๓,๐๐๐ เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีความยากง่าย และเป็นเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนปะปนกันไป

สำหรับบทความนี้มีหัวข้อเรื่องชื่อว่า "ผู้ตรวจการแผ่นดินกับภารกิจการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเร่งด่วน" กล่าวคือ เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับบทบาทภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นภารกิจตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้โดยปกติ และเป็นปัญหาที่ไม่มีความยุ่งยากหรือซับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่น ซึ่งสามารถประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยทันทีและรวดเร็ว ซึ่งจะได้ศึกษาถึง (๑) ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๒) หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๓) การพิจารณาและการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน (๔) ภารกิจการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเร่งด่วน (๕) บทสรุป

๑. ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการก่อตั้งครั้งแรกในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย โดยประเทศแรกที่ให้กำเนิดระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ราชอาณาจักรสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๙ (พ.ศ. ๒๓๕๒) เรียกว่า "ออมบุดสแมน" (Ombudsman) เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลปัดเป่าเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จเป็นอย่างดี และมีวิวัฒนาการเรื่อยมา หลังจากนั้นระบบผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้แพร่หลายไปในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งยุโรป แอฟริกา เอเชีย เอเชีย - แปซิฟิก แคริเบียน อเมริกาเหนือ โดยประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไปประยุกต์ใช้ในบริบทของตน ทำให้ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในแง่มุมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบองค์กร อำนาจหน้าที่ การได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น (พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์, ๒๕๖๓, น. ๓๙ - ๕๐) ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีรากศัพท์มาจากคำว่า "Ombudsman" หรือ "ออมบุดสแมน" ของสวีเดน ซึ่งเป็นคำใช้ในภาษาสวีดิช หมายถึง ผู้แทนหรือผู้ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการหรือ

การกระทำต่าง ๆ ซึ่งองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน Ombudsman มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อให้เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากกษัตริย์สวีเดนในขณะนั้น คือ พระเจ้าชาร์ลที่ ๑๒ ทรงลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่ที่ประเทศตุรกี พระองค์จึงแต่งตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและดูแลว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย รวมถึงผู้พิพากษา ปฏิบัติงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หากพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ออมบุดสแมนมีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ และรายงานให้พระมหากษัตริย์ทราบโดยแบ่งรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ๒ ประเภท ดังนี้ (พิเชษฐ์ คุปตินทร, ๒๕๕๖, น. ๑๐ - ๑๔)

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

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

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังเป็นระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้ผลเป็นอย่างดียิ่ง ต่อมาประเทศต่าง ๆ จึงได้นำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไปใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกเหนือจากการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการโดยประยุกต์ให้เหมาะสมกับระบบการบริหารราชการและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศนั้น ๆ กันอย่างแพร่หลายรวมถึงประเทศไทยด้วย (พงศ์สุข สุขสาคร, ๒๕๕๕, น. ๙)

๒. หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐[๑]

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๐[๒] และมาตรา ๒๓๑[๓] และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

---

[๑] *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก หน้า ๑ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐.

[๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

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

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

[๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐[๔] มาตรา ๒๒[๕] มาตรา ๒๓[๖]

---

[๔] *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๓๑ ก หน้า ๑ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๐.

[๕] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปด้วย

[๖] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ (๑) (๒) หรือ (๓) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว จะพบว่าลักษณะหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน 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

การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ การตรวจสอบกรณีนี้เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยพิจารณาจากอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร และได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมไปถึงต้องพิจารณาระเบียบ กฎ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น ๆ ประกอบด้วย

การปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม

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

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอแนะ

ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ด้วยหลักสันติวิธี เจรจาประนีประนอมให้หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน เพื่อหาทางออกร่วมกัน 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 และ ประการสุดท้าย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งกำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ต้องผูกพันด้วยกฎหมาย การกระทำนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย

การเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ คือ การที่จะดูแลให้หน่วยของรัฐปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากำกับดูแล และกำหนดกระบวนการในการกำกับดูแลด้วยอันเป็นที่มาของหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับรู้และรับทราบว่าตนยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน และเพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้กำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานของรัฐทราบว่ามีประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ 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” ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดเงื่อนไขว่า หากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประสงค์จะยื่นคำร้องต่อรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาเสียก่อน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ถือได้ว่าเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

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

๑) กรณีตามมาตรา ๔๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกรณีที่ร้องเรียนว่าการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องจากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ซึ่งผู้ถูกละเมิดหรือเสรีภาพจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยังคงมีอยู่ก็สามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้องดังกล่าว โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพทราบภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว และในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ยื่นภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องข้างต้น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพตามที่ยื่นคำร้องนั้นเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒) กรณีตามมาตรา ๔๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้นั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องจากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพทราบภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว และในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ยื่นภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพข้างต้นเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

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

(๑) การกระทำของรัฐบาล

(๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการเฉพาะแล้ว

(๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน

(๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

(๕) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒

(๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการศาลทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

๓. การพิจารณาและการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓.๑ ผู้มีสิทธิร้องเรียน ได้แก่ ผู้ที่พบเห็นหรือได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญหรือมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ อาจแจ้งหรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาเรื่องโดยไม่มีการแจ้งหรือการร้องเรียนก็ได้

การแจ้งหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอาจกระทำได้ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือกระทำด้วยวาจา ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่มีความหลากหลาย เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงในทุกพื้นที่โดยเท่าเทียมกัน และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิร้องเรียน ซึ่งประชาชนสามารถแจ้งหรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผ่านช่องทาง ต่าง ๆ ดังนี้

๑. ร้องเรียนทางโทรศัพท์ สายด่วน ๑๖๗๖ (โทรฟรี)

๒. ร้องเรียนทางโทรสาร

๓. ร้องเรียนผ่านระบบโมบายแอปพลิเคชัน (แอปพลิเคชัน “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”)

๔. ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๕. ร้องเรียนผ่านทางไปรษณีย์

๖. ร้องเรียนด้วยตนเอง

๗. แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติหน้าที่

๘. มอบหรือส่งโดยบุคคล หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ

๓.๒ การแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการได้ ดังนี้[๗]

(๑.) ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒.) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่เคหสถานหรือสถานที่ที่เข้าไปนั้นมิได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ให้เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและเยียวยาความทุกข์ร้อนของประชาชนหรือผู้ร้องเรียนมากกว่ามุ่งชี้ความผิดและการลงโทษ มิได้พิจารณาปัญหาโดยยึดถือเพียงแต่ความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่พิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรมแก่ประชาชน นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้สะดวก ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการร้องเรียนและดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร็ว เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยใช้แนวทางสันติวิธีในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน

“...ผู้ตรวจการแผ่นดิน มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและเยียวยาความทุกข์ร้อนของประชาชน หรือผู้ร้องเรียนมากกว่ามุ่งชี้ความผิดและการลงโทษ...”

๔. ภารกิจการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเร่งด่วน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดไว้และผู้เขียนได้อธิบายมาแล้วข้างต้นในข้อ ๒. และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปอย่างประสิทธิภาพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน[๘] และมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้[๙]

(๑) รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น

(๒) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

---

[๘] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง

[๙] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑

(๓) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๔) ดำเนินการหรือส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติมอบหมาย

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยความเห็นชอบร่วมกันของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อรองรับภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ จึงออกระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐[๑๐] และเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับภารกิจการในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเร่งด่วน กล่าวคือ เรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน คือ เรื่องที่สามารถส่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้โดยปกติ (ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป. , น. ๓๘) กล่าวคือ เป็นปัญหาที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน มีข้อเท็จจริงที่ไม่ซับซ้อน มีพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาไม่ยุ่งยากและไม่มาก ซึ่งสามารถประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยทันทีและรวดเร็วระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๒ กำหนดให้ "สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน" มีภารกิจเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ กลั่นกรอง แสวงหาข้อเท็จจริง โดยมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณา เสนอความเห็น วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายและแผนปฏิบัติการประจำปีด้านการแสวงหาข้อเท็จจริง และการรับเรื่องร้องเรียน

(๒) พิจารณา เสนอความเห็น วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง และจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(ก) รับหรือไม่รับไว้เป็นเรื่องร้องเรียน ตลอดจนส่งมอบเรื่องร้องเรียนที่ให้รับไว้พิจารณาให้ส่วนงานที่รับผิดชอบดำเนินการแสวงหาขอเท็จจริง

---

[๑๐] *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๓ ก หน้า ๒๒ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๑.

(ข) เรื่องที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน สามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมด้วยความรวดเร็ว

(ค) เรื่องอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๓) ประมวล ติดตาม รายงานผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๔) ให้คำปรึกษา ตอบข้อซักถาม แก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๕) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ออกระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนัก และสถาบันของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยได้กำหนดแบ่งส่วนงานภายในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ออกเป็น ๓ ส่วน ดังต่อไปนี้

(ก) ส่วนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกลาง

(ข) ส่วนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนทางดิจิทัล

(ค) ส่วนตรวจสอบและปฏิบัติการเร่งด่วน

โดยทั้ง ๓ ส่วนงานภายใต้การกำกับดูแลของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิจารณา เสนอความเห็น วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนและจัดทำความเห็น เพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย กรณีรับหรือไม่รับไว้เป็นเรื่องร้องเรียน ตลอดจนส่งมอบเรื่องร้องเรียนที่ให้รับไว้พิจารณาให้ส่วนงานที่รับผิดชอบดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ยุติเรื่องร้องเรียนในบางกรณีซึ่งเป็นกรณีเรื่องที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน สามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมด้วยความรวดเร็ว และกรณีเรื่องอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาช่องทางไปรษณีย์ ช่องทางยื่นเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง ช่องทางโทรศัพท์สำนักงาน สายด่วน ๑๖๗๖ ช่องทางอินเทอร์เน็ต ช่องทางโมบายแอปพลิเคชัน และที่รับเข้ามาช่องทางอื่น ๆ แล้วแต่กรณี ตลอดจนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมด้วยความรวดเร็วด้วยการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเร่งด่วน

เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนแล้ว โดยสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนมีหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองและแสวงหาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเป็นกรณีที่เรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการประสานความร่วมมือทางโทรศัพท์ โทรสาร หรือช่องทางอื่นกับหน่วยงานต่าง ๆ

ซึ่งอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงานโดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือ และให้หัวหน้าหน่วยงานสั่งการเร่งรัดและติดตามให้รีบชี้แจง หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเร็ว หรือในบางกรณีอาจมีการลงพื้นที่หรือประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรึกษาและหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนโดยเร่งด่วน เพื่อจัดทำความเห็นและเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน ดังนี้ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๒, น. ๓๔)

๑) เรื่องร้องเรียนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน หมายถึง เรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนสามารถพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนได้โดยรวดเร็วภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจ ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือทับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหา หรือสามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยทันที เช่น การไม่รับแจ้งความดำเนินคดี การถูกระงับการให้บริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ การติดตามเบี้ยยังชีพ เงินสวัสดิการ เงินช่วยเหลือของรัฐ การขอคัดสำเนาเอกสาร เป็นต้น

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

สำหรับการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ในปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการระหว่างองค์กร อาทิเช่น ข้อตกลงความร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร ข้อตกลงความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย (โดยความร่วมมือกับศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั่วประเทศ) ข้อตกลงความร่วมมือกับสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อตกลงความร่วมมือกับการประปานครหลวง ข้อตกลงความร่วมมือกับการประปาส่วนภูมิภาค ข้อตกลงความร่วมมือกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ข้อตกลงความร่วมมือกับการไฟฟ้านครหลวง ข้อตกลงความร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และข้อตกลงความร่วมมือกับกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

บทสรุป

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดกรอบแนวทาง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยกำหนดบทบาท หน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

๑. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

๒. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

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

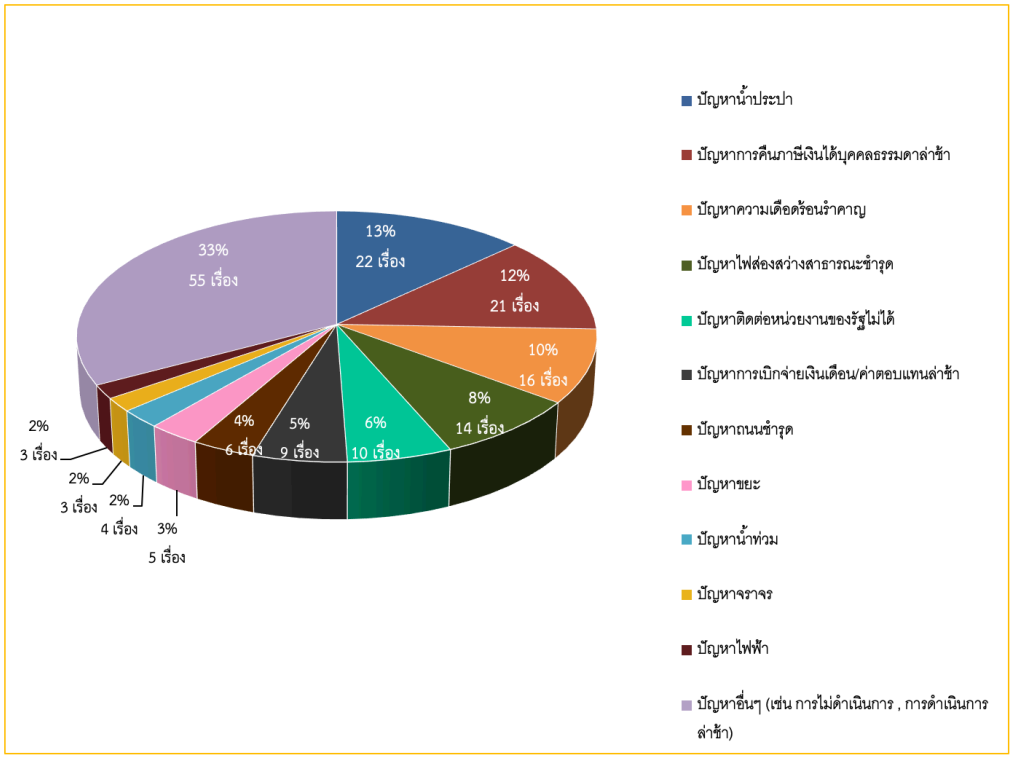
๔. ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรืออาจเสนอเรื่องศาลปกครอง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

ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากหน่วยงานตรวจสอบอื่นของราชการ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มิได้สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงเป็นองค์กรอิสระที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ว่าการพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและการมุ่งส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุน การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีวิสัยทัศน์เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อความเป็นธรรมของแผ่นดิน กล่าวคือ มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยการพัฒนานวัตกรรมและการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารจัดการและการให้บริการ เพื่อความสะดวก รวดเร็ว การพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพสูง การพัฒนางานด้านวิชาการส่งเสริมและพัฒนาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานมากขึ้น ใช้เวลาทำงานน้อยลง แต่เสร็จสมบูรณ์และเกิดผลผลิตเพิ่มสูงขึ้น

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการทำข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เพื่อเป็นการยกระดับการทำงานแบบเชิงรุกและบูรณาการร่วมกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเน้นรูปแบบการแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างกัลยาณมิตร ไม่จ้องจับผิด ไม่หาคนผิดมาลงโทษ อันเป็นการช่วยส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน และพัฒนากระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความเป็นธรรมอย่างเป็นระบบ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเข้าถึงกลไกการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากผู้ตรวจการแผ่นดิน

นับตั้งแต่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ก่อตั้งรวมระยะเวลากว่า ๒๕ ปีมาแล้ว ตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ จนถึงปัจจุบัน (มีนาคม ๒๕๖๘) ได้ปฏิบัติหน้าที่และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนแล้วเสร็จรวม ๖๑,๗๒๕ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๙๕.๕๓ จากทั้งหมด ๖๔,๖๑๒ เรื่อง เหลืออยู่ระหว่างดำเนินการ ๒,๘๘๗ เรื่อง สำหรับภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเร่งด่วนหรือการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน ถือเป็นการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกบทบาทมิติหนึ่งในการอำนวยความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย โดยการมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเพื่อขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมโดยเร่งด่วนและรวดเร็ว ซึ่งการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑ - ๒ วัน หรือภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ สัปดาห์ เมื่อนับตั้งแต่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการกำหนดแบ่งส่วนงานภายในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ออกเป็น ๓ ส่วน ดังกล่าวข้างต้น มีเรื่องร้องเรียนที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน กล่าวคือ เป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและมีคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๓๗ (๖) รวมทั้งสิ้น ๑๖๘ เรื่อง



ภาพที่ ๑: กราฟสถิติแสดงข้อมูลปัญหาเรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เร่งด่วน
ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สืบค้นจาก www.ombrdman.go.th.

เมื่อพิจารณาจากภาพที่ ๑: กราฟสถิติแสดงข้อมูลปัญหาเรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เร่งด่วน จะพบว่า ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๓๗ (๖) ตั้งแต่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการกำหนดแบ่งส่วนงานภายในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกลาง ส่วนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนทางดิจิทัล และส่วนตรวจสอบและปฏิบัติการเร่งด่วน มีปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยแยกเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้ ทั้งสิ้น ๑๖๘ เรื่อง ดังนี้ การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐล่าช้า ปัญหาน้ำประปา ปัญหาการคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาล่าช้า ปัญหาความเดือดจากเหตุร้อนรำคาญ เช่น ฝุ่น กลิ่นเหม็น หรือเสียงดังรำคาญ เป็นต้น ปัญหาไฟฟ้าส่องสว่างสาธารณะชำรุด ปัญหาติดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ปัญหาการเบิกจ่ายเงินเดือนหรือค่าตอบแทนจากหน่วยงานต้นสังกัดล่าช้า ปัญหาถนนสาธารณะชำรุด ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาการจราจร เป็นต้น

การดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนโดยเร่งด่วนนั้น เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนผ่านทางช่องทางการร้องเรียนต่าง ๆ แล้ว สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะพิจารณาและกลั่นกรองคำร้องเรียนเบื้องต้น โดยพิจารณาจากประเด็นการร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียนว่า ต้องเป็นประเด็นที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นเรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียนสามารถพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนได้โดยทันทีและรวดเร็วและภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือทับซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่นในการแก้ไขปัญหา หรือเป็นเรื่องที่สามารถประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยทันที โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียน ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานทางโทรศัพท์ การลงพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนโดยเร่งด่วน หรือจัดประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยการประสานความร่วมมือและหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนโดยเร่งด่วน และขอให้หน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียนพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนตามที่ได้มีการร้องเรียนและให้รายงานผลการดำเนินงานมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการจัดทำความเห็นเพื่อรายงานผลการดำเนินงาน และเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันประชาชนมีความตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของตนมากขึ้นและผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่ประชาชนรู้จักและให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจนเป็นเหตุให้เรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละปีงบประมาณมีค่าเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระองค์กรเดียวที่มีสถานที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว ไม่มีสำนักงานสาขาตั้งอยู่ในพื้นที่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย และอัตรากำลังของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกลุ่มภารกิจหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน (งานด้านสอบสวน) ยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อค่าเฉลี่ยของเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีความเป็นอย่างยิ่งและควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินในการจัดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสาขาหรือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภูมิภาคเพื่อให้ตอบสนองและสามารถรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงอย่างเท่าเทียม และควรพิจารณาเพิ่มเติมอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งกลุ่มภารกิจหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน (สายงานด้านสอบสวน) และกลุ่มภารกิจสนับสนุนการบริหารจัดการ (สายงานด้านสนับสนุน) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้สอดรับกับบทบาท ภารกิจ หน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

เอกสารอ้างอิง

หนังสือและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (๒๕๓๔). *แนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา*. ดุษฎีนิพนธ์รัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พงศ์สุข สุขสาคร. (๒๕๕๕). *ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์. (๒๕๖๓). เปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีราชอาณาจักรไทย ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส, *ผู้ตรวจการแผ่นดิน สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอส.กรุ๊ป (๑๙๕๔).

พิเชษฐ์ คุปตินทร. (๒๕๕๖). *ผู้ตรวจการแผ่นดินทางภาษี*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

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

สิริยา พรหมราชยศ. (๒๕๕๓). ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๓).หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, *ผู้ตรวจการแผ่นดิน สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย*. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอส.กรุ๊ป (๑๙๕๔).

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๕). *คู่มือการร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.) สำหรับประชาชน*. สืบค้นจาก www.ombudman.go.th.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๒). *คู่มือปฏิบัติงานตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้งการร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒*. www.ombudman.go.th.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก หน้า ๑.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๒๗ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๓๑ ก หน้า ๑.

ชีวิตวิถีใหม่กับการเป็นพลเมืองในยุคดิจิทัล

New Normal and Digital Citizenship in the Digital Age

ดร.ญาศินี เกิดผลเสริฐ*

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้เลยว่าพวกเราได้ก้าวเข้าสู่ยุคดิจิทัลกันอย่างเต็มตัวแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าสู่ชีวิตวิถีใหม่ (New Normal) ที่ชีวิตต้องอยู่กับโลกออนไลน์มากยิ่งขึ้น ดังนั้น เราจึงควรมีทักษะการเรียนรู้ในโลกดิจิทัลอย่างถูกต้อง อันได้แก่ ความเป็นพลเมืองดิจิทัล เพื่อให้เราสามารถใช้ชีวิตในโลกออนไลน์ได้อย่างมีคุณภาพและปลอดภัย บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการพัฒนา

* นักวิชาการนโยบายและแผนปฏิบัติการระดับกลาง (นนผ. ก ๒) สำนักงาน กสทช.

ความเป็นพลเมืองดิจิทัลของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน พร้อมทั้งเสนอข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาทักษะความเป็นพลเมืองดิจิทัลในประเทศไทยในยุควิถีใหม่ (New Normal) โดยศึกษาเอกสารทางวิชาการและรายงานวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า การจะเป็นพลเมืองดิจิทัลที่สมบูรณ์ต้องมีทักษะที่สำคัญนั่นคือ ความฉลาดทางดิจิทัล โดยทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมและความฉลาดทางดิจิทัลที่ส่งผลให้บุคคลสามารถบริหารจัดการตนเอง รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทันสื่อ มี ๘ ประการ ได้แก่ เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัล การจัดการการระรานทางไซเบอร์ การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่าย การจัดการความเป็นส่วนตัว การคิดอย่างมีวิจารณญาณ รอยเท้าดิจิทัล และความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล ซึ่งการเป็นพลเมืองดิจิทัลที่มีคุณภาพย่อมส่งเสริมคุณภาพสังคม เศรษฐกิจ การอยู่ร่วมกันในสังคมให้ดียิ่งขึ้นและยังมีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศไทย

Abstract

It is undeniable that we have fully entered the digital age. This is especially true with the emergence of the “New Normal,” where much of our lives are carried out on the internet. As a result, it is crucial for us to develop the necessary skills for navigating the digital world effectively, particularly digital citizenship. This will allow us to live quality and safe lives online. This article aims to study and analyze approaches to developing digital citizenship in Thailand in the current era. It also proposes recommendations for enhancing digital citizenship skills in Thailand within the context of the New Normal. This study involved reviewing academic documents and research reports from both Thailand and other countries. The findings reveal that becoming a complete digital citizen requires a key skill: digital intelligence. The innovative learning skills and digital intelligence that empower individuals to manage themselves, distinguish right from wrong, and be media-savvy consist of eight aspects: digital citizen identity, digital time management, cyberbullying management, digital security management, privacy management, critical thinking, digital footprint, and digital empathy and good relationships. Cultivating quality digital citizenship will ultimately enhance social quality, the economy, and social coexistence, as well as contribute to improving the quality of life and well-being of the population in Thailand.

บทนำ

ในสังคมปัจจุบัน เทคโนโลยีไม่ได้มีบทบาทเพียงแค่อำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตและ การสื่อสารของคนในสังคมเท่านั้น แต่ยังเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม มุมมอง วิธีคิด ทัศนคติ ค่านิยมทางสังคม และวัฒนธรรมของผู้ใช้อีกด้วย (ฐิตินัน บุญภาพ คอมมอน, ๒๕๕๖) เทคโนโลยีสร้างความท้าทายให้กับคนในสังคมทุกช่วงวัยจนเกิดเป็นสังคมดิจิทัล ที่ทำให้มนุษย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เชื่อมโยง และผสานกันด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้เทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือแม้แต่การทำธุรกรรมการเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศจึงมีส่วนในการขับเคลื่อนให้เกิดเป็นสังคมดิจิทัล การใช้ชีวิตอย่างสมดุลในโลกดิจิทัลจึงเป็นเรื่องยากและท้าทายผู้คนรุ่นใหม่ในปัจจุบัน

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID -19) ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ที่ต้องปรับตัวอย่างมาก โดยเป็นสถานกาณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงจนแพร่กระจายไปในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ผู้คนเจ็บป่วยและล้มตายจำนวนมากจนกลายเป็นความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงอีกครั้งหนึ่งของมนุษยชาติ จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ได้เกิดความปกติรูปแบบใหม่หรือ”New Normal” เกิดขึ้น มนุษย์จึงจำเป็นต้องป้องกันตนเองเพื่อให้มีชีวิตรอดด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการดำรงชีวิตที่ผิดไปจากวิถีเดิมๆ โดยมีการปรับหาวิถีการดำรงชีวิตแบบใหม่เพื่อให้ปลอดภัยจากการติดเชื้อ ควบคู่ไปกับความพยายามรักษาและฟื้นฟูศักยภาพทางเศรษฐกิจและธุรกิจ นำไปสู่การสรรค์สร้างสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ เทคโนโลยีใหม่ๆ มีการปรับแนวคิด วิสัยทัศน์ วิธีการจัดการ ตลอดจนพฤติกรรมที่เคยทำมาเป็นกิจวัตร เกิดการบ่ายเบนออกจากความคุ้นเคยอันเป็นปกติมาแต่เดิมในหลายมิติ ทั้งในด้านอาหาร การแต่งกาย การรักษาสุขอนามัย การศึกษาเล่าเรียน การสื่อสาร การทำธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งสิ่งใหม่เหล่านี้ได้กลายเป็นความปกติใหม่ (New Normal) จนในที่สุด เมื่อเวลาผ่านไปทำให้เกิดความคุ้นชินและกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตปกติของผู้คนในสังคม

“...เทคโนโลยีไม่ได้มีบทบาทเพียงแค่อำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตและการสื่อสารของคนในสังคมเท่านั้น แต่ยังเข้ามา **มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม มุมมอง วิธีคิด ทัศนคติ ค่านิยมทางสังคม และวัฒนธรรม** ของผู้ใช้อีกด้วย...”

การปรับตัวเข้าสู่ชีวิตวิถีใหม่ (New normal) ทำให้เกิดการใช้เทคโนโลยีช่วยในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ มากขึ้น อาทิ ด้าน การศึกษา เริ่มมีการเรียนออนไลน์จากที่บ้าน ซึ่งโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยที่จัดการเรียนการสอนออนไลน์ได้ ก็เริ่มวางแผนตารางเรียนออนไลน์ให้ได้เรียนรู้ผ่านโปรแกรมต่าง ๆ เช่น Google Meet Zoom Microsoft Team ด้านการทำงาน หลาย ๆ บริษัทต้องให้พนักงานทำงานอยู่ที่บ้าน หรือ Work from home หรือการทำงานที่ใดก็ได้ Work from Anywhere เป็นต้น การมีกิจกรรมบนโลกออนไลน์มากขึ้น ทำให้การปฏิบัติตนตามนโยบายของรัฐในฐานะเป็นพลเมืองดิจิทัลจึงมีความสำคัญ

ทั้งนี้ ประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจังหลังจากที่รัฐบาลผลักดันนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital economy) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบเศรษฐกิจ โดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ให้ความสำคัญและกำหนดไว้ในแผนพัฒนายุทธศาสตร์ที่ ๓ ว่าด้วยการสร้างสังคมคุณภาพและทั่วถึงเท่าเทียมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนทุกคนมีความตระหนัก มีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดประโยชน์ และสร้างสรรค์ (Ministry of Digital Economy and Society, 2016 อ้างถึงในศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ, ๒๕๖๔)

การเป็นพลเมืองดิจิทัลที่มีคุณภาพย่อมส่งเสริมคุณภาพสังคม เศรษฐกิจ การอยู่ร่วมกันในสังคมให้ดียิ่งขึ้น การเป็นพลเมืองดิจิทัลของคนไทยจะมีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชากรให้สูงขึ้น โดยความฉลาดทางดิจิทัลและทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรมจึงเป็นหนึ่งในทักษะของผู้เรียนในศตวรรษที่ ๒๑ ที่ผู้เรียนจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพและดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพเพื่อนำไปสู่ความเป็นพลเมืองดิจิทัล (Digital citizenship) จัดเป็นทักษะเชิงประยุกต์ (Apply skills) ที่ต้องผสานทักษะต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เน้นการอยู่บนพื้นฐานความคิดสร้างสรรค์ การสื่อสารและความร่วมมือ (บุญชนก ธรรมวงศา, ๒๕๖๑) โดยการมีความฉลาดทางดิจิทัลมี ๘ ประการ อันได้แก่ เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล (Digital citizen identity) การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัล (Screen time management) การจัดการการระราน

“...ความฉลาดทางดิจิทัลและทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม จึงเป็นหนึ่งในทักษะของผู้เรียนในศตวรรษที่ ๒๑...”

ทางไซเบอร์(Cyberbullying management) การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่าย (Cybersecurity management) การจัดการความเป็นส่วนตัว (Privacy management) การคิดอย่างมีวิจารณญาณ (Critical thinking) รอยเท้าดิจิทัล (Digital footprint) ความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล (Digital empathy) หากบุคคลมีการผสมผสานทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม และความสามารถทั้ง ๘ ประการของความฉลาดทางดิจิทัล จะทำให้บุคคลนั้นมีความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทันสื่อเป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้อย่างเหมาะสม และเรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยี ในการสร้างสรรค์นวัตกรรมอย่างชาญฉลาด และปลอดภัย (ธนวัฒน์ เจริญษา และสุภาณี เส็งศรี, ๒๕๖๓)

บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทักษะการเรียนรู้ นวัตกรรม และความสามารถทางดิจิทัลซึ่งเป็นพื้นฐานสู่การเป็นพลเมืองดิจิทัล เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาความเป็นพลเมืองดิจิทัลของประเทศไทยในยุควิถีใหม่ (New Normal) ในปัจจุบัน และเสนอข้อเสนอแนะต่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองดิจิทัลในประเทศไทยในยุควิถีใหม่ (New Normal) ในปัจจุบัน โดยทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ (Documentary study) โดยเป็นเอกสารชั้นรองหรือเอกสารทุติยภูมิ (Secondary document) ได้แก่ บทความทางวิชาการ บทความวิจัย บทสัมภาษณ์ และรายงานวิจัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมีวิธีการคัดเลือกจากเอกสารที่มีความเกี่ยวข้องทางวิชาการ มีการอ้างอิงผลงานจากต่างประเทศ และมีบทวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองดิจิทัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมและความสามารถทั้ง ๘ ประการของความฉลาดทางดิจิทัล แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นพลเมืองดิจิทัลในประเทศไทย และแนวทางในการขับเคลื่อนพลเมืองดิจิทัลในประเทศไทย โดยนำบทวิเคราะห์ของผู้นิพนธ์มาประกอบกับการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อการตรวจสอบความชัดเจนและถูกต้องของข้อมูล ก่อนสังเคราะห์และนำเสนอผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของบทความต่อไป โดยในการศึกษาครั้งนี้ ขอนิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

๑. ความเป็นพลเมืองดิจิทัล (Digital citizenship) หมายถึง ความเป็นพลเมืองที่มีความสามารถในการใช้อินเทอร์เน็ตในการบริหารจัดการ ควบคุม กำกับตน รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทัน เป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเหมาะสม มีความรับผิดชอบ เรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีอย่างชาญฉลาดและปลอดภัย พลเมืองดิจิทัลจึงต้องตระหนักถึงโอกาสและความเสี่ยงในโลกดิจิทัล และเข้าใจถึงสิทธิและความรับผิดชอบในโลกออนไลน์ โดยความเป็นพลเมืองดิจิทัล ประกอบด้วย มิติที่ ๑ การเคารพสิทธิ์ของบุคคลอื่น ประกอบด้วย ด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณ ด้านการเข้าถึงและสิทธิที่เท่าเทียมกันในการใช้อินเตอร์เน็ต ด้านกฎหมายและการละเมิดสิทธิ์ในการใช้อินเตอร์เน็ต มิติที่ ๒ การให้ความรู้ ประกอบด้วย ด้านความรู้และทักษะในการสื่อสาร ด้านการรู้เท่าทันสื่อเพื่อเรียนรู้ถ่ายทอดและการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ด้านความรู้ในเชิงพาณิชย์เพื่อการติดต่อซื้อขายออนไลน์ตามกติกา มิติที่ ๓ การปกป้องความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัย ประกอบด้วย ด้านความถูกต้องและความรับผิดชอบในการใช้ ด้านความปลอดภัยในการใช้เพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัว ด้านการดูแลสุขภาพกายและใจเพื่อป้องกันผลกระทบจากโลกดิจิทัล ทั้งนี้การจะเป็นพลเมืองดิจิทัลที่สมบูรณ์จึงต้องมีทักษะที่สำคัญนั่นคือ ความฉลาดทางดิจิทัล

๒. ความฉลาดทางดิจิทัล (Digital intelligent Quotient (DQ)) หมายถึง กลุ่มความสามารถทางสังคมอารมณ์ และการรับรู้ ที่จะทำให้คนคนหนึ่งสามารถเผชิญกับความท้าทายของชีวิตดิจิทัลและสามารถปรับตัวให้เข้ากับชีวิตดิจิทัลได้ ความฉลาดทางดิจิทัลครอบคลุมทั้งความรู้ ทักษะ ทัศนคติ และค่านิยมที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตในฐานะสมาชิกของโลกออนไลน์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทักษะการใช้สื่อและการเข้าสังคมในโลกออนไลน์ โดยมีองค์ประกอบ ๘ ประการ ประกอบด้วย เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัล การจัดการการระรานทางไซเบอร์ การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่าย การจัดการความเป็นส่วนตัว การคิดอย่างมีวิจารณญาณ รอยเท้าดิจิทัล และความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล

๓. เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล (Digital citizen identity) ซึ่งเป็น ๑ ใน ๘ ขององค์ประกอบของ DQ เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัลเป็นความสามารถในการสร้างและบริหารจัดการอัตลักษณ์ที่ดีของตนเองไว้ได้อย่างดีทั้งในโลกออนไลน์และโลกความจริง อัตลักษณ์ที่ดี คือ การที่ผู้ใช้สื่อดิจิทัลสร้างภาพลักษณ์ในโลกออนไลน์ของตนเองในแง่บวก ทั้งความคิด ความรู้สึก และการกระทำโดยมีวิจารณญาณในการรับส่งข่าวสารและแสดงความคิดเห็น มีความเห็นอกเห็นใจผู้ร่วมใช้งานในสังคมออนไลน์และรู้จักรับผิดชอบต่อการกระทำไม่กระทำการที่ผิดกฎหมายและจริยธรรมในโลกออนไลน์

๔. ชีวิตวิถีใหม่ (New normal) คือ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนในการใช้ชีวิตประจำวันและการขับเคลื่อนทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะออนไลน์ ทำให้การใช้ชีวิตประจำวันของเราต้องปรับตัวสู่ชีวิตวิถีใหม่ในแทบทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ในรูปแบบวิถีชีวิตใหม่นี้ ประกอบด้วยวิธีคิด วิธีเรียนรู้ วิธีสื่อสาร วิธีปฏิบัติและการจัดการ ทำให้การใช้ชีวิตแบบใหม่เกิดขึ้น เพื่อให้มนุษย์ต้องปรับตัวรับมือกับสถานการณ์ปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้น

๑. ความหมายและองค์ประกอบของความเป็นพลเมืองดิจิทัล

ความเป็นพลเมืองดิจิทัลเป็นพลเมืองที่มีความสามารถในการใช้อินเทอร์เน็ตในการบริหารจัดการควบคุม กำกับตน รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทัน เป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเหมาะสม มีความรับผิดชอบ เรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีอย่างชาญฉลาดและปลอดภัย พลเมืองดิจิทัลจึงต้องตระหนักถึงโอกาสและความเสี่ยงในโลกดิจิทัล เข้าใจถึงสิทธิและความรับผิดชอบในโลกออนไลน์ โดยความเป็นพลเมืองดิจิทัลนับเป็นมาตรฐานหนึ่งทางด้านเทคโนโลยีการศึกษาที่เสนอโดยสมาคมเทคโนโลยีการศึกษานานาชาติ (International Society for Technology in Education: ISTE) เพื่อให้ผู้เรียนสามารถแสดงความเข้าใจประเด็นทางสังคม วัฒนธรรม และความเป็นมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และปฏิบัติตนอย่างมีจริยธรรมและตามครรลองกฎหมายให้ใช้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างปลอดภัย ถูกกฎหมาย ซึ่งมีความสำคัญในทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ ๒๑ อันเป็นทักษะสำคัญที่จะทำให้เป็นพลเมืองดิจิทัลที่สมบูรณ์ (ฉัตรพงศ์ ชูแสงนิล, ๒๕๖๑)

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ Ribble & Bailey ได้จำแนกองค์ประกอบของพฤติกรรมที่ทำให้เกิดความเป็นพลเมืองดิจิทัลออกเป็น ๙ องค์ประกอบ และต่อมาได้ศึกษาวิจัยเพิ่มเติมและได้จัด ๙ ประกอบนั้นเป็น ๓ มิติ ดังนี้ (Ribble & Bailey, 2007 อ้างถึงใน พักตร์วิภา โพธิ์ศรี, ๒๕๖๑)

มิติที่ ๑ เคารพสิทธิของบุคคลอื่น (Respect) ประกอบด้วย

๑. จริยธรรมและจรรยาบรรณ (Digital etiquette)

๒. การเข้าถึงและสิทธิที่เท่าเทียมกันในการใช้อินเตอร์เน็ต (Digital access)

๓. กฎหมายและการละเมิดสิทธิ์ในการใช้อินเตอร์เน็ต (Digital law)

มิติที่ ๒ ให้ความรู้ (Educate) ประกอบด้วย

๔. ความรู้และทักษะในการสื่อสาร (Digital communication)

๕. การรู้เท่าทันสื่อ เพื่อเรียนรู้ถ่ายทอดและการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี (Digital literacy)

๖. ความรู้ในเชิงพาณิชย์ เพื่อการติดต่อซื้อขายออนไลน์ตามกติกา (Digital commerce)

มิติที่ ๓ ปกป้องความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัย (Protect) ประกอบด้วย

๗. ความถูกต้องและความรับผิดชอบในการใช้ (Digital rights & responsibilities)

๘. ความปลอดภัยในการใช้เพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัว (Digital security : Self-protection)

๙. การดูแลสุขภาพกายและใจเพื่อป้องกันผลกระทบจากโลกดิจิทัล (Digital health & wellness)

นอกจากนี้ Moonsun (อ้างถึงใน ณภัทร เรืองนภากุล, ๒๕๖๔) ยังได้นิยามความเป็นพลเมืองดิจิทัลออกเป็น ๓ มิติ คือ

๑. มิติความรู้เกี่ยวกับสื่อและสารสนเทศ ซึ่งพลเมืองดิจิทัลต้องมีความรู้และสามารถเข้าถึง ใช้ สร้างสรรค์ ประเมิน สังเคราะห์ และสื่อสารข้อมูลข่าวสารผ่านเครื่องมือดิจิทัล

๒. มิติจริยธรรม พลเมืองดิจิทัลจะต้องใช้อินเทอร์เน็ตได้อย่างปลอดภัย มีจริยธรรม ความรับผิดชอบ ต้องตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดต่อสังคม เคารพสิทธิและความรับผิดชอบออนไลน์

๓. มิติการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคม พลเมืองดิจิทัลจะสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือ

การจะเป็นพลเมืองดิจิทัลที่สมบูรณ์จึงต้องมีทักษะที่สำคัญนั่นคือ ความฉลาดทางดิจิทัล โดยความฉลาดทางดิจิทัล คือ กลุ่มความสามารถทางสังคมอารมณ์และการรับรู้ ที่จะทำให้คนคนหนึ่งสามารถเผชิญกับความท้าทายของชีวิตดิจิทัลและสามารถปรับตัวให้เข้ากับชีวิตดิจิทัลได้ ความฉลาดทางดิจิทัลครอบคลุมทั้งความรู้ ทักษะ ทัศนคติและค่านิยมที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตในฐานะสมาชิกของโลกออนไลน์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทักษะการใช้ สื่อสาร และการเข้าสังคมในโลกออนไลน์ (สรานนท์ อินทนนท์, ๒๕๖๓) ความฉลาดทางดิจิทัลเป็นผลจากการศึกษาและพัฒนาของ DQ institute หน่วยงานที่เกิดจากความร่วมมือกันของภาครัฐและเอกชนทั่วโลกหารือกันในเวทีเศรษฐกิจโลก World Economic Forum (WEF) ที่มุ่งมั่นให้เด็ก ๆ ทุกประเทศได้รับการศึกษาด้านทักษะพลเมืองดิจิทัลที่มีคุณภาพและใช้ชีวิตบนโลกออนไลน์

อย่างปลอดภัยด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมความสามารถทางเทคนิค ความรู้ความเข้าใจและความคิดทางสังคมที่มีพื้นฐานอยู่ในค่านิยมทางศีลธรรมที่ช่วยให้บุคคลเผชิญกับความท้าทายทางดิจิทัล โดยบทความนี้จะกล่าวถึงทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมและความสามารถ ๘ ประการของความฉลาดทางดิจิทัลในระดับพลเมืองดิจิทัล ซึ่งเป็นความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและสื่อในรูปแบบที่ปลอดภัย รับผิดชอบ และมีจริยธรรม ดังแสดงในภาพที่ ๑ ดังนี้ (ฉัตรพงศ์ ชูแสงนิล, ๒๕๖๒)

ภาพที่ ๑ DQ framework

ที่มา: DQ institute (n.d., as cited in Buchanan, 2018)

๑.๑ เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล

เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัลเป็นความสามารถในการสร้างและบริหารจัดการอัตลักษณ์ที่ดีของตนเองไว้ได้อย่างดีทั้งในโลกออนไลน์และโลกความจริง อัตลักษณ์ที่ดี คือ การที่ผู้ใช้สื่อดิจิทัลสร้างภาพลักษณ์ในโลกออนไลน์ของตนเองในแง่บวก ทั้งความคิด ความรู้สึก และการกระทำโดยมีวิจารณญาณในการรับส่งข่าวสารและแสดงความคิดเห็น มีความเห็นอกเห็นใจผู้ร่วมใช้งานในสังคมออนไลน์และรู้จักรับผิดชอบต่อการกระทำ ไม่กระทำการที่ผิดกฎหมายและจริยธรรมในโลกออนไลน์ เช่น การละเมิดลิขสิทธิ์ การกลั่นแกล้งหรือการใช้วาจาที่สร้างความเกลียดชังผู้อื่นทางสื่อออนไลน์ ดังแสดงในภาพที่ ๒

ภาพที่ ๒ การส่งเสริมเอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล
ที่มา: สรานนท์ อินทนนท์ (๒๕๖๓)

๑.๒ การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัล

การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัลเป็นความสามารถควบคุมตนเองในการจัดสรรเวลาใช้งานอุปกรณ์ดิจิทัลและเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการใช้งานสื่อสังคม (Social media) และเกมออนไลน์ (Online games) ด้วยความรับผิดชอบต่อตนเอง สามารถบริหารเวลาที่ใช้อุปกรณ์ดิจิทัล รวมไปถึงการควบคุมเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างโลกออนไลน์และโลกความเป็นจริง อีกทั้งตระหนักถึงอันตราย และสุขภาพจากการใช้เวลาบนหน้าจอนานเกินไปและผลเสียของการเสพติดสื่อดิจิทัล

๑.๓ การจัดการการระรานทางไซเบอร์

การจัดการการระรานทางไซเบอร์เป็นความสามารถในการป้องกันตนเอง การมีภูมิคุ้มกันในการรับมือและจัดการกับสถานการณ์การกลั่นแกล้งบนอินเทอร์เน็ตได้อย่างชาญฉลาด การใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือหรือช่องทางเพื่อป้องกันการเกิดการคุกคามล่อลวงกลั่นแกล้งบนโลกอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ โดยกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเด็กจนถึงเด็กวัยรุ่น การระรานทางไซเบอร์คล้ายกันกับการกลั่นแกล้งในรูปแบบอื่น หากแต่การกลั่นแกล้งประเภทนี้จะกระทำผ่านสื่อออนไลน์หรือสื่อดิจิทัล เช่น การส่งข้อความทางโทรศัพท์ ผู้กลั่นแกล้งอาจจะเป็นเพื่อนร่วมชั้น คนรู้จักในสื่อสังคมออนไลน์ หรืออาจจะเป็นคนแปลกหน้าก็ได้ แต่ส่วนใหญ่ผู้ที่กระทำจะรู้จักผู้ที่ถูกกลั่นแกล้ง รูปแบบของการระรานส่วนใหญ่เป็นการว่าร้าย ใส่ความ ขู่ทำร้าย หรือใช้ถ้อยคำหยาบคาย การคุกคามทางเพศผ่านสื่อออนไลน์ การแอบอ้างตัวตนของผู้อื่น การแบล็กเมล์ (Blackmail) การหลอกลวง การสร้างกลุ่มในโซเชียลเพื่อโจมตีโดยเฉพาะ

๑.๔ การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่าย

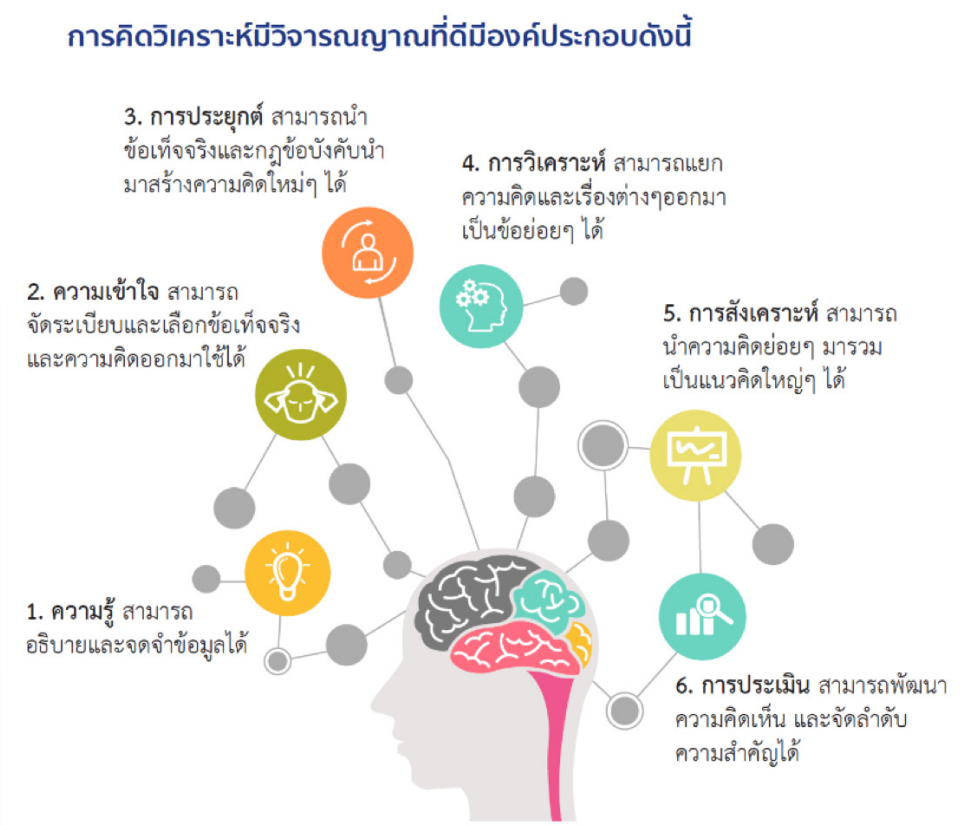
การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่ายเป็นความสามารถในการสำรวจ ตรวจสอบ การป้องกันและการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลในระบบเครือข่าย ป้องกันข้อมูลด้วยการสร้างระบบความปลอดภัยที่เข้มแข็ง และป้องกันการโจรกรรมข้อมูลหรือการถูกโจมตีออนไลน์ได้ มีทักษะในการรักษาความปลอดภัยของตนเองในโลกออนไลน์ การรักษาความปลอดภัยของตนเองในโลกไซเบอร์ คือ การปกป้องอุปกรณ์ดิจิทัลข้อมูลที่จัดเก็บและข้อมูลส่วนตัวไม่ให้เสียหาย สูญหาย หรือถูกโจรกรรมจากผู้ไม่หวังดีในโลกไซเบอร์

๑.๕ การจัดการความเป็นส่วนตัว

การจัดการความเป็นส่วนตัวเป็นความสามารถในการจัดการกับความเป็นส่วนตัวของตนเองและของผู้อื่น การใช้ข้อมูลออนไลน์ร่วมกัน การแบ่งปันผ่านสื่อดิจิทัล ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการ รู้จักป้องกันข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง เช่น การส่งต่อข้อมูลต่าง ๆ ด้วยเครื่องมือดิจิทัล หรือการแบ่งปัน การขโมยข้อมูลอัตลักษณ์ เป็นต้น โดยต้องมีความสามารถในการฝึกฝนใช้เครื่องมือ หรือวิธีการในการป้องกันข้อมูลตนเองได้เป็นอย่างดี รวมไปถึงปกปิดการสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ ในเว็บไซต์ เพื่อรักษาความเป็นส่วนตัว ความเป็นส่วนตัวในโลกออนไลน์ คือ สิทธิการปกป้องข้อมูลความเป็นส่วนตัวในโลกออนไลน์ของผู้ใช้งานที่บุคคลหรือการบริหารจัดการข้อมูลส่วนตัว รวมถึงการใช้ดุลยพินิจปกป้อง ข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลที่เป็นความลับของผู้อื่น

๑.๖ การคิดอย่างมีวิจารณญาณ

การคิดอย่างมีวิจารณญาณ หมายถึง ความสามารถในการตัดสินของบุคคลว่าควรเชื่อ ไม่ควรเชื่อ ควรทำ หรือไม่ควรทำบนความคิดเชิงเหตุและผล มีความสามารถในการวิเคราะห์แยกแยะระหว่างข้อมูลที่ถูกต้องและข้อมูลที่ผิด ข้อมูลที่มีเนื้อหาเป็นประโยชน์และข้อมูลที่เข้าข่ายอันตราย ข้อมูลติดต่อทางออนไลน์ที่น่าตั้งข้อสงสัยและน่าเชื่อถือได้ เมื่อใช้อินเทอร์เน็ต ทราบว่าเนื้อหาใดมีประโยชน์ รู้เท่าทันสื่อและสารสนเทศ สามารถวิเคราะห์และประเมินข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายได้ เข้าใจรูปแบบการหลอกลวงต่าง ๆ ในสื่อดิจิทัล เช่น ข่าวปลอม เว็บไซต์ปลอม ภาพตัดต่อ ข้อมูลอันเป็นเท็จ เป็นต้น ดังแสดงในภาพที่ ๓



ภาพที่ ๓ การคิดอย่างมีวิจารณญาณ
ที่มา: สรานนท์ อินทนนท์ (๒๕๖๓)

๑.๗ ร่องรอยทางดิจิทัล

การเข้าใจธรรมชาติของการใช้ชีวิตในโลกดิจิทัลว่าจะหลงเหลือร่อยรอยข้อมูลทิ้งไว้เสมอ รวมไปถึงเข้าใจผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อการดูแลสิ่งเหล่านี้อย่างมีความรับผิดชอบ รอยเท้าดิจิทัล คือ คำที่ใช้เรียกร่องรอยการกระทำต่าง ๆ ที่ผู้ใช้งานทิ้งรอยเอาไว้ในโลกออนไลน์ สื่อสังคม เว็บไซต์ หรือโปรแกรมสนทนา เช่นเดียวกับรอยเท้าของคนเดินทาง ข้อมูลดิจิทัล เช่น การลงทะเบียนอีเมล การโพสต์ข้อความหรือรูปภาพ เมื่อถูกส่งเข้าโลกไซเบอร์แล้ว จะทิ้งร่อยรอยข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้งานไว้ให้ผู้อื่นติดตามได้เสมอ แม้ผู้ใช้งานจะลบไปแล้ว ดังนั้น หากเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายศีลธรรม ก็อาจมีผลกระทบต่อชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของผู้กระทำ กล่าวง่ายๆ ว่ารอยเท้าดิจิทัล คือ ทุกสิ่งทุกอย่างในโลกอินเทอร์เน็ตที่บอกเรื่องของเรา

๑.๘ ความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล

ความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล เป็นความสามารถในการเข้าใจผู้อื่น การตอบสนองความต้องการของผู้อื่น การแสดงความเห็นใจและการแสดงน้ำใจต่อผู้อื่นบนโลกดิจิทัลได้อย่างเหมาะสม มีปฏิสัมพันธ์อันดีต่อคนรอบข้าง ไม่ว่าจะเป็นพ่อ แม่ ครู เพื่อนทั้งในโลกออนไลน์และในชีวิตจริง ไม่ด่วนตัดสินผู้อื่นจากข้อมูลออนไลน์แต่เพียงอย่างเดียว และจะเป็นกระบอกเสียงให้ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือในโลกออนไลน์

จะเห็นว่า ความฉลาดทางดิจิทัลในระดับพลเมืองดิจิทัลเป็นทักษะที่สำคัญสำหรับนักเรียนและบุคคลทั่วไปในการสื่อสารในโลกออนไลน์เป็นอย่างยิ่ง ทั้งเอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัล การจัดการการระรานทางไซเบอร์ การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่าย การจัดการความเป็นส่วนตัว การคิดอย่างมีวิจารณญาณ ร่องรอยทางดิจิทัล และความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล หากบุคคลมีทักษะการเรียนรู้ นวัตกรรม และความสามารถของความฉลาดทางดิจิทัลทั้ง ๘ ประการ จะทำให้บุคคลนั้นมีความสามารถในการใช้อินเทอร์เน็ตในการบริหารจัดการ ควบคุม กำกับตน รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทัน เป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเหมาะสม เพื่อการเรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีอย่างชาญฉลาดปลอดภัย และเป็นพลเมืองดิจิทัลที่ดีต่อไป

๒. ชีวิตวิถีใหม่กับการเป็นพลเมืองดิจิทัล

การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ที่ได้แพร่กระจายไปทั่วโลก ทำให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ มากมาย และหลังจากแพร่ระบาดไปได้สักระยะหนึ่งได้มีคำว่า New Normal หรือความปกติในรูปแบบใหม่เกิดขึ้น New Normal หรือ ความปกติในรูปแบบใหม่ เป็นคำศัพท์ที่ถูกใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ โดย Bill Gross นักลงทุนในตราสารหนี้ชื่อดัง ชาวอเมริกัน และเป็นผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท Pacific Investment Management (PIMCO) ซึ่ง Bill Gross ใช้คำนี้นิยามสภาวะเศรษฐกิจโลกในช่วงวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ ปี ๒๐๐๗-๒๐๐๘ ในสหรัฐอเมริกา และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Recession) ช่วงปี ๒๐๐๘-๒๐๑๒ ทั่วโลก New Normal หรือ New Norm หมายถึง ความปกติใหม่ นั่นคือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนในการใช้ชีวิตประจำวัน และการขับเคลื่อนทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะออนไลน์ ทำให้การใช้ชีวิตประจำวันของเราต้องปรับตัวสู่ New Normal ในแทบทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ในรูปแบบวิถีชีวิตใหม่นี้ ประกอบด้วยวิธีคิด วิธีเรียนรู้ วิธีสื่อสาร วิธีปฏิบัติและการจัดการ ทำให้การใช้ชีวิตแบบใหม่เกิดขึ้นหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง เพื่อให้มนุษย์ต้องปรับตัวรับมือกับสถานการณ์ปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้น

การระบาดของเชื้อไวรัส COVID -19 ทำให้เกิดการปรับตัวในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลมากขึ้นเป็นจังหวะเดียวกับที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญในเรื่องดิจิทัลและเตรียมพร้อมรับการใช้ดิจิทัลในอนาคต หน่วยงาน องค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจในการปรับเปลี่ยนมาใช้ดิจิทัลแทนการทำงานแบบเดิม (Digital transformation) ดังนั้น การใช้ดิจิทัลจึงไม่จำกัดอยู่แค่ในวงแคบ ๆ อีกต่อไป แต่จะเป็นบรรทัดฐานใหม่

(New Normal) ของทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กับคนรุ่นใหม่ที่เป็นชาวพื้นเมืองดิจิทัล (Digital native) อยู่แล้ว ที่พร้อมรับกับเทคโนโลยีใหม่ เช่น อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่งหรือไอโอที (Internet of Things) ปัญญาประดิษฐ์ (AI) เครื่องจักรอัตโนมัติ และหุ่นยนต์ การใช้คลาวด์ สื่อใหม่ และข้อมูลแบบ Big Data

ทั้งนี้ ได้กล่าวมาแล้วว่า ชีวิตวิถีใหม่ มีชีวิตในโลกกายภาพร่วมกับโลกไซเบอร์ (Cyber Physical System) ในโลกกายภาพเราเป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีรัฐบาลที่บริหารจัดการประเทศ แต่เมื่อมีโลกไซเบอร์ บทบาทในระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และรัฐบาล ก็ยังคงอยู่เราเรียกพลเมืองในโลกไซเบอร์ว่า พลเมืองดิจิทัล (Digital citizen) ตามคำจำกัดความของคาเรน มอสเบอร์เกอร์ (Karen Mossberger) ผู้ที่นำเสนอไว้ในหนังสือชื่อ Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation การเป็นพลเมืองดิจิทัล จึงหมายถึง ผู้ที่ใช้ดิจิทัล ออนไลน์ ทำกิจกรรมบนโลกไซเบอร์เป็นประจำ และมีความรู้ความสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผู้มีพฤติกรรมที่เหมาะสม อยู่ในสังคมมีชีวิตความเป็นอยู่ร่วมกันและมีความรับผิดชอบกับการใช้เทคโนโลยี (ยืน ภู่วรวรรณ, ๒๕๖๔)

COVID-19 และพัฒนาการทางเทคโนโลยีกำลังเป็นแรงกดดันให้ต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตดิจิทัลให้เร็วขึ้น ปัจจุบันผู้คนในยุควิถีใหม่ จะต้องมีการแสดงออกทางสังคม การอยู่ร่วมกันในโลกไซเบอร์ การเรียนรู้ที่ใช้เครื่องมือสมัยใหม่ การทำงาน ตลอดจนการดำเนินชีวิตวิถีใหม่โดยหลอมรวมกับเทคโนโลยีอย่างเป็นเนื้อเดียว ผู้คนในยุคใหม่ ทั้งนักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน จำเป็นต้องมี อัตลักษณ์ตัวตนในโลกไซเบอร์ มีการปรับเปลี่ยนบุคลิกภาพ วิธีการสื่อสาร ทักษะวิธีคิดที่มีเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น การพัฒนาทักษะของคนในยุควิถีใหม่จึงไม่ใช่แค่การเรียนรู้เฉพาะเรื่องที่เป็นพื้นฐานแบบเดิม เช่น ภาษา วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และภูมิศาสตร์ เท่านั้น แต่ต้องเน้นการพัฒนาทักษะดิจิทัล และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างชาญฉลาด เหมาะสม และปลอดภัย อีกด้วย

“...การพัฒนาทักษะของคนในยุควิถีใหม่ จึงไม่ใช่แค่การเรียนรู้เฉพาะเรื่องที่เป็นพื้นฐานแบบเดิม เช่น ภาษา วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และภูมิศาสตร์ เท่านั้น แต่ต้องเน้นการพัฒนาทักษะดิจิทัล และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างชาญฉลาด เหมาะสม และปลอดภัย อีกด้วย...”

เริ่มเดิมทีเราให้ความสำคัญทางด้านความฉลาดทางเชาวน์ปัญญา (IQ-Intelligent quotient) มีการพัฒนาทักษะ ความสามารถ และให้ความสำคัญกับ เรื่อง พหุปัญญา (Multiple intelligence) นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการใช้ชีวิตอย่างมีความสุข ซึ่งต้องอาศัยความฉลาดทางอารมณ์ (EQ-Emotional quotient) ในขณะนี้ เราก้าวสู่ยุคดิจิทัลจึงจำเป็นต้องอาศัยความฉลาดทางดิจิทัล (DQ-Digital quotient) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำรงชีวิต นอกจากนี้ การเป็นพลเมืองดิจิทัล ยังต้องมีทักษะในการดูแลปกป้องตนเอง และการปกป้องความเป็นส่วนตัวบนโลกวิถีใหม่ การพัฒนาทักษะการใช้สื่ออย่างพอเหมาะ (Media Balance & Well-being) การใช้สื่อดิจิทัลต่าง ๆ ของตนเองเพื่อหาจุดสมดุลที่เหมาะสม พลเมืองดิจิทัลจึงต้องเรียนรู้เรื่องข้อมูลส่วนบุคคล การดูแล ปกป้อง ตระหนักถึงความสำคัญของความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยในโลกดิจิทัล และสามารถใช้งานระบบการรักษาความปลอดภัยต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม พร้อมกับป้องกันตนเองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ในโลกออนไลน์ ผู้คนในยุคชีวิตวิถีใหม่ จึงควรต้องมีจริยธรรม ทัศนคติ ค่านิยม และบุคลิกภาพที่เชื่อมโยงกับการใช้ดิจิทัล เพื่อการดำเนินชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญต้องมีความฉลาดทางดิจิทัล (Digital Quotient) เพื่ออยู่ในโลกวิถีใหม่ (New Normal) อย่างมีความสุข

ความฉลาดทางดิจิทัล เกี่ยวโยงกับการพัฒนา ๓ เรื่องที่สำคัญ ดังนี้

ความเป็นพลเมืองดิจิทัล (Digital Citizenship) มนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม เป็นพลเมืองของประเทศ การเป็นพลเมืองดิจิทัลจึงหมายถึง การพัฒนาความสามารถในการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ของสังคมดิจิทัล รับรู้ถึงสิ่งที่ควร หรือไม่ควรปฏิบัติ อันตรายที่อาจแอบแฝงอยู่ในโลกไซเบอร์ เช่น การเข้าใจตัวตนที่อยู่ในโลกไซเบอร์ ความเป็นส่วนตัว การขโมยข้อมูลส่วนตัว มิจฉาชีพในโลกไซเบอร์ การปลอมแปลงแอบแฝง และการกระทำการในโลกไซเบอร์ที่สร้างปัญหาให้สังคม เป็นต้น

ความคิดสร้างสรรค์ทางดิจิทัล (Digital Creativity) มีความรู้ ทักษะ ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างสร้างสรรค์ เช่น การสื่อสาร การสร้างสื่อ เนื้อหา พื้นฐานการคิด การโค้ด ซึ่งเป็นความสามารถในการใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือดิจิทัลต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ได้

การเป็นผู้ใช้ดิจิทัลอย่างชาญฉลาด (Smart Digital User) มีความรู้ ความสามารถ ในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อนำมาสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์ สร้างงาน สร้างอาชีพใหม่ ๆ เปลี่ยนแปลงการทำงานแบบเดิม ๆ สามารถดำเนินกิจกรรมที่ใช้ดิจิทัล และการให้บริการทางดิจิทัลได้ดียิ่งขึ้น

การใช้ดิจิทัลจึงไม่ใช่แค่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทำงานในองค์กรที่อยู่ในสาขาดิจิทัลเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับทุกคน ดังนั้น ต้องพัฒนาให้ประชาชนทุกคนเป็นพลเมืองดิจิทัลและมีความฉลาดทางดิจิทัล หากประชาชนมีความฉลาดทางดิจิทัลและเป็นพลเมืองดิจิทัลที่สมบูรณ์แล้ว จะช่วยให้ประเทศชาติพัฒนาได้อย่างดียิ่งขึ้นต่อไป

๓. แนวทางการพัฒนาความเป็นพลเมืองดิจิทัลของประเทศไทยในยุควิถีใหม่ (New Normal)

รองศาสตราจารย์ยืน ภู่วรวรรณ (๒๕๖๔) ได้กล่าวว่า ในความเป็นจริง สภาพการใช้ดิจิทัลของผู้คนยังแตกต่างกันมาก อาทิ ประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และกลุ่มคนในประเทศก็มีขีดความสามารถในการใช้ต่างกัน ความแตกต่างนี้ พบเห็นโดยทั่วไป ทั้งนี้ ประเทศไทยพยายามหาทางลดช่องว่างทางดิจิทัล (Digital divide) ระหว่างคนในเมืองกับชนบท โดยมีโครงการให้ชาวชนบทเข้าถึงดิจิทัลได้มากขึ้น เช่น โครงการเน็ตประชารัฐ อินเทอร์เน็ตประจำตำบล โครงการศูนย์เรียนรู้ดิจิทัลในหมู่บ้าน นอกเหนือจากการสนับสนุนเทคโนโลยีที่พิสูจน์แล้วว่าปลอดภัย ยังต้องคำนึงถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความรู้ การทำกิจกรรมออนไลน์ต่าง ๆ โดยทางการมีโครงการช่วยเหลือของทางราชการที่ผูกไว้กับระบบดิจิทัล อาทิ บัตรผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ การลงทะเบียนช่วยเหลือชดเชยจากปัญหาโควิด โครงการเราไม่ทิ้งกัน โครงการช่วยเหลือเกษตรกร โครงการคนละครึ่ง โครงการเที่ยวด้วยกัน เป็นต้น โครงการเหล่านี้มีส่วนช่วยในการเข้าถึงและยกระดับการเป็นพลเมืองดิจิทัลของคนไทย

การเป็นพลเมืองดิจิทัลของคนไทยมีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชากรให้สูงขึ้น กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วได้เน้นการเป็นพลเมืองดิจิทัลในหลายมิติ โดยดูที่ขนาด (Scale) ที่ทำให้รัฐได้ยินเสียงของประชาชน นับเป็นเรื่องท้าทายอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลในการรับฟังและตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมของประชากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เทคโนโลยีดิจิทัลทำให้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเข้าถึงประชาชนได้มาก โปร่งใส และเร็วขึ้น และเพิ่มโอกาสการรับรู้และตอบสนอง หรือรับข้อคิดเห็นต่อโครงการของรัฐ ทำให้รัฐสามารถประเมินความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น และลดปัญหาการขัดแย้งในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้ ประชาชนยังมีเวทีสำหรับการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะ และร่วมคิดกับคนอื่น ๆ อีกด้วย (ยืน ภู่วรวรรณ, ๒๕๖๔)

การเป็นพลเมืองดิจิทัลยังมีส่วนเชื่อมโยงความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชน (Engagement) รัฐบาลมีช่องทางการสื่อสารสู่ประชาชนในการกำหนดนโยบาย การรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วม

> “...เทคโนโลยีดิจิทัลทำให้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเข้าถึงประชาชนได้มาก โปร่งใส และเร็วขึ้น...”

กับการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารแบบเปิด ความโปร่งใส โดยสามารถออกแบบมุมมองแบบองค์รวมในวงจรการกำหนดนโยบายและการใช้เทคโนโลยีเพื่อรับข้อมูลจากประชาชน โดยจะมีข้อมูลย้อนกลับที่ทำให้ประเมินโครงการต่าง ๆ ได้ดีขึ้น เพื่อดูว่าได้ตอบสนองความต้องการของพลเมืองตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลได้หรือไม่ รัฐบาลที่ทำนโยบายโดยการใช้ดิจิทัลเป็นเครื่องมือจะวิเคราะห์และใช้ข้อมูลสาธารณะของพลเมืองได้มากขึ้น และกระบวนการนี้จะได้รับการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐได้เร็วขึ้น ดังแสดงในภาพที่ ๔ (ยืน ภู่วรวรรณ,๒๕๖๔)

ภาพที่ ๔ ความสัมพันธ์ของประชาชนกับการเป็นพลเมืองดิจิทัลในโลกไซเบอร์
ที่มา : ยืน ภู่วรวรรณ (๒๕๖๔)

การส่งเสริมการเรียนรู้ดิจิทัล เป็นสิ่งสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองดิจิทัล จากรายงานการวิจัยเรื่อง ความเป็นพลเมือง: บทสำรวจสถานะความเป็นพลเมืองกับการรู้ดิจิทัล (ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ, ๒๕๖๔) ได้ศึกษางานวิจัย โดย รศ.ดร.อุษา บิ้กกิ้นส์ กล่าวว่า "แนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ดิจิทัลของพลเมืองไทย ต้องมีการส่งเสริมอย่างน้อยใน ๒ เรื่อง คือ การคุ้มครองตนเอง (Self-protection) และการคุ้มครองทางสังคม (Social protection) โดยการคุ้มครองตนเองมี ๓ เรื่อง ๑) การสร้างสมดุลทางกายภาพและไซเบอร์ เด็กปัจจุบันไม่มีสมดุลในเรื่องการใช้เวลา เราต้องสร้างสมดุล ๒) การฝึกการคิดวิเคราะห์ เราต้องเสริมเรื่องนี้เพราะเป็นเรื่องหลักในการใช้สื่อดิจิทัล และ ๓) การจัดการความปลอดภัยกับสื่อดิจิทัล ซึ่งเป็นปัญหากับทั้งเด็กและผู้ใหญ่ เราต้องปลูกฝังกับทุกคน ส่วนเรื่องการคุ้มครองสังคม อย่างแรก คือ ต้องมีมารยาททางดิจิทัล ส่วนที่สอง คือ เสรีภาพและสิทธิในทางดิจิทัล เรามีเสรีภาพในการเสนอความเห็น แต่ในขณะเดียวกันแต่ละคนก็มีเสรีภาพในการแสดงความเห็นของเขาเช่นกัน สุดท้ายเป็นเรื่องจิตสำนึกในโลกดิจิทัล ซึ่งสิ่งนี้จะสัมพันธ์กับเรื่องของการคุ้มครองตนเองและสังคมของดิจิทัล หากสามารถผลักดันเรื่องนี้ในทุกส่วนเข้าไปในการใช้ดิจิทัลนั้นก็จะช่วยให้เกิดจิตสำนึกได้" (อุษา บิ้กกิ้นส์, ๒๕๖๔ อ้างถึงใน ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ, ๒๕๖๔)

นอกจากนี้ ศ.ดร.ปณิตา วรรณพิรุณ ยังกล่าวว่า *"สิ่งที่พลเมืองดิจิทัลจำเป็นต้องมี คือ วัคซีนดิจิทัล คือ ต้องรู้เท่าทันดิจิทัล ต้องเป็นคน 3D นั่นคือ มีการรู้เท่าทันดิจิทัล นอกเหนือจากนี้จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากำลังคนทุกภาคส่วน ในอย่างน้อยๆ ๓ องค์ประกอบ คือ KSA ซึ่งรวมกันเป็นสมรรถนะ โดย K ในที่นี้ คือ ความรู้ (Knowledge) S คือ ทักษะ (Skill) คือ สามารถนำความรู้ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวันและสามารถแก้ไขปัญหาได้ ส่วน A คือ มีเจตคติในการใช้ดิจิทัลที่ดี (Attitude) หรือที่เรียกว่ามีความฉลาดทางดิจิทัล ซึ่งอันนี้สำคัญมาก เพราะเราจะพบว่า ตอนนี้มีปัญหาในการใช้ดิจิทัลมากๆ ทั้งด้านบวกด้านลบ เราต้องสร้างความฉลาดทางดิจิทัลขึ้นมา เนื่องจากเป็นชุดความสามารถทั้งการรับรู้ สติปัญญา อารมณ์สังคมที่จะทำให้คนในยุคดิจิทัลสามารถเผชิญหน้ากับความท้าทาย ทำให้เขาสามารถปรับตัวกับโลกดิจิทัลได้"* จากผลการวิจัยข้างต้น จะเห็นได้ว่าในส่วนของเนื้อหาที่พึงตระหนักในการพัฒนาองค์ความรู้สำหรับส่งเสริมพลเมืองดิจิทัลนั้น อย่างน้อยควรมีองค์ประกอบ (3D) ดังต่อไปนี้ (ศ.ดร.ปณิตา วรรณพิรุณ, ๒๕๖๔ อ้างถึงใน ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ, ๒๕๖๔)

๓.๑ การเข้าถึงดิจิทัล (Digital access) ซึ่งหมายถึง การเชื่อมต่อสัญญาณอินเตอร์เน็ตและการเข้าใช้งานอินเตอร์เน็ต

๓.๒ การใช้ดิจิทัล (Digital usage) ซึ่งประกอบด้วย การค้นหาข้อมูล การโพสต์ การส่งต่อข้อมูลหรือการแชร์ การตรวจสอบข้อมูล การเข้าใช้แพลตฟอร์มระดมความเห็นต่างๆ การใช้งานโซเชียลมีเดีย เป็นต้น

๓.๓ การรู้เท่าทันดิจิทัล ซึ่งประกอบด้วย

๑) การรู้เท่าทันสื่อสารสนเทศและสื่อดิจิทัล ควรมีลักษณะเป็นองค์รวมเป็นการเรียนรู้แบบไม่แยกส่วน อาทิ เป็นการเรียนการสอนแบบบูรณาการระหว่างสื่อสารสนเทศประเภทต่าง ๆ ไม่เฉพาะ

สื่อดิจิทัล ซึ่งรวมไปถึงการเรียนการสอนให้เกิดการคิดวิเคราะห์ ประเมินเนื้อหาที่เข้าถึงทางดิจิทัลและแหล่งข้อมูลของสื่อดิจิทัลอย่างมีวิจารณญาณ ภายใต้หลักคุณค่าพลเมืองประชาธิปไตย (Digital citizen)

๒) การคุ้มครองตนเองจากสื่อดิจิทัล ซึ่งประกอบด้วย ก) การสร้างสมดุลทางกายภาพและไซเบอร์ (Cyber and physical balance) ไม่ใช้ชีวิตโดยติดกับโลกไซเบอร์มากเกินไปเพราะอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ได้ ข) ฝึกการคิดวิเคราะห์ ให้แก่คนในสังคมมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง และ ค) การจัดการความปลอดภัยทางดิจิทัล (Digital security management) ซึ่งหมายถึง การป้องกันรหัส การไม่เข้าเว็บไซต์ที่ต้องสงสัยหรือดาวน์โหลด (Download) ข้อมูลที่คาดว่าจะเป็นไวรัส การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลก่อนการทำกิจกรรมต่าง ๆ รวมไปถึงการไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจนมากเกินไป เป็นต้น

๓) การคุ้มครองทางสังคม เรื่องนี้มีความสำคัญไม่แพ้กับเรื่องการคุ้มครองตนเอง เนื่องจากการคุ้มครองทางสังคมจะช่วยสร้างความตระหนักให้แก่ผู้ใช้งานดิจิทัลได้ตระหนักถึงผลกระทบอันเกิดจากการกระทำทางดิจิทัลของตนได้กว้างขวางออกไป อันอาจส่งผลต่อการใช้ดิจิทัลที่มีคุณภาพ ระมัดระวังและมีความรับผิดชอบมากขึ้น โดยเนื้อหาในส่วนนี้อาจประกอบไปด้วย ก) มีมารยาททางดิจิทัล (Digital courtesy) ตระหนักถึงการสื่อสารที่นำไปสู่การล่วงละเมิดหรือสร้างความเสียหายให้แก่ผู้อื่นได้ ข) ตระหนักถึงเสรีภาพและสิทธิทางดิจิทัล (Digital rights and freedom) ของผู้ใช้งานไม่เฉพาะตน กล่าวคือ ตระหนักว่าการแสดงความเห็นเป็นสิทธิ แต่การใช้สิทธิในการแสดงความเห็นทางดิจิทัลจะต้องไม่กลายเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่น ที่ผู้ใช้งานพึงตระหนัก คือ การกระทำต่าง ๆ ในโลกไซเบอร์นั้นย่อมส่งผลต่อโลกเสมือนจริงไปพร้อมกัน และ ค) มีจิตสำนึกทางสังคมดิจิทัล (Digital social contribution) หมายถึง การเป็นผู้มีจิตสาธารณะในสื่อสังคม ซึ่งเป็นจิตสาธารณะที่คำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ดิจิทัลที่จะมีต่อสังคมและผู้อื่นในภาพรวม

๔) จริยธรรมในการใช้ดิจิทัล อาทิ มีความรับผิดชอบในการใช้ดิจิทัล คำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ดิจิทัลที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเองในชีวิตจริงหรือกระทบต่อสังคมในภาพรวม และไม่ใช้การสื่อสารทางดิจิทัลเพื่อสร้างความแตกแยกชิงชังระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม การนำภาพ หรือชิ้นส่วนดิจิทัลอื่นมาใช้โดยไม่ได้ตระหนักถึงสิทธิ์ว่าทำได้หรือไม่ บางครั้งผู้นำชิ้นส่วนดิจิทัล ภาพ หรือข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ตมาแล้ว คิดว่าใคร ๆ ก็มีสิทธิใช้ได้ ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ตัวอย่างเช่น ภาพในอินเทอร์เน็ตจำนวนมากได้รับการคุ้มครองความเป็นเจ้าของสิทธิ์ของผู้สร้างหรือผู้ประดิษฐ์ ผู้ใดจะละเมิดลิขสิทธิ์ไม่ได้ กฎหมายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ห้ามการกระทำซ้ำ หรือดัดแปลง งานที่มีเจ้าของเผยแพร่ต่อสาธารณชน ถ้าจะนำมาใช้ประกอบเขียนผลงาน จำเป็นต้องขอเจ้าของลิขสิทธิ์เสียก่อน อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นให้นำไปใช้ในเชิงประโยชน์สาธารณะได้บางกรณี เช่น การเรียนการสอนที่ไม่ได้กระทำเชิงธุรกิจ การวิจัยหรือศึกษางาน อันมิใช่การกระทำเพื่อการค้าหากำไร เช่น ทำซ้ำ ดัดแปลง นำออกแสดง เพื่อประโยชน์การเรียนการสอนของตน หรือทำบทสรุปโดยผู้สอน หรือสถาบันการศึกษาเพื่อสอบ เพื่อแจกจ่าย หรือจำหน่ายแก่ผู้เรียนในชั้นเรียน โดยไม่ได้แสวงหากำไร และยังยกเว้นเพื่อประโยชน์ในการวิจัย และการศึกษา ตราบใดที่เจ้าของสิทธิ์ไม่เสียผลประโยชน์ แต่บางครั้งขอบเขตของกฎหมายที่จะถูกฟ้องและไม่ถูกฟ้องก็ยากที่จะรู้ได้ (ยืน ภู่วรวรรณ, ๒๕๖๔)

การส่งเสริมให้พลเมืองใช้ข้อมูลอย่างสร้างสรรค์และการดัดแปลงเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไม่ละเมิดสิทธิและลิขสิทธิ์ เป็นสิ่งที่ต้องส่งเสริม การตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของตนเองและผู้อื่น เคารพสิทธิของตนและไม่ใช้สิทธิของตนไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น เคารพความแตกต่างหลากหลาย เคารพกฎกติกาและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ไปพร้อมกันกับความรู้สื่อดิจิทัล การคิดวิเคราะห์ ประเมินเนื้อหาที่เข้าถึงทางดิจิทัลและแหล่งข้อมูลของสื่อดิจิทัลอย่างมีวิจารณญาณ การรู้การใช้ การรู้ความปลอดภัย การแสดงออกอย่างเข้าใจบุคคลอื่น (Empathy) มีองค์ความรู้ในการคุ้มครองตนเอง และคุ้มครองทางสังคม และเจตคติการมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมถือเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการส่งเสริมความเป็นพลเมืองดิจิทัลในสังคมไทย

๔. ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาทักษะความเป็นพลเมืองดิจิทัลในประเทศไทยในยุควิถีใหม่ (New Normal)

ความเป็นพลเมืองดิจิทัลเป็นพลเมืองที่มีความสามารถในการใช้อินเทอร์เน็ตในการบริหารจัดการควบคุม กำกับตน รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทัน เป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเหมาะสม มีความรับผิดชอบ เรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีอย่างชาญฉลาดและปลอดภัย โดยการจะเป็นพลเมืองดิจิทัลที่สมบูรณ์ต้องมีทักษะที่สำคัญนั่นคือ ความฉลาดทางดิจิทัล ซึ่งทักษะการเรียนรู้ นวัตกรรม และความสามารถทั้ง ๘ ประการของความฉลาดทางดิจิทัลที่ส่งผลให้บุคคลสามารถบริหารจัดการตนเอง รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทันสื่อ ได้แก่ เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัล การจัดการการระรานทางไซเบอร์ การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่าย การจัดการความเป็นส่วนตัว การคิดอย่างมีวิจารณญาณรอยเท้าดิจิทัล และความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ส่งเสริมความเป็นพลเมืองดิจิทัล ได้แก่ การส่งเสริมความรู้ ทักษะ พฤติกรรม และสมรรถนะเพื่อนำไปสู่ความเป็นพลเมืองดิจิทัล อาทิ ความรู้เท่าทันสื่อและข้อมูล ความซื่อสัตย์ สมรรถนะส่วนบุคคล ทักษะการควบคุมอารมณ์ ทักษะการบริหารจัดการเวลา การรู้ดิจิทัล และการรู้เท่าทันดิจิทัล การศึกษาแนวโน้มและทิศทางของพลเมืองดิจิทัลในยุคปัจจุบัน จากรายงานการวิจัยเรื่อง ความเป็นพลเมือง: บทสำรวจสถานะความเป็นพลเมืองกับการรู้ดิจิทัล (ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ, ๒๕๖๔) พบว่า ปัจจุบันการเรียนรู้ดิจิทัลของพลเมืองไทยยังมีปัญหาหลายประการ โดยอาจแบ่งออกเป็นปัญหาใหญ่ ๆ ๓ ประการ คือ ปัญหาด้านการเข้าถึงดิจิทัล (Digital access) ปัญหาด้านความสามารถในการใช้งานดิจิทัล (Digital usage) และปัญหาเรื่องความฉลาดทางดิจิทัล (Digital intelligence) โดยด้านปัญหาการเข้าถึงดิจิทัล (Digital access) นับเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ยังคงพบได้ในปัจจุบัน ที่จะส่งผลกระทบสืบเนื่องต่อการเรียนรู้ดิจิทัลของพลเมืองในสังคมไทย ทั้งนี้ เพราะหากพลเมืองไม่สามารถเข้าใช้งานอินเทอร์เน็ตได้ ความสามารถในการเรียนรู้และรู้เท่าทันดิจิทัลย่อมเกิดขึ้นไม่ได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ความสามารถในการใช้ดิจิทัลเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่พบได้บ่อยมากกับผู้ใช้ดิจิทัลซึ่งอยู่ในช่วงวัยผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ รวมไปถึงผู้ที่เพิ่งเริ่มต้นในการใช้งานดิจิทัล ทั้งนี้ เพราะการมีความสามารถในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตนั้นไม่ได้หมายความว่าผู้นั้นจะมี

ความสามารถในการใช้ดิจิทัล นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการรู้เท่าทันดิจิทัล (Digital literacy) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่าการรู้เท่าทันดิจิทัลของพลเมืองกำลังกลายเป็นปัญหาใหญ่ของพลเมืองดิจิทัล โดยการรู้เท่าทันดิจิทัลในที่นี้เป็นทักษะที่ไปไกลกว่าเรื่องของความสามารถในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ทักษะในการผลิตหรือส่งต่อเนื้อหาในแพลตฟอร์มออนไลน์ แต่ครอบคลุมมิติด้านการวิเคราะห์ประเมินผลเนื้อหา การตัดสินใจเลือกเชื่อและทำกิจกรรมกับเนื้อหาที่ได้รับมา ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การส่งต่อ การแสดงความคิดเห็น เหล่านี้เป็นทักษะที่สำคัญที่จะช่วยให้พลเมืองมีความรู้เท่าทันดิจิทัล

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะต่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองดิจิทัลในประเทศไทยว่า การทำให้ผู้เรียนมีความฉลาดทางดิจิทัลร่วมกับการมีทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรมจะช่วยให้ผู้เรียนสามารถเผชิญกับความท้าทายกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในอนาคต (ธนวัฒน์ เจริญษา และ สุภาณี เส็งศรี, ๒๕๖๓) สถาบันการศึกษาของประเทศไทยควรมีการบรรจุหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองดิจิทัลเป็นหลักสูตรบังคับให้แก่ผู้เรียน รวมถึงเสริมสร้างกิจกรรมในการให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชนโดยสอดแทรกหลักการมีคุณธรรมและจริยธรรมในการใช้เทคโนโลยี และจัดหลักสูตรการอบรมทักษะการเรียนรู้ทางดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เยาวชนไทยตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเป็นพลเมืองดิจิทัล โดยภาครัฐต้องร่วมมือกับสถาบันครอบครัว รวมถึงภาคเอกชนในการกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดการตระหนักถึงการมีความฉลาดทางดิจิทัลเพื่อการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามด้านไซเบอร์ เสริมสร้างทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมและความสามารถ ๘ ประการของความฉลาดทางดิจิทัลเพื่อการใช้สื่อออนไลน์อย่างปลอดภัย รวมถึงภาครัฐต้องมีการบัญญัติกฎหมายป้องกันการคุกคามทางไซเบอร์ที่เคร่งครัดและรัดกุม เพื่อไม่ให้คนไทยตกเป็นเหยื่อของภัยจากโลกออนไลน์โดยใช้ทักษะความฉลาดทางดิจิทัลเป็นเครื่องป้องกัน นอกจากนี้ การรู้จักเคารพสิทธิของตนเองและมีความรับผิดชอบต่อสังคมในโลกสมัยใหม่ ไปจนถึงเข้าใจผลกระทบของเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีต่อสังคมและใช้มันเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในเชิงบวกยังคงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะแม้เราอาจจะใช้อินเทอร์เน็ตราวกับมันเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตไปแล้ว แต่ดูเหมือนคนจำนวนมากยังขาดทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการใช้ประโยชน์จากโอกาสดังกล่าว ยังไม่รู้วิธีลดผลกระทบจากความเสี่ยงในโลกออนไลน์ รวมถึงขาดความเข้าใจเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบในโลกยุคดิจิทัล

ดังนั้น โจทย์สำคัญอีกประการ คือ การลดความเหลื่อมล้ำในยุคดิจิทัลต่อปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ยังมีคนจำนวนไม่น้อยรวมถึงคนชายขอบยังถูกทิ้งไว้ข้างหลัง ในขณะเดียวกันภาครัฐก็มีภารกิจในการส่งเสริมนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี แต่ก็ต้องระมัดระวังและรับมือผลกระทบด้านลบที่มากับยุคดิจิทัลด้วยเช่นกัน อาทิ ปัญหาการแพร่ระบาดของข้อมูลข่าวสาร (Infodemic) ทั้งในลักษณะความเข้าใจผิด (Misinformation) และการตั้งใจบิดเบือน (Disinformation) หรือปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่าข่าวลวง (Fake News) รวมไปถึงด้านมืดในยุคดิจิทัลและอาชญากรรมไซเบอร์ (Cyber Crime) ที่กลายเป็นเรื่องใกล้ตัวประชาชนมากขึ้น เพราะสามารถเกิดขึ้นจากที่ใดแบบไร้พรหมแดนกับใครเมื่อไหร่ก็ได้เพราะขาดความรู้ความเข้าใจและความตื่นตัวในการป้องกันตนเองที่ดีพอ รวมทั้งระบบการบังคับกฎหมายในประเทศ

หรือข้ามประเทศก็ยังมีข้อจำกัด อีกทั้งความสมดุลในการใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามอาชญากรรม แต่ก็ไม่ล้ำเส้นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นประเด็นที่ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงในสังคมไทยตลอดมา

ดังนั้น ในเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ภาครัฐจึงต้องมีหลักนิติธรรมควบคู่ไปกับการกำกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม พร้อมไปกับความรับผิดชอบของภาคเอกชนต่อสังคม สำคัญที่สุดคือการส่งเสริมความเข้มแข็งของพลเมืองในยุคดิจิทัล (Digital Citizenship) อย่างฉลาดรู้เท่าทันมากพอ (Digital Intelligence)โดยมีศักยภาพในการปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและรับมือด้านมืดยุคดิจิทัลอย่างปลอดภัยและยืดหยุ่นต่อความท้าทายรูปแบบใหม่ด้วยเช่นกัน (Digital Resilience) หากบุคคลมีการผสมผสานทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมและความสามารถของความฉลาดทางดิจิทัล จะทำให้บุคคลนั้นมีความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทันสื่อ เป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการเรียนรู้อย่างเหมาะสม และสามารถเรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีในการสร้างสรรค์นวัตกรรมอย่างชาญฉลาดและปลอดภัย

จากการศึกษาพบว่า ความฉลาดทางดิจิทัลและทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมเป็นหนึ่งในทักษะของผู้เรียนในศตวรรษที่ ๒๑ ที่ผู้เรียนจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเพื่อนำไปสู่ความเป็นพลเมืองดิจิทัลที่สามารถประกอบอาชีพและดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ โดยพลเมืองดิจิทัล เป็นพลเมืองที่มีความสามารถในการใช้อินเทอร์เน็ตในการบริหารจัดการ ควบคุม กำกับตน รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทัน เป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเหมาะสม มีความรับผิดชอบในการเรียนรู้ที่จะใช้เทคโนโลยีอย่างชาญฉลาดและปลอดภัย การจะเป็นพลเมืองดิจิทัลที่สมบูรณ์ในยุควิถีใหม่จึงต้องมีทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมและความสามารถของความฉลาดทางดิจิทัล ๘ ประการ อันได้แก่ ๑) เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล ๒) การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัล ๓) การจัดการการระรานทางไซเบอร์ ๔) การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่าย ๕) การจัดการความเป็นส่วนตัว ๖) การคิดอย่างมีวิจารณญาณ ๗) รอยเท้าดิจิทัล และ ๘) ความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล ซึ่งหากมีการผสมผสานการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้อย่างเหมาะสม จะเป็นบรรทัดฐานในการใช้เทคโนโลยีในการสร้างสรรค์นวัตกรรมได้อย่างปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ส่งเสริมความเป็นพลเมืองดิจิทัล ได้แก่ การส่งเสริมความรู้ ทักษะ พฤติกรรม และสมรรถนะเพื่อนำไปสู่ความเป็นพลเมืองดิจิทัล อาทิ ความรู้เท่าทันสื่อและข้อมูล ความซื่อสัตย์ สมรรถนะส่วนบุคคล ทักษะการควบคุมอารมณ์ ทักษะการบริหารจัดการเวลา การรู้ดิจิทัล และการรู้เท่าทันดิจิทัล เป็นต้น

การให้ความสำคัญกับพลเมืองดิจิทัลในยุควิถีใหม่ที่เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและความไม่แน่นอนของเหตุการณ์รุนแรงต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญโดยเฉพาะสถาบันการศึกษาซึ่งมีหน้าที่ต้องเตรียมทักษะผู้เรียนให้มีความพร้อม โดยมีปัจจัยในการส่งเสริมทักษะที่สำคัญ อันได้แก่ ทักษะในการคิดวิเคราะห์ ความคิดสร้างสรรค์ การทำงานร่วมกัน การรู้เท่าทันสื่อ การรู้เท่าทันเทคโนโลยี ความเป็นผู้นำ การทำงานให้มีประสิทธิภาพ และการเข้าสังคม และทักษะที่ต้องเพิ่มเข้ามาเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ การเสพสื่อออนไลน์ การหาข้อมูลร่วมกับผู้อื่นทางออนไลน์ การคัดกรองข่าวลวง และการใช้ชีวิตอย่างสมดุล

บนโลกดิจิทัล เป็นต้น การทำให้ผู้เรียนมีความฉลาดทางดิจิทัลร่วมกับการมีทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรมจะช่วยให้ผู้เรียนสามารถเผชิญกับความท้าทายกับเทคโนโลยีใหม่ๆ ในอนาคต (ธนวัฒน์ เจริญษา และสุภาณี เส็งศรี, ๒๕๖๓) อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมทักษะการเรียนรู้สู่พลเมืองดิจิทัล ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน การตระหนักในความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีที่ถูกต้อง การใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัยและสร้างสรรค์ และการมีคุณธรรมและจริยธรรมในการใช้เทคโนโลยีและปฏิบัติตามหลักกฎหมายและนิติธรรม จะช่วยให้เราสามารถเป็นพลเมืองดิจิทัลที่ใช้ชีวิตในโลกดิจิทัลได้อย่างสมดุล

“...การใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัยและสร้างสรรค์ และ **การมีคุณธรรมและจริยธรรมในการใช้เทคโนโลยีและปฏิบัติตามหลักกฎหมายและนิติธรรม จะช่วยให้เราสามารถเป็นพลเมืองดิจิทัลที่ใช้ชีวิตในโลกดิจิทัลได้อย่างสมดุล**...”

บทสรุป

การจะเป็นพลเมืองดิจิทัลที่สมบูรณ์ต้องมีทักษะที่สำคัญ นั่นคือ ความฉลาดทางดิจิทัล โดยทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมและความฉลาดทางดิจิทัลที่ส่งผลให้บุคคลสามารถบริหารจัดการตนเอง รู้ผิดรู้ถูก และรู้เท่าทันสื่อ มี ๘ ประการ ได้แก่ เอกลักษณ์พลเมืองดิจิทัล การบริหารจัดการเวลาบนโลกดิจิทัล การจัดการการระรานทางไซเบอร์ การจัดการความปลอดภัยบนระบบเครือข่าย การจัดการความเป็นส่วนตัว การคิดอย่างมีวิจารณญาณ รอยเท้าดิจิทัล และความเห็นอกเห็นใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่นทางดิจิทัล ซึ่งการเป็นพลเมืองดิจิทัลที่มีคุณภาพย่อมส่งเสริมคุณภาพสังคม เศรษฐกิจ การอยู่ร่วมกันในสังคมให้ดียิ่งขึ้นและยังมีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมทักษะการเรียนรู้สู่พลเมืองดิจิทัล ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน การตระหนักในความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีที่ถูกต้อง การใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัยและสร้างสรรค์ และการมีคุณธรรมและจริยธรรมในการใช้เทคโนโลยีและปฏิบัติตามหลักกฎหมายและนิติธรรม จะช่วยให้เราสามารถเป็นพลเมืองดิจิทัลที่ใช้ชีวิตในโลกดิจิทัลได้อย่างสมดุล โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดความเป็นพลเมืองดิจิทัลของสังคมไทย เพื่อส่งเสริมปัจจัยในการพัฒนาทักษะการเรียนรู้ให้แก่พลเมืองในยุคดิจิทัล และเพื่อเป็นการประเมินถึงการรับรู้ดิจิทัลของ

พลเมืองของประเทศไทย โดยอาจสนับสนุนงบประมาณในการวิจัย รวมถึงนำผลการวิจัยทั้งในและต่างประเทศมาประยุกต์และปรับใช้ให้มากยิ่งขึ้น

๒. การสนับสนุนบทบาทของพลเมืองของประเทศไทยในด้านต่างๆ ควรครอบคลุมทักษะความฉลาดทางดิจิทัล โดยอาจปรับนิยามของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้มีทักษะการเรียนรู้นวัตกรรมและพัฒนาความสามารถ ๘ ประการของความฉลาดทางดิจิทัลของประชาชนให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๓. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาจถอดบทเรียนจากงานวิจัยหรือผลการศึกษาต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาทักษะการเรียนรู้ด้านความฉลาดทางดิจิทัลให้เกิดขึ้นในสังคมอย่างยั่งยืน

๔. ภาครัฐควรส่งเสริมบทบาทของสถาบันการศึกษา โดยกระตุ้นให้ผู้เรียนใช้เทคโนโลยีอย่างมีวิจารณญาณ ส่งเสริมทักษะความฉลาดทางดิจิทัลให้เป็นหลักสูตรสำคัญของผู้เรียนที่ต้องเรียนรู้ รวมถึงเผยแพร่หลักสูตรดังกล่าวให้แก่ประชาชนและบุคคลทั่วไปอย่างทั่วถึง

๕. พลเมืองในยุคดิจิทัลจะต้องมีการพัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง ตระหนักในความสำคัญของการใช้เทคโนโลยีที่ถูกต้อง และการใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัยและสร้างสรรค์ มีคุณธรรมและจริยธรรมในการใช้เทคโนโลยีและปฏิบัติตามหลักกฎหมายและนิติธรรม โดยครอบครัวและสถาบันการศึกษาควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างจริงจัง

๖. ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ควรร่วมมือกันกำกับและควบคุมการใช้ดิจิทัลให้เป็นไปในทางที่ถูกต้องเหมาะสม โดยเฉพาะการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคสื่อ ทั้งในเรื่องของการถูกละเมิดละเลยในสิทธิและเสรีภาพ และการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการ รวมถึงสนับสนุนให้เกิดการวิจัยเพื่อเพิ่มพูนต่อยอดความรู้ให้มากยิ่งขึ้น โดยอาจสนับสนุนงบประมาณในการวิจัย พร้อมทั้งเปิดพื้นที่ให้เกิดการแลกเปลี่ยนผลการวิจัยเกี่ยวกับการเรียนรู้ดิจิทัลของพลเมืองในสังคมไทยในมิติต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

๗. ผู้ประกอบการภาครัฐและเอกชนต้องสร้างความปลอดภัยทางเทคโนโลยีให้แก่ผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป โดยออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันอันตรายจากการใช้สื่อและเทคโนโลยี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงยุติธรรม. (๒๕๖๓). *อาชญากรรมทางไซเบอร์ ภัยคุกคามจากวิถีใหม่ยุคโควิด-๑๙ ผู้เชี่ยวชาญแนะรัฐเร่งให้ความรู้.* สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://www.moj.go.th/view/45017

ฉัตรพงศ์ ชูแสงนิล. (๒๕๖๑). *ยุคแห่งพลเมืองดิจิทัล.* คลังความรู้ SciMath. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://www.scimath.org/article-technology/item/8659-2018-09-11-07-58-08

_____. (๒๕๖๒). *ความฉลาดทางดิจิทัล (Digital intelligence).* คลังความรู้ SciMath. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จากhttps://www.scimath.org/article-technology/item/10611-digital-intelligence

ธนวัฒน์ เจริญษา และ สุภาณี เส็งศรี. (๒๕๖๓, กรกฎาคม–ธันวาคม). ความฉลาดทางดิจิทัลกับทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรมในศตวรรษที่ ๒๑. *วารสารวิจัยและนวัตกรรม,* ๓(๒). สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://so06.tci-thaijo.org/index.php/ivebjournal/article/view/245251

ฐิตินัน บุญภาพ คอมมอน. (๒๕๕๖). *บทบาทของสื่อใหม่ในการสร้างค่านิยมทางสังคมและอัตลักษณ์ของเยาวชนในเขตกรุงเทพมหานคร.* กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ณภัทร เรืองนภากุล และสุภิญญา กลางณรงค์. (๒๕๖๔). *ความเป็นพลเมืองยุคดิจิทัลกับการรับมือด้านมืดออนไลน์ในวิถีปรกติใหม่.* สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://erp.mju.ac.th/acticleDetail.aspx?qid=1198

บุญชนก ธรรมวงศา. (๒๕๖๑). *4CS : สี่ทักษะการเรียนรู้ที่ควรมี ฝึกกันได้ และไม่ต้องใช้พรสวรรค์.* The Potential. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://thepotential.org/2018/10/19/4cs-for-21stcentury-learning/.

พักตร์วิภา โพธิ์ศรี. (๒๕๖๑). บทบาทการศึกษาต่อการพัฒนาความเป็นพลเมืองดิจิทัล. *วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม.* ๑๔(๑). สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://edu.buu.ac.th/vesd/a2561-1.pdf

ยืน ภู่วรวรรณ. (๒๕๖๔). *ความฉลาดทางดิจิทัล (DQ - Digital Quotient).* ดิจิทัลกับชีวิตวิถีใหม่. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://learningdq-dc.ku.ac.th/course/?c=5&l=1

_____. (๒๕๖๔). *ความฉลาดรู้ดิจิทัล (DQ Digital- Quotient).* ชีวิตวิถีใหม่และความฉลาดทางดิจิทัล. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://learningdq-dc.ku.ac.th/course/?c=5&l=5

_____. (๒๕๖๔). *การเป็นพลเมืองดิจิทัล.* ชีวิตวิถีใหม่กับการเป็นพลเมืองดิจิทัล. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://learningdq-dc.ku.ac.th/course/?c=7&l=1

ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, ศรัณยุ หมั้นทรัพย์, และ จารุวรรณ แก้วมะโน. (๒๕๖๔). *ความเป็นพลเมือง : บทสำรวจสถานะความเป็นพลเมืองกับการรู้ดิจิทัล.* สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จากhttps://www.kpi.ac.th/knowledge/research/data/1194?page=3

สรานนท์ อินทนนท์. (๒๕๖๓). *ความฉลาดทางดิจิทัล (DQ Digital Intelligence).* กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมสื่อเด็กและเยาวชน (สสย.). สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก http://cclickthailand.com/fact-sheet-ความฉลาดทางดิจิทัล-dq-digital-intelligenc/

สุภิญญา กลางณรงค์ และ ณภัทร เรืองนภากุล. (๒๕๖๔). *ความเป็นพลเมืองยุคดิจิทัลกับการรับมือด้านมืดออนไลน์ในวิถีปรกติใหม่.* ห้องสมุดงานวิจัยมหาวิทยาลัยแม่โจ้. สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จากhttps://librae.mju.ac.th/acticleDetail.aspx?qid=1198

สุวรรณี ไวท์, สุวัฒสัน รักขันโท, และ สิริวัฒน์ ศรีเครือดง. (๒๕๖๔). มนุษย์กับความเป็นพลเมืองดิจิทัล Human : Digital Citizenship, *วารสาร มจร มนุษยศาสตร์ปริทรรศน์,* ๗ (๒). สืบค้นเมื่อ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๘ จาก https://so03.tci-thaijo.org›article›download

ภาษาอังกฤษ

Buchanan, R. (2018). *How to help children build a positive presence online.* World Economic Forum. Retrieved January 15, 2025, from https://www.weforum.org/agenda/2018/01/why-children-should-be-taught-to- build-a-positive-online-presence

DQ Institute. (2017). *Digital Intelligence (DQ): A Conceptual Framework & Methodology for Teaching and Measuring Digital Citizenship.* Retrieved January 15, 2025, from https://www.dqinstitute.org/wp-content/uploads/2017/08/DQ-Framework-White-Paper-Ver1-31Aug17.pdf

SCAN

ทุกเสียงของคุณ สำคัญสำหรับเรา

ขอเชิญร่วมตอบแบบสอบถาม ความพึงพอใจที่มีต่อ สื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ติดตามข่าวสาร
ของหนังสือ
และสื่อเผยแพร่
ในวงงานรัฐสภา
ได้ที่
สภาสาร

กลุ่มงานผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์และสารสนเทศ
สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

www.parliament.go.th

สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุกิจการภัณฑ์รัฐสภา
THE NATIONAL ASSEMBLY RADIO AND TELEVISION BROADCASTING STATION
TPchannel.org

หนังสือและสื่อเผยแพร่
e-book

ช่องทาง ติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร

เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร

กิจกรรม
กลุ่มงาน
เผยแพร่ฯ

สภาสาร

รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

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