



KPIJ

King Prajadhipok's Institute Journal
วารสารสถาบันพระปกเกล้า

Volume 23 Issue 1
(January - April 2025)

ปีที่ 23 ฉบับที่ 1
(มกราคม - เมษายน 2568)

ISSN 3057-1065 (Print) | ISSN 3057-1073 (Online)

https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 23 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2568 ISSN 3057-1065

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมนูญ
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์กรทางการเมืองการบริหารราชการแผ่นดิน
5. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
6. การเมืองภาคพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. สันติวิธีและการจัดการกับความขัดแย้ง
8. การสร้างเครือข่ายการพัฒนา
9. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วารสารสถาบันพระปกเกล้าดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 ฉบับ ดังนี้

- | | |
|-----------|---|
| ฉบับที่ 1 | ประจำเดือนมกราคม - เมษายน
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม |
| ฉบับที่ 2 | ประจำเดือนพฤษภาคม - สิงหาคม
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน |
| ฉบับที่ 3 | ประจำเดือนกันยายน - ธันวาคม
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป |

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารจะต้องผ่านการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 3 ท่านต่อ 1 บทความ

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/ โดยขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ : 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

ผู้จัดการ

นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บรรณาธิการ

นายภควัตต์ อัจฉริยปัญญา
ผอ.วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยรังสิต

รศ.ดร.ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผศ.ชาญณวุฒิ ไชยรักษา
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

นางสาวอิสรพรรณ ใจมั่น
ผอ.สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

รศ.ดร.ไพฑิณี ภูจินาพันธุ์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.ดร.ยุทพร อิศรัมย์
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชีวชาญ
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ.ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา
อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.สตีเฟน ธนาธิปไตย
ผอ.สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย
สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.สุนิสา เบาเออร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รศ.ดร.อัชกรณ วงศ์ปรีดี
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
การศึกษาคุณภาพสังคมไทยในทัศนะของเยาวชน เลิศพร อุดมพงษ์	6
พลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560 จิราภรณ์ ดำจันทร์	30
การเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษา ผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน: กรณีศึกษา โครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่ บุษิตา สังข์แก้ว	50
เมื่อเสรีนิยมเกิดและแบ่งบานในดงอนุรักษนิยม ? การศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 จังหวัดสงขลา บุษอริ ยีหะมะ	92
ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการการรัฐสภา พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย	117
การศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบด้านการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส : กรณีศึกษากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ศิริรักษ์ นิตน์เอก	146
การศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองในผู้ใหญ่: กรณีศึกษาโรงเรียนพลเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช จารุวรรณ แก้วมะโน	171

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือนำสนใจต่อสาธารณชนและ
ขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม

ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย
เสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

1/8 หมู่ 4 ตำบลบางขุน อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130 โทรศัพท์ 0 2497 6840-3



บรรณาธิการแถลง

เปิดปี พ.ศ.2568 ด้วยราคาทองคำที่พุ่งสูงขึ้นเป็นประวัติศาสตร์ ย้อนกลับไป 10 ปีที่แล้ว มีใครจะคิดว่าวันนี้ราคาทองคำจะสูงขึ้นถึงบาทละเกินกว่า 45,000 บาท ในขณะที่หันกลับมามองที่ตลาดหุ้นพบว่าร่วงกันระนาว สีแดงทั้งกระดาน หลายคนคงติดตอยไปยาวๆ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่ง น่าจะเป็นผลมาจากการการเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ และมีการปรับนโยบาย ภาษีมากมายซึ่งสร้างความไม่แน่นอนให้ประเทศคู่ค้า ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าบางเรื่องดูเหมือนเป็นเรื่องไกลตัว เรา แต่ในบางครั้งสามารถส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของเราอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กลับมาที่วารสารสถาบันพระปกเกล้าในฉบับนี้ต้อนรับเทศกาลสงกรานต์หรือปีใหม่ไทย 2568 ยังคงมีบทความที่เกี่ยวกับสถานการณ์ทางสังคม การเมือง การบริหารของประเทศไทยในหลากหลายมิติเช่นเคย พร้อมเสิร์ฟคลายร้อนให้ผู้อ่าน และเติมความรู้ ความเข้าใจในหลากหลายประเด็น หลายมุมมอง ... เรามาเริ่มบทความชิ้นแรกด้วยบทความวิจัยที่น่าสนใจถึงผลการสำรวจระดับ ความพึงพอใจในประเด็นคุณภาพสังคมตามทัศนะของเยาวชน เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนา คุณภาพสังคมที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ผ่านบทความที่ชื่อว่า **“การศึกษาคุณภาพสังคมไทย ในทัศนะของเยาวชน”** โดย ดร.เลิศพร อุดมพงษ์ นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งผลการศึกษามีประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง และที่สำคัญยังพบว่าความรู้สึก เป็นประชาธิปไตยและความมีอิสระในการแสดงออกทางความคิดเห็นที่สาธารณะ มีคะแนนเฉลี่ย น้อยกว่าร้อยละ 50 ของคะแนนเต็ม เป็นเพราะสาเหตุใด ? ขอเชิญท่านผู้อ่านติดตามได้จาก บทความชิ้นนี้

บทความชิ้นต่อมาโฟกัสไปที่เรื่องประชาธิปไตย โดยเฉพาะในมิติที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไข จุดบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ด้วยการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง และนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของพลเมือง ทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเสนอ ร่างกฎหมาย และการออกเสียงประชามติ เป็นต้น บทความชิ้นนี้เป็นงานเขียนของ ดร.จิราภรณ์ คำ จันทร จากภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ผ่านบทความวิจัย ชื่อ **“พลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560”** ซึ่งน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

บทความชิ้นที่สามยังคงเกี่ยวข้องกับประเด็นประชาธิปไตย แต่จะลงลึกในประเด็นที่เกี่ยวข้อง
สิ่งแวดล้อมที่ปัจจุบันได้รับความสนใจจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมอย่างมาก กับบทความวิจัยเรื่อง
**“การเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง ในกระบวนการศึกษา
ผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน: กรณีศึกษา โครงการผันน้ำยม จังหวัด
เชียงใหม่”** โดย ผศ.ดร.บุษิตา สังข์แก้ว จากวิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต
ซึ่งจากการศึกษาวิจัย งานชิ้นนี้สามารถนำไปสู่การกำหนดแนวทางการเสริมสร้างสิทธิ
ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองฯ อาทิ การพัฒนากฎหมายและนโยบาย
ที่เกี่ยวข้อง การส่งเสริมให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม รวมถึงเงื่อนไข
และปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม พร้อมข้อเสนอเชิงนโยบาย
ที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง .. ท่านที่สนใจประเด็นสิ่งแวดล้อมต้องไม่พลาดอ่านงานชิ้นนี้

บทความถัดไปก็ยังคงเกี่ยวข้องกับประเด็นประชาธิปไตย แต่เป็นในแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับ
การเลือกตั้ง กับบทความวิจัย **“เมื่อเสรีนิยมเกิดและแบ่งบานในดงอนุรักษนิยม?: การศึกษาการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 จังหวัดสงขลา”** โดย รศ.ดร.บุษอริ ยีหมะ จากสาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา ที่ต้องการ
ศึกษาว่าภูมิทัศน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับชาติและจังหวัดสงขลา จะมีอิทธิพล
ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในด้านความเคลื่อนไหวทางการเมือง
และพฤติกรรมทางการเมืองการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลาอย่างไร ทั้งนี้ผู้อ่านที่เป็น
คอการเมืองและการเลือกตั้ง สามารถหาข้อสรุปที่ว่า เสรีนิยมเกิดและแบ่งบานในดงอนุรักษนิยม
อย่างจังหวัดสงขลาหรือยัง ? จากบทความชิ้นนี้ ... จากสนามการเลือกตั้งที่จังหวัดสงขลา
ในบทความที่แล้ว ขอเชิญทุกท่านเข้าสู่รัฐสภาในกรุงเทพฯ ภายใต้บทความที่ชื่อว่า **“ปัญหาเกี่ยวกับ
สถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการการรัฐสภา”** ซึ่งเป็นบทความวิจัยโดย
ผศ.ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ผู้เขียนพบว่า
“สถานะทางกฎหมายที่แท้จริง” ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภามีลักษณะเป็น
“คำสั่งทางนิติบัญญัติ” อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นฐานที่มา
ของอำนาจ ไม่ได้เป็น “คำสั่งทางปกครอง” นอกจากนี้ในทางปฏิบัตินั้นคณะกรรมการการในรัฐสภา
ต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของตนเองเนื่องจากสาเหตุหลากหลายประการ ซึ่งแต่ละ
สาเหตุเป็นประเด็นใดบ้าง ? เชิญท่านผู้อ่านติดตามได้จากบทความชิ้นนี้

บทความชิ้นที่หกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ และเป็นเรื่องที่มีความสนใจและเกี่ยวข้องกับแวดวงหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน นั่นคือ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ Integrity and Transparency Assessment: ITA กับบทความวิจัยเรื่อง “การศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบด้านการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส: กรณีศึกษากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย” โดย ผศ.ดร.ศิริรักษ์ นิตน์เอก จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ได้ทำการศึกษาประเด็น ITA ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดเห็นได้จากผลคะแนนการประเมินเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2562 และมีค่าคะแนนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ. 2564 กรมการปกครองได้รับรางวัล “ITA Award 2021” ประเภทส่วนราชการระดับกรมที่มีการขับเคลื่อนภารกิจด้วยคุณธรรมและความโปร่งใส อันดับ 1 ของประเทศอยู่ในระดับ AA เป็นลำดับที่ 1 ของหน่วยงานราชการระดับกรม ทั้งนี้อะไรคือปัจจัยแห่งความสำเร็จ ? และแนวทางการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาเป็นอย่างไร ? ผู้เขียนได้ถอดบทเรียนจากกรมการปกครองไว้แล้ว ติดตามอ่านได้จากงานเขียนชิ้นนี้

บทความสุดท้ายของวารสารฉบับนี้ เป็นบทความวิชาการเพียงชิ้นเดียวที่ว่าด้วยเรื่อง “การศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองในผู้ใหญ่: กรณีศึกษาโรงเรียนพลเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช” โดย ดร.จารุวรรณ แก้วมะโน นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ทำการทบทวนการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ (Adult Civic Education) ที่ผ่านมามีความสอดคล้องกับการสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยหรือไม่ ทั้งนี้นำมาพิจารณาร่วมกับบริบทของประเทศไทย เพื่อหาคำตอบว่า กระบวนการจัดการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเพียงพอที่จะส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยหรือไม่ ? โดยเจาะลึกไปที่โรงเรียนพลเมืองท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่สถาบันพระปกเกล้ามีส่วนในการจัดตั้งขึ้น ซึ่งข้อค้นพบจากการศึกษาและบทสรุปเป็นอย่างไร สามารถนำไปปรับใช้ได้กับการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในพื้นที่ต่างๆ ได้มากน้อยแค่ไหน ติดตามได้จากงานชิ้นนี้

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการฯ หวังว่าผู้อ่านทุกท่าน จะได้รับสาระทางวิชาการที่เป็นประโยชน์จากทั้ง 7 บทความที่เราคัดสรรมานำเสนอในวารสารฉบับนี้ และขอให้ทุกท่านมีความสุขสนุกสนานกับช่วงเวลาของเทศกาลสงกรานต์ในปีนี้

ด้วยความปรารถนาดี

ภควัต อัจฉริยปัญญา

บรรณาธิการ

การศึกษาคุณภาพสังคมไทยในทัศนะของเยาวชน

A Study on the Qualities of Thai Society from the Perspective of Youth

เลิศพร อดมพงษ์*

Lertporn Udompong**

บทความนี้

Received

24 กรกฎาคม 2567

Revised

3 กันยายน 2567

Accepted

17 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจ ความเชื่อมั่น และ ปัจจัยด้านอายุที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับความพึงพอใจในประเด็น คุณภาพสังคมตามทัศนะของเยาวชน เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนา คุณภาพสังคมที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย โดยใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ ประชากร คือ นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา ที่อยู่ในโรงเรียนสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่มีจำนวนนักเรียนรวมตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป ตามฐานข้อมูล สพฐ. ปีการศึกษา 2563 จำนวน 1,178 โรงเรียน 1,020,110 คน กลุ่มตัวอย่าง คือ นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา ที่อยู่ใน โรงเรียนสังกัด สพฐ. จำนวน 1,560 คน กระจายตามภูมิภาคต่างๆ เครื่องมือ วิจัย เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพสังคมในทัศนะของ เยาวชน จำนวน 50 ข้อ มีค่าความเที่ยงทั้งฉบับ เท่ากับ .824 วิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้ การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (Standard Deviation) และ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบ เพียร์สัน

ผลการศึกษา สรุปได้ว่า (1) ภาพรวมของคุณภาพสังคมในมิติต่างๆ ได้แก่ ความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ, การยอมรับเป็นสมาชิกในสังคม

* นักวิชาการผู้ชำนาญการ, สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

** Senior Academics, Research and Development Office,
King Prajadhipok's Institute. (Ph.D.)

ของบุคคล, ความสมานฉันท์ในสังคม และ การเสริมสร้างพลังทางสังคม ในทัศนะของเยาวชน พบว่าอยู่ในระดับที่ไม่พึงพอใจและไม่เชื่อมั่นเท่าที่ควร โดยไม่มีคะแนนเฉลี่ยใดที่มีระดับความพึงพอใจและความเชื่อมั่น เกินกว่าร้อยละ 70 ของคะแนนเต็ม และยังพบว่า ความรู้สึกเป็นประชาธิปไตย และความมีอิสระในการแสดงออกทางความคิดในที่สาธารณะ มีคะแนนเฉลี่ยน้อยกว่าร้อยละ 50 ของคะแนนเต็ม นอกจากนี้ ยังพบว่า ปัจจัยด้านอายุมีความสัมพันธ์ทางลบกับระดับความพึงพอใจในคุณภาพสังคมในเรื่องความรู้สึกเป็นประชาธิปไตย ความพอใจในชีวิตโดยรวม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความสุขในชีวิต ความปลอดภัยทางสังคม และความน่าไว้วางใจทางสังคม

(2) ข้อเสนอแนะทางในการพัฒนาคุณภาพสังคมที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทยที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบาล โดยกระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องปรับปรุงและทบทวนนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับอย่างเร่งด่วน, มุ่งใช้แนวทางสร้างแนวร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะกับกลุ่มเยาวชน ที่จะต้องกระตุ้นจิตสำนึกและปลูกให้หันมาร่วมมือกับผู้ใหญ่ในการแก้ไขปัญหาคุณภาพสังคม, ต้องให้ความสำคัญในการปลูกฝังนิสัยการประหยัดอดออม และฝึกฝนเรื่องการมีวินัยทางการเงินแก่เยาวชนเพิ่มขึ้น, เร่งดำเนินการขับเคลื่อนหลักสูตรสิทธิมนุษยชนศึกษาและพัฒนาครูผู้สอนให้สอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ, สถาบันครอบครัว รวมทั้ง ศาลยุติธรรม มหาวิทยาลัย และ องค์กรทางศาสนา จะต้องพัฒนาตนเองและทำตนเป็นแบบอย่าง เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีในการดำรงชีวิตแก่เยาวชน, ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องมาร่วมกันคิดหาแนวทางในการพัฒนาจิตสำนึกรักความเป็นไทย สร้างความภูมิใจในบ้านเกิด รวมถึง มีการปรับปรุงเนื้อหาหลักสูตรที่จะสอดแทรกเรื่องจิตสำนึกรักความเป็นไทย, รัฐบาลควรเร่งแก้ไขปัญหาเพื่อลดช่องว่างของรายได้ระหว่างคนคนรวยและคนจนให้น้อยลง รวมทั้ง การขจัดปัญหาคอร์รัปชัน, เน้นการฝึกฝนกระบวนการประชาธิปไตยในโรงเรียนอย่างเป็นวิถีชีวิต เช่น กลไกสถานักเรียนเป็นเครื่องมือสำคัญ และ สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสื่อมวลชนกระแสหลักและสื่อโซเชียล เพื่อใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาและยกระดับคุณภาพสังคม

คำสำคัญ: คุณภาพสังคม, เยาวชน, ความมั่นคงทางสังคม, ความสมานฉันท์, พลังทางสังคม

Abstract

This study examines the levels of satisfaction, trust, and other factors influencing social quality in Thailand from the perspectives of youth, with the aim of proposing development guidelines for the Thai social context. A quantitative research method was employed, focusing on selected subjects under the Office of the Basic Education Commission (OBEC). In the 2020 academic year, the OBEC database recorded a total of 1,178 schools with at least 500 secondary school students, accounting for 1,020,110 secondary students. A total of 1,560 secondary students from various regions of Thailand were selected to complete questionnaires assessing their opinions on social quality. The questionnaire consisted of 50 items and had a reliability coefficient of 0.824. Data analysis included frequency, percentage, standard deviation, and Pearson's correlation coefficient.

The results revealed that the youth believed the overall social quality—including socioeconomic security, social inclusion, social cohesion, and social empowerment—was less satisfactory than expected, with an average satisfaction score of less than 70%. Additionally, perceptions of democracy and freedom of speech were found to have average scores of less than 50%. Age was negatively correlated with the level of satisfaction in several aspects of social quality, including perceptions of democracy, overall life satisfaction, freedom of expression, happiness, social safety, and social trust. The study also proposed development guidelines for enhancing social quality. The Ministry of Education should play a crucial role in improving and reviewing basic education policies, with an emphasis on building alliances—particularly with youth—to raise awareness of social responsibility. Additionally, it should encourage cooperation between younger and older generations in addressing social issues and fostering appropriate social quality, including financial discipline and knowledge of human rights. The school curriculum should be administered by competent personnel, while families, courts, universities, and religious organizations must serve as role models for youth.

Collaboration across all sectors is essential for fostering patriotism and instilling pride in young people regarding their hometowns and country. Moreover, the curriculum should aim to reduce income inequality and combat corruption by emphasizing democratic practices, such as student councils. Another key mechanism for promoting social quality is leveraging networks of both mainstream and social media to drive positive development.

Keywords: Social Quality, Thai Youth, Social Security, Cohesive Communities, Social Empowerment

บทนำ

คุณภาพสังคม (Social Quality) เป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นโดยนักวิชาการจากทางทวีปยุโรป ในช่วงกลางของทศวรรษ 1990 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขจุดอ่อนและสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นระหว่างการวัดผลการพัฒนาที่มุ่งเน้นตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว มาเน้นตัวชี้วัดทางด้านสังคม ประกอบด้วย โดยคุณภาพสังคมตามคำนิยามของ Beck และคณะ (1998, อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า, 2553) นั้น หมายถึง ระดับความสามารถของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่ คุณภาพสังคมมีจุดเน้นทั้งในระดับสังคมและปัจเจกบุคคล คุณภาพสังคมในภาพรวมไม่ใช่หมายรวมเฉพาะ การเพิ่มขึ้นของคุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิกแต่ละคนเท่านั้น แต่จะหมายรวมถึง สภาพที่ดีขึ้นของสังคมโดยรวม และการมองสังคมในลักษณะองค์รวม โดยเฉพาะสังคมที่มีคุณภาพ หมายถึง สังคมที่ประสบความสำเร็จทั้งในด้านเศรษฐกิจ และมีการพัฒนาให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเป็นธรรมทางสังคม โดยสังคมที่มีคุณภาพในระดับดีจะต้องเป็นสังคมที่สมาชิกมีความสามารถและเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ และการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าวจะอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพพื้นฐาน และระบบสวัสดิการที่เหมาะสมในชุมชน โดยเฉพาะการที่จะสามารถเข้ามีส่วนร่วมนั้น สมาชิกของสังคมทุกๆ คนจะต้องมีโอกาสในระดับที่ยอมรับได้ ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic security) สมาชิกทุกคนได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกัน (Social inclusion) อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีความสมานฉันท์ (Cohesive communities) และมีการเสริมพลังให้เกิดมากขึ้น (Empowerment) ที่จะพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ หรืออาจสรุปได้ว่าคุณภาพสังคมจะขึ้นอยู่กับระดับของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ปัจเจกบุคคลมีโอกาสเข้าถึงได้อย่างพร้อมหน้ากันซึ่งภายใต้สภาวะการณปัจจุบันที่ทั่วโลกเกิดความผันผวนเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน นับตั้งแต่มีการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 มาเป็นเวลากว่าสามปี ส่งผลให้ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยกำลังเผชิญกับภาวะวิกฤติต่างๆ ทั้งด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคม นำไปสู่การต้องปรับสมดุลใหม่ในการดำรงชีวิต

สำหรับคุณภาพสังคมของประเทศไทยนั้น มีข้อมูลบ่งชี้จากการสำรวจในระดับสากลและผลการจัดอันดับการพัฒนาด้านต่างๆ โดยองค์การระหว่างประเทศ พบว่า สถานภาพการพัฒนาในหลายเรื่องของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติอยู่ในภาวะที่น่าเป็นห่วง อาทิ ในด้านคุณภาพชีวิตมนุษย์ โดยผลตามดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) และ ดัชนีคุณภาพชีวิต (Quality of Life Index) พบว่า ประเทศไทย ยังคงประสบปัญหาความยากจน มีอัตราการขาดการเข้าถึงสูง รวมถึงมีอัตราการเสียชีวิต จากอุบัติเหตุทางรถยนต์มากเป็นอันดับต้นของโลก ในด้านการจัดอันดับคุณภาพสังคม

การเมือง และการบริหารประเทศ โดยพิจารณาจากข้อมูลหลายแหล่ง ได้แก่ รายงานความสุขของประชากรโลก (World Happiness Report) อันดับความโปร่งใสประจำปี โดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transnational International) ดัชนีความสามารถในการแข่งขัน โดยสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) การจัดอันดับเสรีภาพการใช้อินเทอร์เน็ตของประชาชน โดย Freedom House การจัดอันดับสภาพแวดล้อม และความสะดวกในการประกอบธุรกิจ โดยธนาคารโลก รวมถึง ตัวชี้วัดภาวะสังคมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ประเทศไทยยังประสบปัญหาความยากจน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ปัญหาความมั่นคง ปัญหาทรัพยากรทางปัญญา การขาดเสรีภาพในการใช้อินเทอร์เน็ต การขาดการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีคุณภาพ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับความท้าทายที่หลากหลายและสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต ทั้งภัยคุกคามแบบดั้งเดิมและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความถดถอยของคุณภาพสังคมในอนาคต และเกิดผลกระทบต่อเยาวชนที่กำลังเติบโตขึ้นภายใต้สภาวะการดำรงกล่าวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การได้รับรู้มุมมองของเยาวชนต่อสภาพสังคมในปัจจุบัน ตลอดจนคุณภาพสังคมใหม่ที่พวกเขาอยากเห็น จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการเป็นบันไดก้าวแรกของการเปิดโอกาสให้เยาวชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เกิดความตระหนัก สามารถออกแบบสังคมให้มีความมั่นคงและมีคุณภาพสำหรับพวกเขาในอนาคต

เป็นที่ยอมรับและตระหนักว่า เยาวชนในวันนี้ คือ ผู้ใหญ่ในวันหน้า เยาวชนจึงเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศที่ในอนาคตจะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศสืบต่อจากคนรุ่นปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในฐานะเป็นผู้สืบทอดมรดก วัฒนธรรม และภูมิปัญญาจากคนรุ่นก่อนด้วย แต่ในสภาพความเป็นจริง สังคมกำลังเผชิญอยู่กับภาวะปัญหาต่างๆ อย่างต่อเนื่องในทุกมิติที่กระทบต่อการพัฒนา กล่าวได้ว่า นับแต่ปี ค.ศ.2011 โลกจะต้องรับมือกับสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาด้านเยาวชนที่พุ่งสูงขึ้นจนถึงขั้นวิกฤต และคาดการณ์กันว่า ในศตวรรษหน้าแนวโน้มสังคมโลกจะมีอารยธรรม ศีลธรรม และความรับผิดชอบทางสังคมที่ถดถอยลงแทบทุกด้าน ส่งผลทำให้เยาวชนซึ่งเป็นพลโลกรุ่นถัดไป มีปัญหาอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ปัญหาด้านพัฒนาการด้านจิตวิทยาสังคม การพัฒนาการด้านความคิด การรับรู้ของเยาวชนในสภาวะการณ์ต่างๆ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของสังคม การค้าแรงงาน ปัญหาการข่มขืนเยาวชนที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความรุนแรงยิ่งขึ้น (จินทนา อุดม, หะริน สัจเดช, นงนุช ไพบูลย์รัตนานนท์ และ ไพโรจน์ บุตรชีวิน, 2559) ในขณะที่เป้าหมายและการวางกรอบการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570)

มีความมุ่งหมายที่จะเร่งเพิ่มศักยภาพของประเทศในการรับมือกับความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงและเสริมสร้างความสามารถในการสร้างสรรค์ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและทันทั่วถึงเพื่อพลิกโฉมประเทศไทยสู่ “สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน” ซึ่งหมายถึง การสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับโครงสร้าง นโยบาย และกลไก เพื่อมุ่งเสริมสร้างสังคมที่ก้าวหน้าพลวัตของโลก และเกื้อหนุนให้คนไทยมีโอกาสที่จะพัฒนา ตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ พร้อมกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการสร้างมูลค่าเพิ่มที่สูง และคำนึงถึงความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป้าหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพสังคมไว้ ได้แก่ การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ โดยพัฒนาให้คนไทยมีทักษะและคุณลักษณะที่เหมาะสมกับ โลกยุคใหม่ ทั้งทักษะในด้านความรู้ ทักษะทางพฤติกรรม และคุณลักษณะตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม เตรียมพร้อมกำลังคนที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เอื้อต่อการปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจไปสู่ภาคการผลิตและบริการเป้าหมายที่มีศักยภาพและผลิตภาพสูงขึ้น รวมทั้งพัฒนาหลักประกันและความคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมความมั่นคงในชีวิต และการมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม โดยลดความเหลื่อมล้ำทั้งในเชิงรายได้ ความมั่งคั่ง และโอกาสในการแข่งขันของภาคธุรกิจ สนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาสให้มี โอกาสในการเลื่อนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564)

ด้วยเหตุนี้ การอยู่อาศัยร่วมกันภายใต้ทิศทางของการพัฒนาประเทศทั้งในระดับชาติและสากลในสภาพสังคมแบบใหม่ ซึ่งเป็นสังคมที่เยาวชนในวันนี้จะต้องอาศัยอยู่ต่อไปในวันหน้า จึงจำเป็นต้องมีศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสังคมใหม่ในทัศนะของเยาวชนขึ้น เพื่อศึกษาความพึงพอใจ ความเชื่อมั่น และปัจจัยด้านอายุที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับความพึงพอใจในประเด็นคุณภาพสังคมและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทัศนะของเยาวชนที่นำไปสู่การเสนอแนวทางในการพัฒนาคุณภาพสังคมใหม่ตามทัศนะของเยาวชนที่เหมาะสมต่อไป

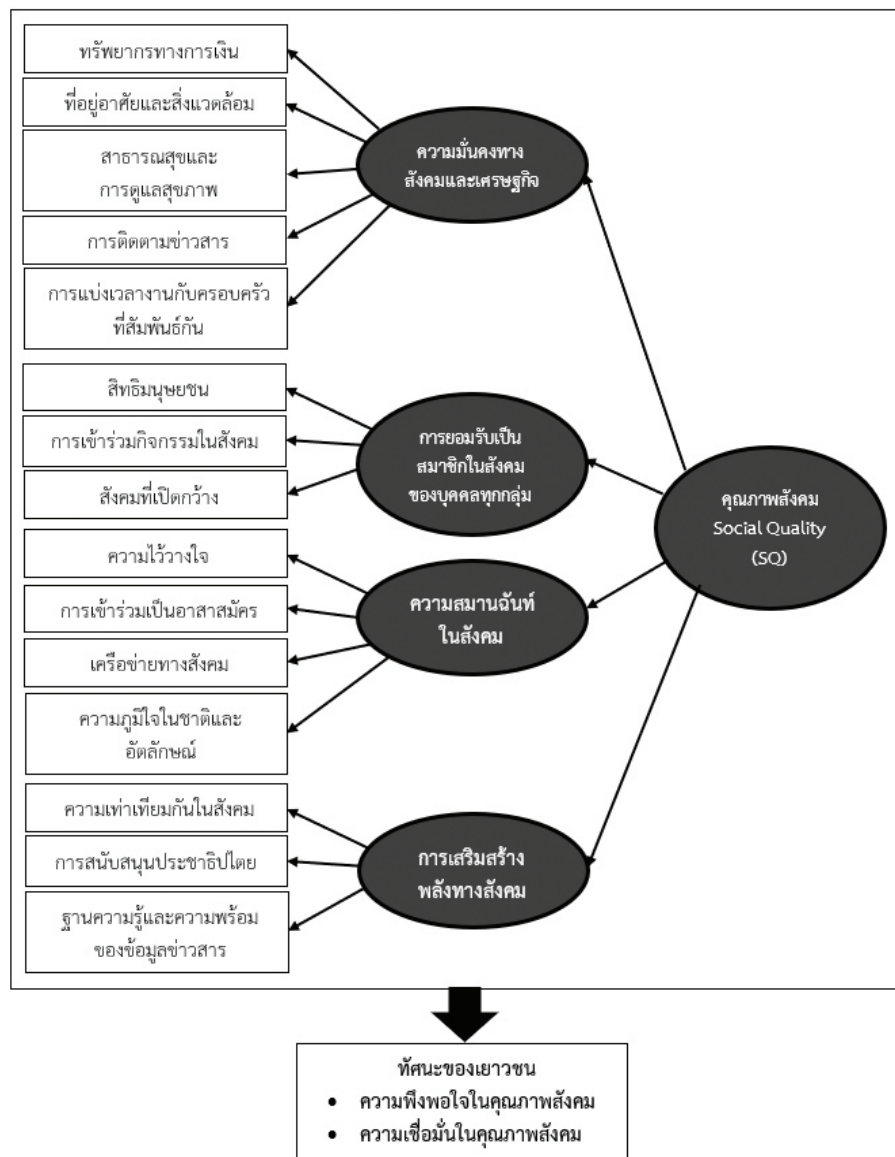
วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจ ความเชื่อมั่น และ ปัจจัยด้านอายุที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับความพึงพอใจในประเด็นคุณภาพสังคมตามทัศนะของเยาวชน
2. เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาคุณภาพสังคมที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้ใช้แนวคิดของการศึกษาคุณภาพสังคม ตามแนวคิดของ Beck และคณะ (1998, อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า, 2553) ซึ่งได้จำแนกมิติของคุณภาพสังคม อันมีลักษณะเชื่อมโยงกัน เป็น 4 มิติ ได้แก่ ความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-economic security) การยอมรับเป็นสมาชิกของสังคม (Social inclusion) ความสมานฉันท์ทางสังคม (Social cohesion) และการเสริมสร้างพลังทางสังคมให้แก่ประชาชน (Social empowerment) โดยมีประเด็นย่อยต่างๆ ในแต่ละมิติ กรอบแนวคิดการศึกษาดังภาพ 1

ภาพ 1: กรอบแนวคิดการวิจัย



นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คุณภาพสังคม หมายถึง ระดับความสามารถของการมีส่วนร่วมของเยาวชน ทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่ ซึ่งจำแนกเป็น 4 มิติ ได้แก่

1.1 ความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-economic Security) หมายถึง การที่ความต้องการพื้นฐานซึ่งตอบสนองความจำเป็นในแต่ละวันของเยาวชนได้รับการตอบสนอง โดยเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การมีที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และการตอบสนองทางวัตถุในกรณีอื่นๆ

1.2 การยอมรับเป็นสมาชิกในสังคมของบุคคล (Social Inclusion) หมายถึง การที่เยาวชนสามารถเข้าถึงและเข้าร่วมเป็นสมาชิกของหน่วยงานหรือองค์กรใดๆ ได้ ตลอดจน ความสามารถในการเข้าถึงบริการทางสังคม ทรัพยากรต่างๆ โดยมีความเสมอภาคและเท่าเทียมในสังคม และเรื่องสิทธิมนุษยชน

1.3 ความสมานฉันท์ในสังคม (Social Cohesion) หมายถึง กระบวนการที่เป็นอุปสรรคหรือลดทอนความเข้มแข็งของเครือข่ายความร่วมมือทางสังคม หรือโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม นอกจากนี้ยังหมายถึงสภาพทางสังคมที่เป็นวัตถุ และความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ การยอมรับของคนในสังคม โดยในมิตินี้ ยังประกอบด้วยความไว้วางใจทั่วไป ความไว้วางใจเฉพาะบุคคล และ ความภูมิใจในชาติด้วย

1.4 การเสริมสร้างพลังทางสังคม (Social Empowerment) หมายถึง ศักยภาพที่แสดงให้เห็นและการมีปฏิสัมพันธ์ในสังคม การเสริมสร้างความสามารถเฉพาะบุคคล ศักยภาพในการถ่ายทอดสู่สังคม เช่น การมีองค์ความรู้ การแบ่งเวลาให้ชีวิต การสนับสนุนประชาธิปไตย และ รวมถึงความเท่าเทียมกันในสังคมด้วยโดยเป้าหมายหลักของการเสริมสร้างพลัง คือ การส่งเสริมให้คนสามารถเป็นพลเมืองที่มีศักยภาพและมีอำนาจที่แท้จริงได้

2. เยาวชน หมายถึง นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา ที่อยู่ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำหรับการวิจัยครั้งนี้ รวบรวมข้อมูลในปี พ.ศ.2563

3. ทักษะของเยาวชน หมายถึง ความรู้สึกรู้คิดและความคิดเห็นของเยาวชนที่มีต่อประเด็นคุณภาพสังคม วัดได้จากระดับความพึงพอใจในคุณภาพสังคมและความเชื่อมั่นในคุณภาพสังคมจากแบบสำรวจ

วิธีการวิจัย

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสังคม สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน รวมทั้งแนวนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ออกแบบเครื่องมือวิจัย ซึ่งเป็นแบบสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นคุณภาพสังคมในทัศนะของเยาวชนในเรื่องความพึงพอใจและความเชื่อมั่นในคุณภาพสังคมในมิติต่างๆ
3. นำรายละเอียดโครงการและเครื่องมือวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน ของสถาบันพระปกเกล้า เพื่อพิจารณา
4. ทดลองใช้แบบสำรวจกับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างจริง
5. ดำเนินการสุ่มตัวอย่าง โดยสุ่มเลือกจังหวัดตามภูมิภาคต่างๆ 6 ภูมิภาค โดยใช้เกณฑ์การแบ่งภาคตามภูมิศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้วิจัยจัดทำลำดับหมายเลขรายชื่อจังหวัดแบบสุ่ม ก่อนการจับสลากในแต่ละภูมิภาค ภูมิภาคละ 2 จังหวัด และ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวง รวมทั้งสิ้น รวม 12 จังหวัด กับ 1 เขตปกครองพิเศษ สรุปได้ดังตาราง 1

ตาราง 1 จังหวัดที่ได้รับการสุ่มจำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค/เขตปกครองพิเศษ	จังหวัดที่ได้รับการสุ่ม
เหนือ	แพร่
	ลำพูน
ตะวันออกเฉียงเหนือ	กาฬสินธุ์
	หนองบัวลำภู
กลาง	สิงห์บุรี
	อุทัยธานี
ตะวันออก	ฉะเชิงเทรา
	สระแก้ว
ตะวันตก	กาญจนบุรี
	ประจวบคีรีขันธ์
ใต้	ชุมพร
	สตูล
เมืองหลวง	กรุงเทพมหานคร

6. เพื่อให้ได้โรงเรียนที่มีจำนวนตัวอย่างเพียงพอที่จะถูกคัดเลือก และต้องการศึกษาเปรียบเทียบบริบทความแตกต่างของโรงเรียนในเขตอำเภอเมืองกับนอกเขตอำเภอเมือง ผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลจังหวัดที่สุ่มได้มาพิจารณาข้อมูลโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่มีจำนวนนักเรียนรวมตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป และต้องเป็นโรงเรียนที่มีการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับชั้น ม.1- ม.6 เป็นรายจังหวัด ตามข้อมูลสถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2563 ของ สพฐ. จังหวัดละ 2 โรงเรียน โดยกำหนดให้โรงเรียนนั้นต้องเป็นโรงเรียนในเขตอำเภอเมือง 1 โรงเรียน กับ โรงเรียนนอกเขตอำเภอเมือง 1 โรงเรียน และ เพื่อไม่ให้เกิดความลำเอียงในการเลือกโรงเรียนตามเงื่อนไขดังกล่าว ผู้วิจัยได้จัดเรียงข้อมูลตามหมายเลขรหัสโรงเรียนจากน้อยไปมาก ก่อนที่จะพิจารณาเลือกโรงเรียน ซึ่งผู้วิจัยจะไม่ทราบชื่อโรงเรียนล่วงหน้า สำหรับโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยในการสุ่มรายชื่ออย่างเป็นระบบ โดยสุ่มรายชื่อโรงเรียนในลำดับที่ 5 ของบัญชีรายชื่อเป็นโรงเรียนแรก โดยเมื่อได้รายชื่อแล้ว ผู้วิจัยกำหนดให้แต่ละโรงเรียนได้รับการสุ่มตัวอย่างในจำนวนเท่าๆ กัน ทุกโรงเรียน ในทุกระดับชั้น

7. ประชากรที่ศึกษา คือ นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา ที่อยู่ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่มีจำนวนนักเรียนรวมตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป ตามฐานข้อมูลของ สพฐ. ปีการศึกษา 2563 จำนวน 1,178 โรงเรียน 1,020,110 คน กลุ่มตัวอย่าง คือ นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา ที่อยู่ในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่มีจำนวนนักเรียนรวมตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป ตามฐานข้อมูลของ สพฐ. ปีการศึกษา 2563 ซึ่งได้มาจากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน โดยนักเรียนอยู่ในโรงเรียนตามทีสุ่มมาได้จำนวน 26 โรงเรียน เมื่อได้รายชื่อแล้ว ผู้วิจัยกำหนดให้แต่ละโรงเรียนได้รับการสุ่มตัวอย่างในจำนวนเท่าๆ กัน ทุกโรงเรียน ในทุกระดับชั้น ได้กลุ่มตัวอย่างระดับชั้นละ 10 คน เพื่อให้การสุ่มตัวอย่างเพียงพอและครอบคลุมการกระจายตามภูมิภาค เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย รวมทุกระดับชั้นของแต่ละโรงเรียนได้ 60 คน จำนวน 1,560 คน

8. ดำเนินการลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม โดยใช้การสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว (Face to face Interview) กับนักเรียน ตามข้อความในแบบสอบถาม

9. นำข้อมูลมาวิเคราะห์ โดยใช้สถิติพรรณนาและสถิติอนุมาน ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์

เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือวิจัย เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพสังคมในทัศนะของเยาวชน จำนวน 48 ข้อคำถามหลัก ซึ่งแปลและปรับปรุงมาจากแบบสอบถามของ ACSQ (Asian Consortium for Social Quality) เป็นหลัก โดยได้เพิ่มเติมเนื้อหาให้เหมาะสมกับกลุ่มตัวอย่างและสอดคล้องตามบริบทสังคมไทย รูปแบบการตอบเป็นแบบมาตราประมาณค่า จำนวน 32 ข้อ และ แบบเลือกตอบ จำนวน 16 ข้อ แบ่งคำถามเป็น 6 หมวด ประกอบด้วย คำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจและความเชื่อมั่นที่มีต่อสังคมที่อยู่อาศัย 12 ข้อ ความพึงพอใจต่อประชาธิปไตย 8 ข้อ ความพึงพอใจเกี่ยวกับชีวิตประจำวัน 11 ข้อ ความพึงพอใจและความเชื่อมั่นที่มีต่อสถาบันครอบครัวและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ 5 ข้อ ความพึงพอใจและความเชื่อมั่นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในสังคม 8 ข้อ และ ปัญหาการทุจริตและทัศนคติต่อการทุจริต 4 ข้อ จากนั้น ดำเนินการทดลองใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างจริง จำนวน 60 ฉบับ เพื่อวิเคราะห์คุณภาพของแบบสอบถาม ได้ค่าความเที่ยงทั้งฉบับ (Cronbach's alpha coefficient) เท่ากับ .824 ซึ่งหมายถึง เครื่องมือมีความเที่ยงอยู่ในเกณฑ์ดีมาก

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลมาวิเคราะห์ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงวิเคราะห์ ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistic) ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency) การหาร้อยละ (Percentage) และ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และ 2) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติอนุมาน หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน

ผลการศึกษา

1. ผลการศึกษาความพึงพอใจ ความเชื่อมั่น และ ปัจจัยด้านอายุที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับความพึงพอใจในประเด็นคุณภาพสังคมตามทัศนะของเยาวชน

1.1 ผลการวิเคราะห์คุณภาพสังคมในมิติความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ สรุปดังตาราง 2

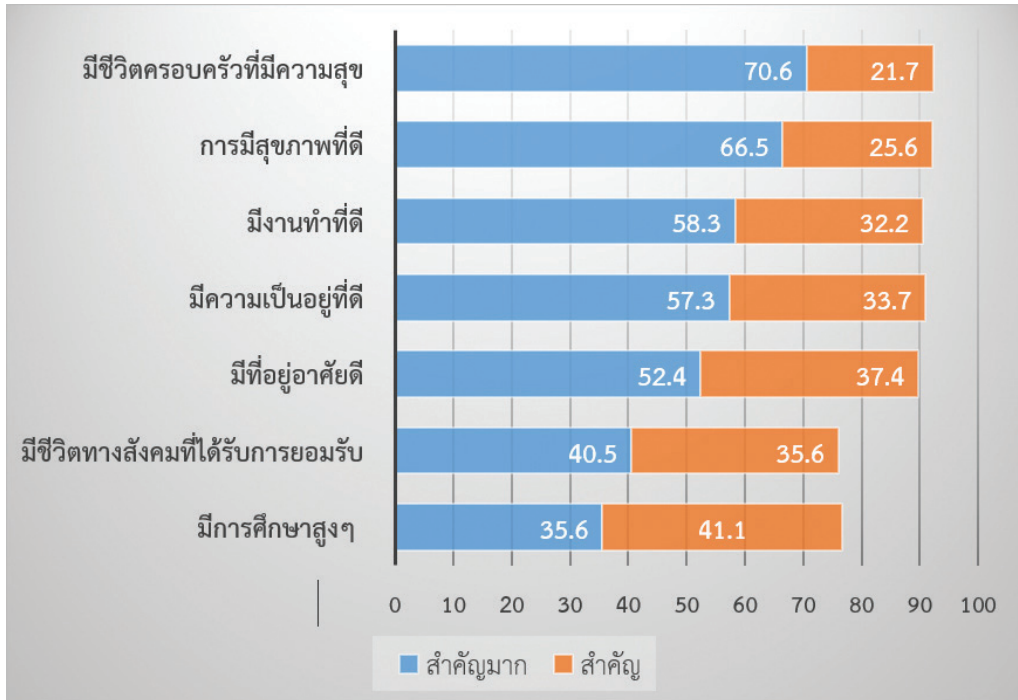
ตาราง 2 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในชีวิตปัจจุบัน ตามระดับชั้นของนักเรียน

ระดับชั้น		การศึกษา	ความเป็นอยู่	ที่อยู่อาศัย	ชีวิตครอบครัว	ชีวิตความเป็นอยู่	การยอมรับทางสังคม
ม.1	ค่าเฉลี่ย	6.38	6.81	7.10	7.18	6.95	6.79
	S.D	2.653	2.679	2.676	2.629	2.753	2.710
ม.2	ค่าเฉลี่ย	5.50	6.50	6.79	6.84	6.95	6.63
	S.D	2.590	2.350	2.392	2.544	2.783	2.603
ม.3	ค่าเฉลี่ย	5.43	6.28	6.57	6.76	6.67	6.53
	S.D	2.583	2.589	2.657	2.750	2.760	2.661
ม.4	ค่าเฉลี่ย	5.60	6.53	6.86	7.12	6.94	6.88
	S.D	2.724	2.572	2.644	2.733	2.758	2.674
ม.5	ค่าเฉลี่ย	5.40	6.34	6.76	7.15	6.87	6.79
	S.D	2.404	2.300	2.394	2.412	2.431	2.387
ม.6	ค่าเฉลี่ย	4.97	5.97	6.46	6.75	6.47	6.48
	S.D	2.393	2.384	2.429	2.523	2.505	2.483
รวม	ค่าเฉลี่ย	5.53	6.40	6.75	6.96	6.81	6.68
	S.D	2.59	2.49	2.54	2.60	2.67	2.59

จากตาราง 2 สรุปได้ว่า ค่าเฉลี่ยความพอใจชีวิตโดยรวมในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย= 5.70, S.D.=2.33) โดยเรื่องที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ เรื่องชีวิตครอบครัว (ค่าเฉลี่ย= 6.96, S.D.=2.60) และเรื่องที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ เรื่องการศึกษา (ค่าเฉลี่ย= 5.53, S.D.=2.59) เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยตามระดับชั้น พบว่า นักเรียนระดับชั้น ม.6 มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในชีวิตปัจจุบัน น้อยกว่านักเรียนระดับชั้น ม.1-2 ในทุกเรื่อง โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาและความเป็นอยู่

ประเด็นที่เยาวชนให้ความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตในระดับ “สำคัญ-สำคัญมาก” มากที่สุด คือ การมีชีวิตครอบครัวที่มีความสุข (ร้อยละ 92.3) และ เรื่อง มีการศึกษาสูงๆ มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตในระดับ “สำคัญ-สำคัญมาก” น้อยที่สุด (ร้อยละ 76.7) สรุปได้ดังภาพ 2

ภาพ 2: ร้อยละการให้ความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตเรื่องต่างๆ ในระดับ “สำคัญ-สำคัญมาก”



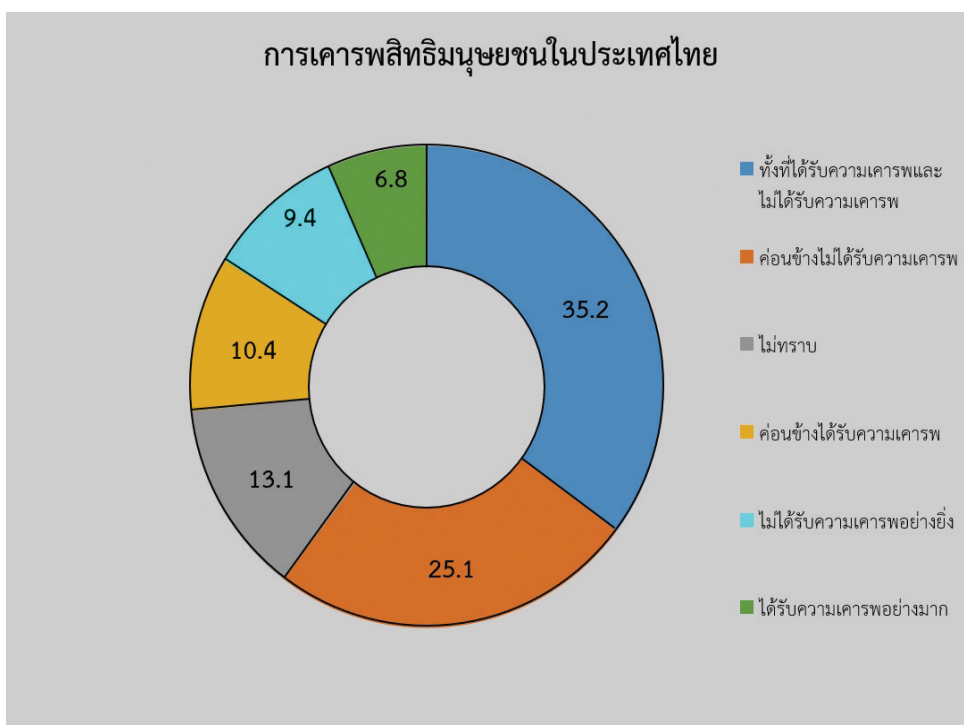
เรื่องที่เยาวชนพอใจต่อสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมบริเวณที่พักอาศัยในระดับ “ค่อนข้างพอใจ-พอใจมาก” มากที่สุด คือ เรื่อง การเข้าถึงพื้นที่พักผ่อน/พื้นที่สีเขียว (ร้อยละ 66.4) ส่วนเรื่องที่เยาวชนพอใจต่อสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมบริเวณที่พักอาศัยในระดับ “ค่อนข้างพอใจ-พอใจมาก” น้อยที่สุด คือ เรื่องขยะมูลฝอยบนถนน (ร้อยละ 44.5) ในเรื่องที่เยาวชนพอใจต่อสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมบริเวณที่พักอาศัยในระดับ “ค่อนข้างพอใจ-พอใจมาก” มากที่สุด คือ เรื่อง การเข้าถึงพื้นที่พักผ่อน/พื้นที่สีเขียว (ร้อยละ 66.4) ส่วนเรื่องที่เยาวชนพอใจต่อสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมบริเวณที่พักอาศัยในระดับ “ค่อนข้างพอใจ-พอใจมาก” น้อยที่สุด คือ เรื่องขยะมูลฝอยบนถนน (ร้อยละ 44.5) เมื่อสอบถามถึงภาพรวมของความสุขในชีวิต โดยให้เลือกระหว่างไม่มีความสุขอย่างยิ่ง-มีความสุขอย่างยิ่ง (คะแนน 1-10) พบว่ามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 6.50 คะแนน (S.D.=2.13) และ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยภาพรวมความสุขในชีวิตตามระดับชั้น พบว่า นักเรียนชั้น ม.1 มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 6.77, S.D.=2.09) และนักเรียนชั้น ม.3 มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 6.25, S.D.=2.27)

1.2 ผลการวิเคราะห์คุณภาพสังคมในมิติการยอมรับเป็นสมาชิกในสังคมของบุคคล พบว่า กิจกรรมที่เยาวชนเข้าร่วมบ่อยๆ สัปดาห์ละครั้งหรือมากกว่านั้น เป็นร้อยละที่มากที่สุด คือ การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา (ร้อยละ 12.5) เมื่อสอบถามเยาวชนถึงการเคยมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยวิธีการต่างๆ

พบว่า การมีส่วนร่วมที่เคยทำ เป็นร้อยละที่มากที่สุด คือ การร่วมกิจกรรมทางการเมืองผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (ร้อยละ 23.9) เมื่อสอบถามถึงความเป็นอิสระในการแสดงออกทางความคิดในที่สาธารณะ และ/หรือการสื่อสาร ว่ามีอิสระหรือถูกกดดัน/ควบคุมจากอิทธิพลภายนอก (เช่น อำนาจทางการเมือง) มากน้อยเพียงใด โดยให้เลือกระหว่างกดดัน/ควบคุมอย่างมาก-มีอิสระอย่างมาก (คะแนน 1-10) พบว่า มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.42 คะแนน (S.D.=2.34) ซึ่งสะท้อนว่า เยาวชนรู้สึกไม่เป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ และ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยความเป็นอิสระในการแสดงออกทางความคิดในที่สาธารณะ ตามระดับชั้น พบว่า นักเรียนชั้น ม.1 มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 5.21, S.D.=2.35) และนักเรียนชั้น ม.6 มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 3.88, S.D.=2.35) ซึ่งค่าเฉลี่ยมีแนวโน้มลดลงเมื่อนักเรียนอยู่ในระดับชั้นที่สูงขึ้น กล่าวคือ เมื่อเยาวชนมีอายุมากขึ้นจะมีความรู้สึกไม่เป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นมากขึ้นด้วยเช่นกัน

เมื่อสอบถามเยาวชนเกี่ยวกับการเคารพสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย พบว่า ส่วนใหญ่ในภาพรวมมีทั้งที่ได้รับความเคารพและไม่ได้รับความเคารพ (ร้อยละ 35.2) โดยภาพรวมของความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของเยาวชน พบว่า มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 6.26 คะแนน (S.D.=1.86) สรุปได้ดังภาพ 3

ภาพ 3: ร้อยละการเคารพสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย



1.3 ผลการวิเคราะห์คุณภาพสังคมในมิติความสมานฉันท์ในสังคม พบว่า เมื่อสอบถามเยาวชนว่า ในภาพรวมคนส่วนใหญ่เชื่อถือได้หรือไม่ ก็พบว่า ร้อยละ 61.9 หรือ เกือบ 2 ใน 3 ระบุว่า “ต้องระวังตัวให้มาก” มีเพียงร้อยละ 17.5 ระบุว่า คนส่วนมากเชื่อถือได้ และ ร้อยละ 20.6 ระบุว่า ไม่ทราบ และเมื่อสอบถามถึงความไว้วางใจต่อคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม พบว่า เยาวชนไว้วางใจต่อ “คนในครอบครัว” ในระดับไว้วางใจอย่างยิ่ง เป็นร้อยละที่สูงที่สุดถึง ร้อยละ 71.2 เมื่อสอบถามถึงความไว้วางใจต่อองค์กร/สถาบันหลักต่างๆ ในสังคม พบว่า เยาวชนไว้วางใจต่อ “ศาล” ในระดับไว้วางใจอย่างยิ่ง เป็นร้อยละที่สูงที่สุด (ร้อยละ 12.4) รองลงมา คือ มหาวิทยาลัย (โดยทั่วไป) (ร้อยละ 11.1) และ องค์การศาสนา (ร้อยละ 9.4) ในขณะที่องค์กร/สถาบันหลักที่เยาวชนรู้สึกไม่ไว้วางใจเลยมากที่สุด คือ “รัฐบาล” (ร้อยละ 42.7) เมื่อสอบถามเยาวชนถึงความรู้สึกที่มีต่อสังคมที่อยู่อาศัยว่า มีความปลอดภัยและน่าไว้วางใจมากน้อยเพียงใด โดยให้เลือกระหว่างเป็นสังคมที่มีความเสี่ยง-สังคมปลอดภัย และ เป็นสังคมที่ไม่น่าไว้วางใจ-สังคมน่าไว้วางใจ (คะแนน 1-10) สรุปผลได้ดังตาราง 3

ตาราง 3 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยความรู้สึกที่มีต่อสังคมที่อยู่อาศัย
(ความปลอดภัยและความน่าไว้วางใจ) ตามระดับชั้น

ระดับชั้น		ความปลอดภัย	ความน่าไว้วางใจ
ม.1	ค่าเฉลี่ย	6.57	6.28
	S.D	2.12	2.18
ม.2	ค่าเฉลี่ย	6.41	6.24
	S.D	2.24	2.09
ม.3	ค่าเฉลี่ย	6.06	6.04
	S.D	2.38	2.22
ม.4	ค่าเฉลี่ย	6.31	6.06
	S.D	2.28	2.13
ม.5	ค่าเฉลี่ย	6.17	6.10
	S.D	2.25	2.07
ม.6	ค่าเฉลี่ย	6.19	6.04
	S.D	2.31	2.07
รวม	ค่าเฉลี่ย	6.28	6.12
	S.D	2.27	2.12

จากตาราง 3 สรุปได้ว่า เยาวชนรู้สึกว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความปลอดภัยปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 6.28, S.D.=2.23) และ รู้สึกว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความน่าไว้วางใจปานกลางเช่นกัน (ค่าเฉลี่ย = 6.12, S.D.=2.12) นอกจากนี้ เมื่อสอบถามถึงความภูมิใจในความเป็นพลเมืองไทยของเยาวชน พบว่า ส่วนใหญ่รู้สึกค่อนข้างภูมิใจ (ร้อยละ 34.7) รองลงมา คือ ไม่ภูมิใจเท่าใดนัก (ร้อยละ 25.4) และ เมื่อสอบถามถึงความเต็มใจว่า หากในอนาคต มีโอกาสให้ย้ายไปอยู่ต่างประเทศได้ เต็มใจที่จะไปอยู่ในต่างประเทศหรือไม่ พบว่า ส่วนใหญ่เต็มใจอย่างยิ่ง หากมีโอกาสให้ย้ายไปอยู่ต่างประเทศได้ (ร้อยละ 42.1)

1.4 ผลการวิเคราะห์คุณภาพสังคมในมิติการเสริมสร้างพลังทางสังคม พบว่า เมื่อสอบถามเยาวชนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับความเท่าเทียมในสังคมไทยในเรื่อง โอกาสทางการศึกษา โอกาสในการทำงาน การบังคับใช้กฎหมาย รายได้และทรัพย์สิน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และ ความเท่าเทียมทางเพศว่าเป็นอย่างไร สรุปผลได้ดังตาราง 4

ตาราง 4 ร้อยละของความเท่าเทียมกันในสังคม

ประเด็น	เท่าเทียมมาก	ค่อนข้างเท่าเทียม	ทั้งเท่าเทียมและ ไม่เท่าเทียม	ค่อนข้างไม่เท่าเทียม	ไม่เท่าเทียมอย่างยิ่ง	ไม่ทราบ
1) โอกาสทางการศึกษา	11.8	24.6	36.7	16.8	8.5	1.7
2) โอกาสในการทำงาน	7.6	21.5	41.5	18.8	7.8	2.9
3) การบังคับใช้กฎหมาย	8.6	19	34	20.5	15.2	2.8
4) รายได้และทรัพย์สิน	5.9	18.1	39.5	22.6	10.8	3
5) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	10.3	26.2	39.2	14.2	7.4	2.7
6) เพศ	17	24.2	32.8	14.7	8.5	2.8

จากตาราง 4 สรุปได้ว่า โดยส่วนใหญ่จะมองทุกประเด็นว่ามีทั้งความเท่าเทียมและไม่เท่าเทียม โดยเรื่อง “โอกาสทางการศึกษา” เป็นประเด็นที่มีความเท่าเทียมมากเป็นค่าร้อยละที่มากที่สุด และ เรื่อง “รายได้และทรัพย์สิน” เป็นประเด็นที่มีความเท่าเทียมมากเป็นค่าร้อยละที่น้อยที่สุด และ ยังพบว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” เป็นประเด็นที่มีความไม่เท่าเทียมอย่างยิ่ง เป็นค่าร้อยละที่มากที่สุด

เมื่อสอบถามเยาวชนถึงความรู้สึกที่มีต่อสังคมที่อยู่อาศัยว่า มีความเปิดกว้างและให้สิทธิด้านต่างๆ มากน้อยเพียงใด โดยให้เลือกระหว่างเป็นสังคมที่เลือกปฏิบัติ-สังคมที่เปิดกว้าง และ เป็นสังคมที่จำกัดสิทธิ-เป็นสังคมที่ให้สิทธิด้านต่างๆ (คะแนน 1-10) พบว่า เยาวชนรู้สึกว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความเปิดกว้างปานกลาง

(ค่าเฉลี่ย = 6.15, S.D.=2.41) และ รู้สึกว่าเป็นสังคมที่ให้สิทธิด้านต่างๆ ปานกลางเช่นกัน (ค่าเฉลี่ย = 6.27, S.D.=2.45) เมื่อสอบถามเยาวชนว่า การคอร์รัปชันและการรับสินบนมีอยู่ในการปกครองระดับประเทศมากเพียงใด ส่วนใหญ่ระบุว่า “คอร์รัปชันเกือบทุกคน” (ร้อยละ 27.4) เมื่อสอบถามต่อไปว่า รัฐบาลมีประสิทธิภาพในการปราบทุจริตมากน้อยเพียงใด เยาวชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 70.2 ระบุว่า การปราบทุจริตของรัฐบาลมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับ “ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ-ไม่มีประสิทธิภาพเลย” นอกจากนี้เมื่อสอบถามถึงความพึงพอใจต่อประชาธิปไตยในประเด็นคำถามต่างๆ พบว่า เยาวชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยพอใจต่อประชาธิปไตยเท่าที่ควร สะท้อนได้จากที่ส่วนใหญ่ ร้อยละ 52.7 เห็นด้วยในระดับ “ค่อนข้างเห็นด้วย-เห็นด้วยอย่างยิ่ง” ที่ควรยกเลิกระบบรัฐสภาและการเลือกตั้ง แล้วหาผู้นำที่เข้มแข็งมาบริหารประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ “ค่อนข้างไม่เห็นด้วย-ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง” ที่ทหาร/กองทัพ ควรเข้ามาปกครองประเทศ (ร้อยละ 71.6) โดยเมื่อสอบถามถึงความรู้สึกเป็นประชาธิปไตยว่า ประเทศไทยมีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด (คะแนน 1-10) พบว่า มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.12 คะแนน (S.D.=2.32) ซึ่งสะท้อนว่า เยาวชนรู้สึกว่า ประเทศไทยมีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยไม่มากเท่าที่ควร

5. เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรอายุกับประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพสังคมบางประการ เช่น ความรู้สึกเป็นประชาธิปไตย ความพอใจในชีวิตโดยรวม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความสุขในชีวิต ความปลอดภัยทางสังคม และความน่าไว้วางใจทางสังคม พบว่า ตัวแปรอายุมีความสัมพันธ์ทางลบกับตัวแปรต่างๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ซึ่งหมายถึง เมื่อเยาวชนมีอายุมากขึ้น จะมีความรู้สึกเป็นประชาธิปไตยลดลง พึงพอใจในชีวิตโดยรวมลดลง รู้สึกมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นลดลง มีความสุขในชีวิตน้อยลง และรู้สึกว่าสังคมมีความปลอดภัยและความน่าไว้วางใจลดลง ดังตาราง 5

ตาราง 5 ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพื้นฐานด้านอายุกับประเด็นสำคัญเกี่ยวกับคุณภาพสังคม

อายุ*ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับ คุณภาพสังคม	ความรู้สึกเป็น ประชาธิปไตย	ความพอใจ ในชีวิต โดยรวม	เสรีภาพใน การแสดง ความคิดเห็น	ความสุขใน ชีวิต	ความ ปลอดภัย ทางสังคม	ความน่าไว้วางใจทาง สังคม
Pearson Correlation	-.146**	-.170**	-.156**	-.079**	-.080**	-.064*
Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	.002	.001	.012

ข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาคุณภาพสังคมที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

จากข้อมูลผลการศึกษาตามข้อ 1 ผู้วิจัยได้นำผลดังกล่าว มาวิเคราะห์ร่วมกับผลการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาคุณภาพสังคมที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทยที่สำคัญ สรุปได้ว่าแนวทางที่เหมาะสม ได้แก่ 1) รัฐบาล โดยกระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องปรับปรุงและทบทวนนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับอย่างเร่งด่วน, 2) มุ่งใช้แนวทางสร้างแนวร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะกับกลุ่มเยาวชน ที่จะต้องกระตุ้นจิตสำนึกและปลูกให้หันมาร่วมมือกับผู้ใหญ่ในการแก้ไขปัญหาคุณภาพสังคม, 3) ต้องให้ความสำคัญในการปลูกฝังนิสัยการประหยัดอดออม และฝึกฝนเรื่องการมีวินัยทางการเงินแก่เยาวชนเพิ่มขึ้น, 4) เร่งดำเนินการขับเคลื่อนหลักสูตรสิทธิมนุษยชนศึกษา และพัฒนาครูผู้สอนให้สอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ, 5) สถาบันครอบครัว รวมทั้ง ศาลยุติธรรม มหาวิทยาลัย และ องค์กรทางศาสนา จะต้องพัฒนาตนเองและทำตนเป็นแบบอย่าง เพื่อเป็นตัวแบบที่ดีในการดำรงชีวิตแก่เยาวชน, 6) ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องมาร่วมกันคิดหาแนวทางในการพัฒนาจิตสำนึกรักความเป็นไทย สร้างความภูมิใจในบ้านเกิด รวมถึง มีการปรับปรุงเนื้อหาหลักสูตรที่จะสอดแทรกเรื่องจิตสำนึกรักความเป็นไทย, 7) รัฐบาลควรเร่งแก้ไขปัญหาลดช่องว่างของรายได้ระหว่างคนคนรวยและคนจนให้น้อยลง รวมทั้งการขจัดปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง, 8) ควรมุ่งเน้นการฝึกฝนกระบวนการประชาธิปไตยในโรงเรียนอย่างเป็นวิถีชีวิต เช่น กลไกสถานักเรียนเป็นเครื่องมือสำคัญ และ 9) สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสื่อมวลชนกระแสหลักและสื่อโซเชียล เพื่อใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาและยกระดับคุณภาพสังคม

อภิปรายผลการศึกษา

1. การที่เยาวชนสามารถรับรู้ข้อมูลที่หลากหลายและกว้างขวางผ่านอินเทอร์เน็ตโดยมีช่องทางออนไลน์ในการเข้าถึงได้อย่างสะดวก เป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้โลกไร้พรมแดนด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ การที่เยาวชนส่วนใหญ่มีโทรศัพท์สมาร์ตโฟนใช้งาน ช่วยให้พวกเขาสามารถรับรู้ เรียนรู้ และติดตามข่าวสารได้อย่างไร้ขีดจำกัด ก่อให้เกิดประสบการณ์ในการรับรู้และมีความเข้าใจเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสังคมในมิติต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่อง แนวคิดนี้สอดคล้องกับทฤษฎีของ Van der Maesen และ Walker (2014) ที่กล่าวว่า “คุณภาพสังคม” หมายถึงความเป็นอยู่ที่ดีในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการพัฒนาคุณภาพสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในบริบทปัจจุบัน เทคโนโลยีการสื่อสารกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเข้าถึงและแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน การมีเทคโนโลยีช่วยให้พวกเขาเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ

คุณภาพชีวิตและสังคมได้อย่างทันทีและครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมของเยาวชนเหล่านี้ เช่นเดียวกันกับความเห็นของสมชาย รัตนทองคำ (2558) ที่ระบุว่า โลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในปัจจุบันทำให้โลกแคบลง ข้อมูลข่าวสารสามารถเผยแพร่และกระจายไปทั่วโลกได้อย่างรวดเร็ว การที่ผู้คนสามารถเข้าถึงข้อมูลและการสื่อสารได้ง่ายดายก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตอย่างกว้างขวาง ทำให้เยาวชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมกับประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันอย่างหลากหลาย ในทำนองเดียวกัน Benavides และ Smith (2020) ชี้ให้เห็นว่าเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลและการรับรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วมทางสังคมของประชากรในยุคดิจิทัล โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนที่เติบโตขึ้นในสังคมที่เชื่อมต่อกันทั่วโลก เทคโนโลยีช่วยให้เยาวชนได้รับข้อมูลข่าวสารได้ทันเวลา ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมและการตระหนักรู้ทางสังคมของพวกเขาในระดับสากล

2. จากผลการศึกษาที่พบว่า เยาวชนส่วนใหญ่ ระบุว่า เรื่อง “โอกาสทางการศึกษา” เป็นประเด็นที่มีความเท่าเทียมมากเป็นคำร้อยละมากที่สุด ในขณะเดียวกัน เมื่อสอบถามเยาวชนถึงความรู้สึกที่มีต่อสังคมที่อยู่อาศัย ซึ่งพบว่า เยาวชนรู้สึกว่สังคมมีความเปิดกว้างปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 6.15, S.D.=2.41) รู้สึกว่เป็นสังคมที่ให้สิทธิ์ด้านต่างๆ ปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 6.27, S.D.=2.45) รู้สึกว่สังคมมีความปลอดภัยปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 6.28, S.D.=2.23) และ รู้สึกว่สังคมมีความน่าไว้วางใจปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 6.12, S.D.=2.12) โดยมีระดับคะแนนใกล้เคียงกัน รวมทั้ง เมื่อสอบถามถึงความเป็นอิสระในการแสดงออกทางความคิดในที่สาธารณะ และ/หรือการสื่อสาร ว่มีอิสระหรือถูกกดดัน/ควบคุมจากอิทธิพลภายนอก (เช่น อำนาจทางการเมือง) มากน้อยเพียงใด โดยให้เลือกระหว่างกดดัน/ควบคุมอย่างมาก-มีอิสระอย่างมาก (คะแนน 1-10) พบว่า มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.42 คะแนน (S.D.=2.34) ซึ่งสะท้อนว่ เยาวชนรู้สึกไม่เป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ ซึ่งทฤษฎี Social Quality ของ Walker (2014) ได้กล่าวถึง “มิติความเป็นอิสระ” (Autonomy) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี โดยความเป็นอิสระนี้ต้องมีการสนับสนุนทั้งจากสถาบันทางการเมืองและกฎหมาย ความรู้สึกไม่เป็นอิสระของเยาวชนในการแสดงความคิดเห็นสะท้อนถึงว่ไม่เพียงพอในด้านนี้ในสังคมไทย สอดคล้องกับผลการจัดอันดับดัชนีความก้าวหน้าทางสังคม (Social Progress Index - SPI) ปี 2020 ที่จัดทำโดย Social Progress Imperative องค์การสัญญาตอเมริกาที่ท่ววิจัยด้านคุณภาพชีวิตของแต่ละประเทศ การจัดอันดับของ SPI ครั้งนี้ มาจากการประเมินตัวชี้วัดด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมมากถึง 12 หัวข้อ รวม 50 ปัจจัย ซึ่งครอบคลุม 3 มิติใหญ่ๆ ได้แก่ ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs) โครงสร้างพื้นฐานเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Foundation of Wellbeing) รวมถึงโอกาสทางสังคม (Opportunity and Inclusiveness) โดย

ประเทศไทยได้รับคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 70.72 ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นจาก 67.47 ในปีที่ผ่านมา โดยอยู่ในอันดับที่ 79 จากทั้งหมด 163 ประเทศ และหากเทียบกันเองในอาเซียนแล้ว ประเทศไทยจะอยู่ในอันดับที่ 3 ซึ่งเป็นรองจากประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย แม้จะได้รับผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 แต่ประเทศไทยก็นับว่ามีความก้าวหน้าด้านคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัจจัยด้านสุขภาพและอนามัย ด้านโอกาส การเข้าถึงการศึกษาขั้นสูง และด้านที่อยู่อาศัยที่ได้รับการจัดอันดับอยู่ที่ 43 54 และ 74 ตามลำดับ แต่ในทางกลับกัน เรื่องที่ประเทศไทยต้องปรับปรุงโดยเร็ว คือ ปัจจัยด้านการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ความปลอดภัยและความมั่นคง และด้านสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ที่รั้งอันดับ 98 119 และ 136 ตามลำดับ (สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ, 2563)

3. จากผลการศึกษาถึงความถี่ในการติดตามอ่าน ฟัง หรือ ดูข่าวจากหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือ อินเทอร์เน็ตบ่อยครั้งเพียงใด พบว่า ส่วนใหญ่ ร้อยละ 51.7 โดยเมื่อสอบถามว่า ใช้สื่อช่องทางใด ในการรับข่าวการเมืองและติดตามเหตุการณ์ในแต่ละวันมากที่สุด ส่วนใหญ่ร้อยละ 76.3 ระบุว่า ติดตามทางสื่อสังคมออนไลน์ และการติดตามทางหนังสือพิมพ์ เหลือเพียงร้อยละ 2.7 ซึ่งแนวโน้มการอ่านหนังสือในรูปแบบสิ่งพิมพ์มีอัตราการลดลงมาก การที่เยาวชนใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นแหล่งข้อมูลหลัก แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมรับรู้และการสื่อสารของสังคมสมัยใหม่ แนวคิดของ Beck et al. (2014) ที่กล่าวว่า คุณภาพสังคมเกี่ยวข้องกับการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการเข้าถึงข้อมูล การรับข้อมูลจากแหล่งที่หลากหลายและทันทั่วถึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพสังคม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของบัญชา สำรวรรณ์ และคณะ (2559) ที่ศึกษาสภาวะการณ์เยาวชนในสถาบันอุดมศึกษาของนักศึกษาระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวม พบว่า นักศึกษามีโทรศัพท์มือถือที่เข้าอินเทอร์เน็ตได้เฉลี่ยร้อยละ 97.28 และมักใช้เวลาอยู่กับสื่อชนิดต่างๆ เฉลี่ย 6-9 ชั่วโมงต่อวัน ขณะที่สภาวะการณ์ที่น่าเป็นห่วง คือ นักศึกษาใช้เวลาในการอ่านหนังสือเฉลี่ยเพียง 30 นาทีต่อวัน

4. จากผลการศึกษาครั้งนี้ในเรื่อง ความไว้วางใจต่อคนกลุ่มต่างๆ และ สถาบันหลักต่างๆ ในสังคม ที่พบว่า เยาวชนไว้วางใจต่อ “คนในครอบครัว” ในระดับไว้วางใจอย่างยิ่ง เป็นร้อยละที่สูงที่สุดถึง ร้อยละ 71.2 และ เยาวชนยังไว้วางใจต่อ “ศาล” ในระดับไว้วางใจอย่างยิ่ง เป็นร้อยละที่สูงที่สุด (ร้อยละ 12.4) รองลงมา คือ มหาวิทยาลัย (โดยทั่วไป) (ร้อยละ 11.1) และ องค์กรศาสนา (ร้อยละ 9.4) ผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) โดยเฉพาะในด้านความไว้วางใจต่อสถาบันที่มีบทบาทในการรักษาความยุติธรรมและความปลอดภัย ซึ่งตรงกับแนวคิดของ Walker และ De Koster (2019) ที่ชี้ให้เห็นว่า ความไว้วางใจต่อสถาบันหลักของสังคม เช่น สถาบันครอบครัวและศาล จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นของสังคม อย่างไรก็ตาม ในบริบทของการพัฒนา

เยาวชน สถาบันอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษาและศาสนายังคงมีบทบาทสำคัญในการสร้างค่านิยมและแนวทางปฏิบัติที่ดีในสังคม ผลดังกล่าวสอดคล้องกับงานของจินตนา อุดม และคณะ (2559) ที่ได้นำเสนอบทบาท หน้าที่ และแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาเยาวชนของสถาบันหลักทางสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเยาวชนที่สำคัญ 4 สถาบัน ได้แก่ (1) สถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นสถาบันขั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นของสถาบันอื่นๆ ในสังคม (2) สถาบันการศึกษา เป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญรองลงมาจากสถาบันครอบครัว มีหน้าที่สำคัญ คือ ส่งเสริมให้สมาชิกในสังคมเกิดความเจริญงอกงามในด้านต่างๆ ให้เป็นคนดี มีศีลธรรม มีค่านิยมที่งดงาม รู้จักสิทธิหน้าที่ที่ตนพึงปฏิบัติต่อสังคมและประเทศชาติ รวมทั้ง ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปสังคมชีวิตการศึกษาของเยาวชนมีช่วงระยะเวลายาวนานหลายปี เยาวชนแต่ละคนใช้เวลาวันละหลายชั่วโมงอยู่กับครู (3) สถาบันศาสนา ซึ่งเป็นสถาบันที่ประกอบด้วย คำสอน ความเชื่อ สิ่งศักดิ์สิทธิ์ วัด และคณะสงฆ์เป็นสถาบันที่มีหน้าที่เป็นศูนย์รวมความศรัทธา สร้างแบบแผนแนวทางการดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคม ส่งเสริมศีลธรรมจรรยาแก่เยาวชนและคนในชุมชน ด้วยการอบรมสั่งสอนโดยตรง หรือจัดตั้งโรงเรียนพุทธศาสนานานาชาติ หรือวันพระ หรือยุวพุทธิกสมาคม หรือสมาคมทางศาสนาอื่นๆ เพื่ออบรมให้ความรู้ทางศาสนา โดยสม่ำเสมอและทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมชักชวนให้บิดามารดา ผู้ปกครองทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีแก่เด็กในการปฏิบัติกิจทางศาสนาตามโอภาสอันควร และ (4) องค์กรทางสังคมอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเยาวชน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นวิจัยนี้เป็นวงรอบ เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงทัศนะของเยาวชนระยะยาว เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำข้อมูลไปใช้วางแผนการพัฒนาและยกระดับคุณภาพสังคม
2. ควรมีการนำประเด็นที่เยาวชนให้คะแนนเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 50 ไปศึกษาวิจัยในเชิงลึก เพื่อค้นหาสาเหตุในรายละเอียด รวมทั้ง ขยายพื้นที่ในการศึกษาให้ครอบคลุมจังหวัดต่างๆ เพิ่มขึ้น
3. ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อเปรียบเทียบคุณภาพสังคมในทัศนะของเยาวชนในลักษณะอื่น เพื่อให้ได้ผลที่เป็นภาพใหญ่ขึ้น เช่น เก็บข้อมูลกับนักศึกษาในมหาวิทยาลัย หรือ นักเรียนที่อยู่ในระบบการศึกษารูปแบบอื่น หรือ นักเรียนที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบโรงเรียน
4. ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำนโยบายด้านการพัฒนาและยกระดับคุณภาพสังคมที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

จินทนา อุดม, หะริน สัจเคย์, นงนุช ไพบูลย์รัตนานนท์ และ ไพโรจน์ บุตรชีวิน. (2559). สถาบันหลักของสังคมกับการพัฒนาเยาวชน. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 11(2), 227-237.

บัญชา สำรวรรื่น, จิตศิริณ ลายลักษณ์, กิ่งแก้ว สำรวรรื่น, ชนิกันต์ คุ่มนง และ ปิยมนัส วรวิทย์รัตนกุล. (2559, 8-9 ธันวาคม). สภาวการณ์เยาวชนในสถาบันอุดมศึกษาของนักศึกษาระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม [เอกสารนำเสนอ]. ใน *การประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ครั้งที่ 13: ตามรอยพระยุคลบาท เกษตรศาสตร์ กำแพงแสน* (น. 1062-1073). นครปฐม.

สถาบันพระปกเกล้า. (2553). *คุณภาพสังคมเพื่อคุณภาพประเทศไทย*. จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.

สมชาย รัตนทองคำ. (2558). ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษา [เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์]. คณะเทคนิคการแพทย์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น. <https://ams.kku.ac.th/aalearn/resource/edoc/tech/book58/2soc58.pdf>

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ. (2563, 9 ธันวาคม). *คุณภาพชีวิตคนไทยอยู่อันดับไหนในโลก?*. <https://www.nia.or.th/SPI2020>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560, 24 สิงหาคม). *ร่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2560- 2579)*. https://www.dga.or.th/wp-content/uploads/2018/08/file_32600e26a233b3fc9c88e48300c10334.pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13*. <https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf>

ภาษาอังกฤษ

Beck, W., Van Der Maesen, L., & Walker, A. (2014). *Social Quality: From Theory to Indicators*. Palgrave Macmillan.

Benavides, M., & Smith, R. (2020). Globalization, Digital Media, And The Rise of Participatory Youth Cultures. *Journal of Social Quality*, 10(1), 53-67.

- Van der Maesen, L., & Walker, A. (2014). *Social Quality Theory: A New Perspective on Social Development*. Springer.
- Walker, A. (2014). Social Quality and Quality of Life. *International Journal of Social Welfare*, 23(1), 92–100.
- Walker, A., & De Koster, A. (2019). Trust in Institutions: The Foundation of Social Security. *Social Security and Quality of Life*, 9(4), 88-102.

พลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540-2560

The Dynamics of Participatory Democracy in
the Constitutions of the Kingdom of Thailand (1997–2017)

จิราภรณ์ คำจันทร์*
Jiraporn Domjun**

บทความนี้
Received
8 กรกฎาคม 2567
Revised
15 สิงหาคม 2567
Accepted
26 กันยายน 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสารทั้งเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิเพื่อ 1) ศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม 2) ศึกษาพลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และ 3) วิเคราะห์ผลของการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540-2560 ต่อปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมือง ภายใต้กรอบแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และรัฐธรรมนูญนิยม

ผลการวิจัยพบว่า รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นแบบในการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของพลเมือง ทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเสนอร่างกฎหมาย และการออกเสียงประชามติ ประเด็นเหล่านี้ยังคงปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ยังได้แก้ไขปัญหาลดอุปสรรคในการมีส่วนร่วมบางประเด็น เช่น การลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจาก 50,000 คนเหลือ 10,000 คน และรัฐธรรมนูญปี 2550 ยังได้บัญญัติให้มีความหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง

* อาจารย์, ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ดร.)

** Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University (Ph.D.)

ของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ (หมวด 7) ประเด็นเหล่านี้สะท้อนพลวัตของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติของประชาชนไม่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญปี 2560 จะเหลือแต่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้นำมาสู่การกระตุ้นกิจกรรมทางการเมืองของพลเมืองให้กว้างขวางขึ้น อย่างไรก็ตาม ด้วยเงื่อนไขของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเพื่อใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงทั้งกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการนำเสนอร่างกฎหมาย และกระบวนการในการมีส่วนร่วมที่ต้องอาศัยระยะเวลา ส่งผลให้กิจกรรมดังกล่าวขาดประสิทธิภาพที่อาจจะส่งผลต่อความสนใจในกิจกรรมการมีส่วนร่วมในระยะยาว จึงควรมีหน่วยงานเพื่อให้คำแนะนำแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ประชาธิปไตย, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, รัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญนิยม

Abstract

This qualitative research employs a documentary study of both primary and secondary sources to: (1) examine the core principles of participatory democracy, (2) explore the dynamics of participatory democracy, and (3) analyze the impact of promoting participatory democracy, as reflected in the Constitutions of the Kingdom of Thailand from 1997 to 2017, on political participation within the framework of participatory democracy and constitutionalism.

The findings reveal that the 1997 Constitution served as a model for promoting participatory democracy by addressing the limitations of representative democracy and enhancing citizens' political and policy decision-making power on issues affecting their lives, including monitoring state power, proposing legislation, and conducting referendums. These features were carried forward in the 2007 and 2017 Constitutions.

Additionally, the 2007 and 2017 Constitutions addressed certain obstacles to participation, such as reducing the number of eligible voters required to propose a bill from 50,000 to 10,000. The 2007 Constitution also introduced a specific section on public political participation (Chapter 7). These changes reflect the dynamic nature of participatory democracy. However, the right to recall national political leaders is absent from the 2017 Constitution, leaving only the recall of local leaders. Promoting participatory democracy has fostered broader civic engagement in political activities.

However, due to the conditions surrounding the required number of eligible voters to initiate political participation—whether in cases of impeachment of political officeholders, submission of draft legislation, or the time-consuming nature of the participatory process—these activities often lack effectiveness. This may reduce long-term interest in participatory activities. Therefore, to make participatory democracy more effective in addressing the shortcomings of representative democracy, agencies should be established to guide the public on political participation.

Keywords: Democracy, Participatory Democracy, Constitution, Constitutionalism

บทนำ

ประเทศไทยเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ระบอบประชาธิปไตยครั้งแรกในเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบัน แต่ประชาธิปไตยยังไม่ได้ตั้งมั่น (จิราภรณ์ คำจันทร์, 2562) นับเป็นระยะเวลากว่า 90 ปี หากมองในมิติของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญภายในกระบวนการนี้ โดยถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้ในปี 2560 ไทยผ่านการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ฉบับ มีการรัฐประหารมากถึง 13 ครั้ง ครั้งล่าสุดคือรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ไม่นับรวมการกบฏที่เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง ปรากฎการณ์ทางการเมืองเหล่านี้เป็นตัวอย่างส่วนหนึ่งที่สะท้อนปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตย และปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้หลายภาคส่วนทั้งนักวิชาการและประชาชนเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ปัจจุบันข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองยังคงถูกนำเสนอผ่านการสื่อสารของกลุ่มต่างๆ ในสังคม แม้อาจจะมีความแตกต่าง หลากหลายรูปแบบ หลากหลายมิติในประเด็นปัญหาและข้อเรียกร้อง แต่สิ่งที่คิดเห็นสอดคล้องกันคือ การเรียกร้องเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาประชาธิปไตย

จากปัญหาการเมืองไทยข้างต้นพบว่าประเด็นหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวคือวาระแห่งรัฐธรรมนูญและการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมือง โดยเชื่อว่าการดำเนินการดังกล่าวจะขับเคลื่อนไปสู่การบรรลุเป้าหมาย และสะท้อนให้เห็นอำนาจของประชาชนในฐานะพลเมืองซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่ไม่เพียงแต่สิทธิในการเลือกตั้งตามวิถีประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่ให้พลเมืองได้ทำหน้าที่ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรงเพื่อก้าวสู่วิถีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แก้ไขจุดบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน การออกแบบรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบคิดนี้จึงปรากฏขึ้นและบรรลุผลสำเร็จกลายเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ปี 2540 (จิราภรณ์ คำจันทร์, 2560) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิใช่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับสุดท้ายของไทยและมีใช้รัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ปรากฏประเด็นการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากหลังช่วงเวลาดังกล่าวเกิดการรัฐประหารอีก 2 ครั้ง คือ รัฐประหารปี 2549 และ 2557 ที่นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีก 2 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยตามลำดับ โดยรัฐธรรมนูญปี 2560 เป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับหลังนี้ยังคงบัญญัติรับรองหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเฉกเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2540

จากปรากฏการณ์ข้างต้น นำมาสู่ความสนใจของผู้วิจัยเพื่อหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า พลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับจากรัฐธรรมนูญปี 2540-2560 เป็นไปในลักษณะใด และพลวัตเช่นนั้นส่งผลอย่างไรต่อปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมือง

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560
- 2) เพื่อศึกษาพลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560
- 3) เพื่อวิเคราะห์ผลของการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560 ต่อปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมือง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษานี้อาศัยแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และรัฐธรรมนูญนิยม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ซึ่งยืนยันหลักการประชาธิปไตยในกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในพจนานุกรม Collins (n.d.) ให้นิยามประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการมีส่วนร่วมของปัจเจกชนที่เป็นพลเมืองในการตัดสินใจทางการเมือง และนโยบายซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตของตนโดยตรงแทนที่จะผ่านตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ในงานของ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (2551) อธิบายไว้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดถือหลักการที่ว่า ประชาชนคือผู้ปกครอง จึงให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชน และกลุ่มต่างๆ รวมทั้งองค์กรนอกภาครัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐบาล และใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรง เริ่มตั้งแต่การเสนอความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบายกระทั่งการตัดสินใจในกระบวนการนโยบาย แม้สุดท้ายอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะยังเป็นของเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม โดยแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่สำคัญซึ่งก่อกำเนิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่จำกัดบทบาทของประชาชนเพียงกิจกรรมการเลือกตั้งเท่านั้น โดยนัยนี้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นลักษณะที่สะท้อนประชาธิปไตยทางตรง ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะส่งผลให้ประชาชนได้พัฒนาบุคลิกภาพ

และเสริมสร้างทัศนคติของความไว้วางใจ ก่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ประชาชนจะร่วมกันสานต่อสืบไปได้
นั่นเอง ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมุ่งแสวงหารูปแบบที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนผลักดัน และ
มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ โดยในความเห็น
ของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งถึงจุดบกพร่องของหลักการ
เสียงข้างมาก (Majority) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในระบอบที่ใช้รูปแบบประชาธิปไตย
แบบตัวแทน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกแบบกติกาการเลือกตั้งที่นำหลักการเสียงข้างมากมาตัดสิน
การแพ้ชนะในการเลือกตั้ง หรือการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นข้อโต้แย้งหรือความเห็นต่างทางการเมือง
ทั้งการทำประชามติ หรือการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น เช่น ความเห็นของ Vieira และ Runciman (1990)
มองว่า การตัดสินใจบนหลักเสียงข้างมาก (Majority) จนละเลยเสียงข้างน้อย (Minority) ซึ่งเป็นองค์ประกอบ
ของส่วนทั้งหมดของสังคมเป็นข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือความเห็นของ Hirst (1990)
ที่เสนอว่าตัวแทนจากระบบเลือกตั้งเป็นเพียงผลลัพธ์จากระบบเลือกตั้งที่อาจจะไม่ได้เป็นตัวแทนที่แท้จริง
ของประชาชน นอกจากข้อบกพร่องของกติกาประชาธิปไตยแบบตัวแทนแล้ว ยังมีข้อบกพร่องในประการ
ที่สำคัญอีกประการคือ เป็นระบบที่ไม่กระตุ้นความสนใจทางการเมืองแก่ประชาชน เช่นเดียวกับความเห็น
ของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ที่ว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนทำให้ประชาชนห่างจากอำนาจเพราะ
ต้องเว้นระยะในการเลือกตั้งตามวาระ ซึ่งอาจจะส่งผลต่อความสนใจและการตื่นตัวทางการเมืองและส่งผล
ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในที่สุด ดังนั้น การส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญ
ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในปัจจุบัน ทั้งนี้ในบทความฉบับนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับประชาธิปไตย แบบมี
ส่วนร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540-2560 โดยแบ่งเป็น 3 ประเด็นคือ 1) การตรวจสอบการใช้
อำนาจรัฐ 2) การนำเสนอร่างกฎหมาย และ 3) การออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเน้นหลักการที่อำนาจหน้าที่ (Authority) ของรัฐบาลถูกกำหนดโดย
กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญนิยมหมายถึงความพยายามในการป้องกันการใช้อำนาจ
การปกครองโดยอำเภอใจ (Britannica, n.d.) ในมุมมองของ Carl J. Friendrich มองว่า แนวคิดนี้เป็นการวาง
กฎเกณฑ์ให้กับการใช้อำนาจเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมายและมีความชอบธรรม (Friendrich, 1950, อ้างถึงใน
อรพรรณ ลิณะเปสนันท์, 2551) ขณะที่ Gordon J. Schochet เสนอว่า การกล่าวถึงแนวคิดนี้
ก็เหมือนกล่าวถึงรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีการเรียกร้องในสิทธิเสรีภาพ และการรอดพ้นจากการปกครอง
แบบเผด็จการซึ่งปรากฏในประวัติศาสตร์ตะวันตกและสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 16 การนำแนวคิดนี้มาใช้
เพื่อจำกัดการใช้อำนาจและส่งเสริมหลักนิติธรรม (The Rule of Law) (Schochet, 1979, อ้างถึงใน

วลัยมาศ แก้วศรีชัย, 2541) ในส่วนของนักวิชาการไทยมองว่าแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสนับสนุนการมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ความเห็นของบรรเจิด สิงคะเนติ (2563) ที่ว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอาศัยรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานให้กับระบบการเมือง การปกครองและสถาบันทางการเมือง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์กรเหล่านั้น และความสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านั้นกับประชาชน อย่างไรก็ตาม โครงสร้างสถาบันทางการเมืองจะออกแบบอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐนั้นๆ หรือความเห็นของบรรศักดิ์ อูวรรณโน (2553) ที่เสนอว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) จำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน 2) สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมโดยเฉพาะกับผู้ที่ยากจน ทั้งจากเหตุแห่งกฎหมายและสภาพความเป็นจริงซึ่งมีสาเหตุมาจากความไม่เท่าเทียมในทางเศรษฐกิจและสังคม และ 3) สร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล เช่นเดียวกับความเห็นของภูมิ มูลศิลป์ (2565) ที่เสนอว่าวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมคือการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ เสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล และที่สำคัญสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และความเห็นของกันตพัฒน์ ชนะบุญ (2565) ที่เสนอว่าหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญนิยมประกอบไปด้วย 6 ประการคือ 1) รัฐธรรมนูญต้องเป็นกฎหมายสูงสุด 2) รัฐธรรมนูญกับหลักนิติรัฐ 3) รัฐธรรมนูญต้องวางโครงสร้างในการใช้อำนาจอธิปไตย 4) รัฐธรรมนูญต้องมีเงื่อนไขการจำกัดการใช้อำนาจ 5) รัฐธรรมนูญต้องมีหลักการแบ่งอำนาจ และ 6) รัฐธรรมนูญต้องมีหลักประกันว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เกี่ยวกับพลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น รายงานการประชุมสภาหรือการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และ ปี 2560 สถิติการเลือกตั้งและการลงประชามติ การนำเสนอร่างกฎหมาย ข่าวสารเกี่ยวกับปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมือง รายงานการวิจัย บทความ บทวิเคราะห์ ตำราทางวิชาการ เป็นต้น หลังจากได้รวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้วจะได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์ โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และจะนำเสนอผลการศึกษาโดยใช้การพรรณนา (Descriptive)

ผลการวิจัย

ในส่วนนี้จะแบ่งการนำเสนอเป็น 3 ประเด็นคือ 1) ประวัติความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560 2) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560 และ 3) ผลของการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560 ดังนี้

1. ประวัติความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560

รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นผลมาจากความเคลื่อนไหวของหลายภาคส่วนในสังคมที่ต้องการเห็นการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมปี 2535 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อ 1) ขยายสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง 2) การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมือง และ 3) การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ (ศาสตรินทร์ ต้นสุน, 2557; มนตรี รูปสุวรรณ, 2542) โดยในกระบวนการยกร่างได้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างกว้างขวาง จนได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและนำมาสู่การสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง เช่น การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระ ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการกำหนดให้ใช้ระบบศาลคู่ที่เป็นที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง มาทำหน้าที่นี้ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นแบบที่สำคัญของรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหายุ่งยากประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งเป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่ไทยนำมาใช้นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา อีกทั้งยังช่วยแก้ไขข้อบกพร่องบางประการให้กับระบบรัฐสภา นั่นคือการกำหนดดุลแห่งอำนาจให้กับฝ่ายต่างๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดคุณสมบัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาหากได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง (มาตรา 201 และ 204) จึงสะท้อนให้เห็นถึงการยืนยันหลักการเป็นตัวแทนของประชาชนและการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ชัดเจนที่จะทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญนี้

ส่วนกรณีรัฐธรรมนูญปี 2550 และปี 2560 แม้จะมีข้อบกพร่องเหมือนกันในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้มาจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ออกโดย

คณะรัฐประหาร ซึ่งทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับความชอบธรรม แม้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้จะได้นำการออกเสียงประชามติมาใช้ในกระบวนการรับร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนของเจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญปี 2550 เน้นใน 4 ประเด็นคือ 1) ค้ำครอง ส่งเสริม ขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ 2) ลดการผูกขาดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน 3) การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม และ 4) ทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (ศาสตรินทร์ ต้นสน, 2557) และรัฐธรรมนูญปี 2560 คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และมุ่งหวังให้รัฐธรรมนูญนี้เป็นที่ยอมรับนับถือของสากล สอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนไทย และสภาพปัญหาของประเทศ โดยมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการปฏิรูปสร้างความปรองดอง และกำหนดแนวทางและสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการขจัดทุจริตและประพฤติมิชอบ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) เจตนารมณ์เหล่านี้บ่งชี้การยืนยันหลักการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ

2. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพลวัตประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560 โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ประเด็นคือ 1) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 2) การนำเสนอร่างกฎหมาย และ 3) การออกเสียงประชามติ ดังนี้

1) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐพิจารณา 2 เรื่องคือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการและการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การศึกษานี้พบว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบควบคุมตัวแทนโดยตรงของประชาชน แต่กรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีรายละเอียดแตกต่างกันบางประเด็น กล่าวคือ กรณีรัฐธรรมนูญปี 2540 การยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติอาศัยรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 รายชื่อ (มาตรา 304) ส่วนการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 (มาตรา 286) ขณะที่รัฐธรรมนูญปี 2550 ใช้รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 รายชื่อสำหรับการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ (มาตรา 164 และมาตรา 270) ส่วนการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในระดับท้องถิ่นให้เป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 285) และรัฐธรรมนูญปี 2560 ไม่ได้บัญญัติสิทธิการเข้าซื้อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ จะมีเฉพาะการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ให้อัตตามวิธีการและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 254) เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2550

2) การนำเสนอร่างกฎหมาย

การศึกษานี้พบว่า รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายโดยตรง จากที่รัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้บัญญัติให้สิทธิเพียงการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนเพื่อไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายปรากฏในมาตรา 170 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 287) สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองและปรับปรุงแก้ไขในรัฐธรรมนูญปี 2550 เช่นกัน โดยบัญญัติลดจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเสนอร่างกฎหมายเหลือจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน (มาตรา 142 (4)) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญปี 2550 ยังคงให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เช่นกัน (มาตรา 286) แต่จำนวนหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ โดยไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ และสิ่งที่เป็นความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดซึ่งสะท้อนพลวัตของการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญปี 2550 คือสิทธิของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน (มาตรา 291) กรณีนี้ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2560 กำหนดให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยให้ใช้จำนวนรายชื่อไม่น้อยกว่า 10,000 คนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 133 (3)) และให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 254) นอกจากนี้ยังให้สิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้ใช้รายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 รายชื่อ (มาตรา 256 (1)) ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้ในรัฐธรรมนูญปี 2560 เป็นการคงไว้ซึ่งสิทธิดังกล่าวตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2550

3) การออกเสียงประชามติ

การศึกษาประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการออกเสียงประชามติหรือการแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่สำคัญที่อาจจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือประชาชน พบว่า มีการบัญญัติในประเด็นดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ โดยกรณีรัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 214) ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2550 บัญญัติไว้กว้างกว่านั้น โดยให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการออกเสียงประชามติซึ่งสามารถจัดให้มีขึ้นด้วยเหตุผลใน 2 กรณี คือ (1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยกรณีนี้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2540 ส่วนกรณี (2) บัญญัติไว้ว่าในกรณีที่มกฏหมายบัญญัติให้ออกเสียงประชามติ (มาตรา 165) นั้นหมายความว่า เป็นการขยายขอบเขตการรับรองการออกเสียงประชามติในกฎหมายระดับรองไว้ด้วย และรัฐธรรมนูญปี 2560 ยังคงรับรองสิทธิในการออกเสียงลงประชามติ โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติกรณีที่มีเหตุอันควร โดยให้คณะรัฐมนตรีสามารถขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ (มาตรา 166) และยังกำหนดให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 256 (8)) ซึ่งสาระสำคัญในลักษณะนี้ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550

3. ผลของการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560

การศึกษาพบว่า ปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนับจากรัฐธรรมนูญปี 2540-2560 มีกิจกรรมหลากหลายมิติเพิ่มขึ้น ที่ไม่เพียงแต่การติดตามข้อมูลข่าวสารทางการเมือง

การพูดคุยเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองหรือการเลือกตั้ง แต่ยังไม่พบปรากฏการณ์ที่สะท้อนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งปรากฏให้เห็นหลายเหตุการณ์ และมีระดับความเข้มข้นมากขึ้น เช่น บทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นักการเมือง ผ่านการจัดตั้งกลุ่มนอกสภา เช่น มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด ตั้งขึ้นปี 2544 หรือองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ตั้งขึ้นปี 2555 เป็นต้น การเกิดขึ้นของกลุ่มเหล่านี้เกิดผลหนึ่งเป็นเพราะการเมืองเปิดมากขึ้นจากกระแสเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองนับจากเหตุการณ์ปี 2535 และการมีเครื่องมือใหม่ๆ สำหรับภาคประชาชนในการเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายการเมืองภายใต้กรอบคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทั้งสิทธิในการตรวจสอบนักการเมือง การเสนอร่างกฎหมาย และการลงประชามติ นอกจากนี้ พบว่าแม้แต่กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ยึดโยงกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้รับความสนใจในระดับที่เข้มข้นขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 เช่นกัน ทั้งจำนวนพรรคการเมืองและสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน กรณีสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งของไทยปกติไม่เกินร้อยละ 65 แต่นับจากรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา สถิติการเลือกตั้งของไทยเพิ่มสูงขึ้น โดยบางครั้งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 75 เช่นกรณีผลการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 เป็นต้น (จิราภรณ์ คำจันทร์, 2562) หรือกรณีจำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งมีจำนวนเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยพบว่าการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 และ 2548 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเขต 39 พรรค และ 24 พรรคตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544; 2548) ส่วนการเลือกตั้งทั่วไปปี 2550 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเขต 39 พรรค (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2551) การเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเขต 34 พรรค (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554) จำนวนนี้เพิ่มขึ้นมากในการเลือกตั้งปี 2562 ที่พบว่ามีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเขตมากถึง 81 พรรค (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562) และการเลือกตั้งปี 2566 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเขตจำนวน 70 พรรค (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2566) ส่วนหนึ่งของสถิติที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูประบบเลือกตั้งโดยการนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเขตที่ไทยเคยใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปก่อนหน้านี้ ส่งผลให้พรรคการเมืองหันมาให้ความสำคัญกับการนำเสนอนโยบายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (จิราภรณ์ คำจันทร์, 2562) และกระตุ้นให้ประชาชนหันมาให้ความสนใจต่อนโยบายพรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพิ่มขึ้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า การส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนอกจากจะเพิ่มกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงให้ประชาชนแล้ว ยังกระตุ้นให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในภาพรวมมีระดับความเข้มข้นขึ้นด้วยเช่นกัน

กรณีการใช้นิติยัติฉันทธานผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบข้อมูลปี 2565 ของกระทรวงมหาดไทยกรณีการใช้นิติยัติฉันทธานผู้นำท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยมีการยื่นถอดถอนนายกเทศมนตรี 4 ครั้ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 11 ครั้ง ทั้ง 15 ครั้งนี้สำเร็จเพียง 4 ครั้ง ปัญหาที่สำคัญคือเกณฑ์จำนวนและการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญ (บังคับใช้, 2565) ส่วนกรณีการนำเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนพบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 มีด้วยกัน 16 ฉบับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับเป็นกฎหมายเพียง 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.... ส่วนที่เหลือตกไป 2 ฉบับ สิ้นสุดไปเนื่องจากมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2540 จำนวน 5 ฉบับ ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเนื่องจากมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 7 ฉบับ และประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีหลักการไม่เป็นไปตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ 1 ฉบับ ส่วนการเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 พบจำนวน 43 ฉบับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับเป็นกฎหมายเพียง 4 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 (บรรหาร กำลา, 2556) และการเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2560 พบว่าข้อมูลเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2564 มีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนจำนวน 59 ฉบับ โดยถูกตีตก 14 ฉบับ ผ่านการพิจารณาเพียง 1 ฉบับ ในจำนวนนี้มีร่างพระราชบัญญัติ 7 ฉบับที่รอการรับรองจากนายกรัฐมนตรีเพราะเกี่ยวข้องกับการเงิน และในจำนวนนี้มี 4 ฉบับที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้ให้การรับรอง นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายจำนวน 9 ฉบับ และมีร่างที่อยู่ระหว่างการพิจารณา 18 ฉบับ ร่างที่ประธานรัฐสภาวินิจฉัยให้ปรับปรุง 7 ฉบับ ร่างกฎหมายที่มีผู้ยื่นคำร้องขอเข้าชื่อ 6 ฉบับ และผู้ริเริ่มขอถอนไป 1 ฉบับ (เปิดสถิติ, 2021)

และกรณีการลงประชามติ พบเพียงการจัดให้ออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง คือ การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 จัดขึ้นในวันที่ 19 สิงหาคม 2550 มีประชาชนมาใช้สิทธิร้อยละ 57.61 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559ก) และกรณีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มีประชาชนมาใช้สิทธิร้อยละ 59.40 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559ข) แม้สองกรณีนี้จะเป็ผลมาจากการเกิดรัฐประหารที่นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ใช่ผลโดยตรงจากสถานการณ์ปกติที่เกิดโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2550 หรือ 2560 แต่สะท้อนให้เห็นการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้กับกรณีการผ่าน

ร่างรัฐธรรมนูญในการเมืองไทยและสอดคล้องกับกรอบคิดการร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมโดยการเปิดให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง อย่างไรก็ตาม สถิติการไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติมีจำนวนไม่สูงเมื่อเทียบกับสถิติการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะการปฏิเสธเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่เกิดจากผลพวงรัฐประหารของประชาชนเช่นเดียวกัน จึงอาจจะสรุปได้ในที่นี้ว่า นับจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การนำเสนอร่างกฎหมาย และการออกเสียงลงประชามติ นอกจากนี้ยังได้ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองเดิมในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้รับความสนใจจากประชาชนในการเข้าร่วมเพิ่มขึ้นเช่นกัน

สรุปและอภิปรายผล

ผลการศึกษาพบว่า ผลพวงจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 และการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองหลังช่วงเวลานั้นจนนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่เรียกว่า “ฉบับประชาชน” รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นต้นแบบของการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาแก้ไขข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน เจตนารมณ์นี้ส่งต่อไปยังรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 2 ฉบับหลังด้วยนั่นคือรัฐธรรมนูญปี 2550 และรัฐธรรมนูญปี 2560 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้ มีทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองและนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตพลเมืองให้แก่ประชาชน โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการและการยื่นถอดถอนผู้นำทางการเมือง การเสนอร่างกฎหมาย และการออกเสียงลงประชามติ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 จะคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์นี้เช่นที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 40 โดยบางประเด็นมีการรักษาไว้ให้คงอยู่เช่นเดิม เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการ บางประเด็นได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น โดยลดความยุ่งยากบางประการ เช่น การลดจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2550 หรือกรณีการลดจำนวนรายชื่อในการเสนอร่างกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 ซึ่งนับได้ว่าประเด็นเหล่านี้สะท้อนพลวัตของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญปี 2560 ที่ใช้ในปัจจุบันได้ลดทอนสิทธิในการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติของประชาชนที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2560 ซึ่งเป็นสิ่งที่ควร

ได้รับการแก้ไขเพื่อให้ประชาชนได้ใช้เครื่องมือดังกล่าวนี้ในการควบคุมตรวจสอบตัวแทนของตนเองระหว่างปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยแทนที่จะไปปรับเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามวาระการเลือกตั้ง

นอกจากนี้กรณีสิทธิในการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดจำนวนไว้ชัดเจนโดยอาศัยรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นมากถึง 3 ใน 4 ซึ่งถือเป็นจำนวนที่สูงทำให้เป็นอุปสรรคต่อความเป็นไปได้ในการใช้สิทธินี้ กรณีนี้รัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 แก้ไขโดยไม่ได้กำหนดเกณฑ์ที่แน่นอนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติให้อำัยกกฎหมายระดับรองในการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ยืดหยุ่นและปรับแก้ให้เหมาะสมตามสถานการณ์ได้ง่ายกว่า ส่วนกรณีการออกเสียงประชามติแม้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้จะบัญญัติให้สิทธิประชาชนในประเด็นนี้ แต่รัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 ขยายขอบเขตการเข้าร่วมของประชาชนให้กว้างมากขึ้นกว่าที่กำหนดในรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยรัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดไว้เพียงกิจการที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้มีการออกเสียงประชามติ ในขณะที่รัฐธรรมนูญปี 2550 ให้ทำประชามติได้ 2 กรณีคือ กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าอาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน และกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นขอบเขตที่กว้างขวาง ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2560 กำหนดให้กรณีที่มีเหตุอันควรให้คณะรัฐมนตรีขอให้มีการออกเสียงลงประชามติ และกรณีกำหนดให้ออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ และหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล และองค์กรอิสระ และกรณีผลของการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560 พบว่า การส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้นำมาสู่การกระตุ้นกิจกรรมทางการเมืองของพลเมืองให้กว้างขวางขึ้น โดยพบกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และการเสนอร่างกฎหมาย แต่จำนวนกิจกรรมเหล่านี้ยังไม่เข้มข้นและขาดประสิทธิภาพ เช่น กรณีการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่พบว่าข้อมูลปี 2565 ของกระทรวงมหาดไทยมีการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น 15 ครั้งแต่สำเร็จเพียง 4 ครั้งโดยมีอุปสรรคที่สำคัญคือ เกณฑ์จำนวนและการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อให้เครื่องมือนี้ของประชาชนทรงประสิทธิภาพในการใช้ตรวจสอบและควบคุมตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง

และกรณีการเสนอร่างกฎหมาย พบข้อมูลที่น่าสนใจว่า นับจากรัฐธรรมนูญปี 2540 บัญญัติเกี่ยวกับสิทธินี้ของประชาชน และรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังจากนั้นทั้งรัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 ได้รักษาเจตนารมณ์นี้ไว้ และปรับปรุงแก้ไขโดยลดจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเสนอร่างกฎหมายลง ส่งผลให้การเสนอร่างกฎหมายของภาคประชาชนเพิ่มขึ้นโดยลำดับ จากเดิมที่การเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 มีจำนวนเพียง 16 ฉบับ แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 43 ฉบับ และข้อมูลเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2564 ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2560 มีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนจำนวน 59 ฉบับ การเพิ่มขึ้นของกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในกรณีนี้สะท้อนความสนใจและการให้ความสำคัญของภาคประชาชนต่อการเมืองและเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในกรณีนี้ แม้ว่าตัวเลขความสำเร็จของกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนจะมีจำนวนที่น้อย เช่น ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 มีร่างกฎหมายของภาคประชาชนเพียงฉบับเดียวที่ประสบความสำเร็จจนได้นำไปประกาศใช้ เช่นเดียวกับภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 มีร่างกฎหมายของภาคประชาชนเพียง 4 ฉบับที่ประสบความสำเร็จและนำไปประกาศใช้ ปัญหาในเคยมินกวิชากรนำเสนอไว้เช่นเดียวกัน เช่น ญัฐดนัย นาจันทร์ (2559) มองว่าปัญหาความสำเร็จในการเสนอร่างกฎหมายของภาคประชาชนมาจากปัญหาวัฒนธรรมการเมืองไทยที่ทำให้กระบวนการพิจารณากฎหมายเป็นไปในลักษณะที่ไม่ใส่ใจ ทำให้ร่างกฎหมายที่ถูกเสนอของประชาชนตกไปจากการพิจารณา ซึ่งอุปสรรคต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขและควรมีการทบทวนบทเรียนเพื่อให้เครื่องมือนี้ของประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยดังที่ลิจิต ธีรเวคิน (2549) ได้เสนอไว้ว่า ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะสัมฤทธิ์ผลส่วนสำคัญคือ มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยต้องเคารพสิทธิของปัจเจกบุคคล การเคารพความเสมอภาคทางการเมือง และทางกฎหมาย การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ความอดทนอดกลั้นต่อความเห็นต่าง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทั่วไป

ควรมีการทบทวนสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามกรอบคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญปี 2560 รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการเข้าร่วมของประชาชน และความสำเร็จของกิจกรรมเหล่านั้น เพื่อถอดบทเรียนสำหรับใช้เป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรองที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้เครื่องมือในการตรวจสอบควบคุมตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งเหล่านี้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรทบทวนนำสิทธิในการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติคืนแก่ประชาชน และควรส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้เครื่องมือในการมีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือร่างกฎหมายให้มากขึ้น โดยปรับปรุงช่องทางการออกเสียงประชามติที่สะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย เช่น การออกเสียงผ่านช่องทางออนไลน์ เป็นต้น ในประเด็นนี้ นอกจากประชาชนจะได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายหรือร่างกฎหมายที่ตัวแทนนำเสนอแล้ว ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับตัวแทนและรวมถึงระบบการเมืองได้อีกระดับหนึ่งด้วย

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ หากจะมีการศึกษาต่อยอดการวิจัยนี้ในอนาคต การเพิ่มมิติของการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนต่อความชอบธรรมของกติกาแห่งรัฐธรรมนูญ และมิติของการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยอาศัยการวิจัยเชิงปริมาณ หรือผสมระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและปริมาณจะทำให้การศึกษาวิจัยในประเด็นนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งการศึกษาเพื่อถอดบทเรียนสำหรับใช้เป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้เป็นแหล่งในการเรียนรู้ของภาคประชาชน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เปิดสถิติ “ประชาชน” เสนอ “ร่างกฎหมาย” รวม 59 ฉบับ ติดก 14 ฉบับ ผ่านพิจารณา 1 ฉบับ. (2564, 15 กรกฎาคม). *กรุงเทพธุรกิจ*. <https://www.bangkokbiznews.com/politics/949108>
- กันตพัฒน์ ชนะบุญ. (2565). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิราภรณ์ คำจันทร์. (2560). ปัญหาการสร้างฉันทามติและการออกแบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย. *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์*, 47(1), 133-156.
- จิราภรณ์ คำจันทร์. (2562). *ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น*. มติชน.
- ณัฐดนัย นาจันทร์. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR). <http://doi.org/10.58837/CHULA.THE.2016.496>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง*. วิญญูชน.
- บรรหาร คำลา. (2556). การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน: ผลการดำเนินงาน สภาพปัญหาและอุปสรรคและสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับใหม่. *วารสารจุลนิติ*, 10(2), 149-161.
- বারকী উররন. (2553). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. บริษัท ปีกโพรเพรส จำกัด.
- บังคับใช้ 22 ปี กม.ถอดถอนคนท้องถิ่น พบ นายกเทศมนตรี-นายก อบต.เข้ากระบวนการ 15 คน ถูกถอดจริงแค่ 4 คน. (2565, 10 สิงหาคม). ผู้จัดการออนไลน์. <https://mgronline.com/politics/detail/9650000076417>
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2551). Democracy, Participatory. ใน พงษ์ทิสาน ชุมพล, ม.ร.ว. และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บ.ก.), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2* (น. 83-88). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภูมิ มูลศิลป์. (2565). *ประเด็นสำคัญที่พ้องมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. สถาบันพระปกเกล้า. <https://www.kpi-lib.com/flippdf/kpiebook65024/kpiebook65024.html>
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2542). *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ*. วิญญูชน.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2549). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 4(1), 20-33.

วลัยมาศ แก้วศรัชย์. (2541). *สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม*.

[วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR). <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/10586>

ศาสตรินทร์ ต้นสุน. (2557). ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 1(1), 32-56.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2544). *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544*. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548*. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2551). *ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550*. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20170509150020.pdf

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2554). *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554*. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559ก). *ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550*. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20170607195003.pdf

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559ข). *ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559*. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. https://www.ect.go.th/webupload/migrate/download/article/article_20170519073438.pdf

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2562). *กกด. ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ*. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20190508184334.pdf

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2566). *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566*. ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบล็อกและการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- อรพรรณ ลีนะเปสนันท์. (2551). แนวคิดรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 [วิทยานิพนธ์ปริญญาบัณฑิตศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR). <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/28835>
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Britannica. (n.d.). *Constitutionalism*. <https://www.britannica.com/topic/constitutionalism>
- Collins. (n.d.). *Participatory Democracy*. <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/participatory-democracy>
- Hirst, P. (1990). *Representative Democracy and Its Limits*. Polity Press.
- Vieira, M.B. & Runciman, D. (1990). *Representation: Key Concepts*. Polity Press.

การเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง
ในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน:
กรณีศึกษา โครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่*

Strengthening Environmental Democracy:
Indigenous Peoples' Rights in the Impact Assessment of
Water Resource Management for Irrigation:
A Case Study of the Yuam River Diversion Tunnel Project,
Chiang Mai Province, Thailand

บุษิตา สังข์แก้ว**

Buchita Sungkaew***

บทความนี้

Received

19 พฤศจิกายน 2567

Revised

26 ธันวาคม 2567

Accepted

5 กุมภาพันธ์ 2568

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพและแนวทางการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน กรณีศึกษา โครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่ การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก รวม 30 ราย เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล แบบสนทนากลุ่ม และแบบสังเกตการณ์กึ่งมีส่วนร่วม ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ผลการวิจัย ผลการวิจัย พบว่า 1) สถานภาพสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของชนเผ่าพื้นเมืองยังไม่ได้เป็นไป

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน กรณีศึกษาผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่” ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต (ดร.)

*** Assistant Professor, College of Leadership and Social Innovation, Rangsit University (Ph.D)

ตามหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม อุปสรรคสำคัญเกิดจากวิถีคิดและมุมมองเชิงอคติของภาครัฐ ต่อชนเผ่าพื้นเมือง กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องขาดการบูรณาการสู่ภาคปฏิบัติการ 2) แนวทางการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การพัฒนากฎหมายและนโยบายให้มีผลทางปฏิบัติมากขึ้น การส่งเสริมให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะสิทธิการเข้าถึงข้อมูลโครงการและสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ และการพัฒนาเงื่อนไขปัจจัยที่เอื้อต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และ 3) ข้อเสนอเชิงนโยบาย คือ การพัฒนาเชิงระบบเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ตามหลักการปฏิบัติที่ดี 6 Good for Good Goals ได้แก่ 1) Good Laws and Policies การมีกฎหมายและนโยบายที่ดี 2) Good Mechanism การมีกลไกที่ดี 3) Good Network การมีเครือข่ายที่ดี 4) Good Leaders การมีผู้นำที่ดี 5) Good Project – making การมีกระบวนการกำหนดโครงการที่ดี และ 6) Good Goals การบรรลุเป้าหมายที่ดีด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาประชาธิปไตย

คำสำคัญ: ชนพื้นเมือง--สิทธิของพลเมือง, การพัฒนาแบบยั่งยืน, โครงการผันน้ำยม, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, การประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม--กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

Abstract

This research aims to examine the status of environmental democracy rights, propose guidelines for their enhancement, and develop policy recommendations for strengthening these rights for indigenous peoples in the impact assessment process of water management projects for irrigation. The case study focuses on the Yuam River Diversion Tunnel Project in Chiang Mai Province. This study employs a qualitative research methodology, collecting data from 30 key informants. Data collection methods include in-depth individual interviews, focus group discussions, and semi-participatory observations, with content analysis used as the primary analytical tool.

The research findings reveal the following;

1) The status of environmental democracy rights of indigenous peoples does not yet comply with the principles of environmental democracy. Significant obstacles stem from biased perspectives and mindsets of state agencies towards indigenous peoples, and the lack of integration of relevant laws and policies into practice,

2) Guidelines for enhancing environmental democracy include developing laws and policies with greater practical impact, promoting indigenous peoples' access to environmental democracy rights, particularly the right to access project information and participate in decision-making with the state, and improving enabling factors for strengthening environmental democracy.

3) Policy recommendations focus on systematically enhancing environmental democracy rights based on the Six Good for Good Goals principles of practices: 1) Good Laws and Policies, 2) Good Mechanism, 3) Good Network, 4) Good Leaders, 5) Good Project-making, and 6) Good Goals for achieving sustainable development and democratic development.

Keywords: Indigenous Peoples, Civil Rights, Sustainable Development, Yuam-River Diversion Tunnel Project, Environmental Law, Environmental Risk Assessment, Law and Legislations

1. บทนำ

“ชนเผ่าพื้นเมือง” เป็นชุมชนชาติพันธุ์ท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีถิ่นฐานในไทยและอุษาคเนย์มายาวนาน ในร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ... ให้นิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง” คือ บุคคลหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานร่วมกัน โดยมีวิถีปฏิบัติตามจารีตประเพณีที่สืบทอดจากบรรพบุรุษตลอดจนมีภาษาและแบบแผนทางวัฒนธรรมของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน เป็นกลุ่มคนที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือหลายพื้นที่ และพึ่งพาผูกพันกับทรัพยากรในพื้นที่นั้นๆ มิได้เป็นกลุ่มครอบงำทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม มีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ระบบภูมิปัญญาสู่คนรุ่นอนาคต อันเป็นไปตามแบบแผนทางวัฒนธรรมสถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตน ส่วนองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญต่อชนเผ่าพื้นเมืองในแง่การเป็นชนเผ่าที่ความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ **การมีสิทธิในที่ดิน เขตแดน ทรัพยากร ความมุ่งมั่นต่อการอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดเขตแดนของบรรพบุรุษ วัฒนธรรมอัตลักษณ์ของชาติพันธุ์ตนสู่คนรุ่นอนาคต** ในฐานะที่เป็นรากฐานการคงอยู่ในสถานะของประชาชน โดยที่ชนเผ่าพื้นเมืองทั่วโลกได้รับการรับรองสิทธิจากปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.2550 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ค.ศ.2007 หรือ UNDRIP) ให้การคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ วิถีชีวิต มรดกวัฒนธรรมและภูมิปัญญาตามประเพณี สิทธิบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีส่วนร่วมและรับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากการพัฒนาของรัฐ สิทธิกำหนดอนาคตตนเอง สิทธิการใช้ที่ดิน เขตแดน และทรัพยากร การ**“มีตัวตนไม่ถูกเลือกปฏิบัติ”** ในกระบวนการพัฒนาจากนโยบายรัฐ และมีสถานะเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (บุชิตา สังข์แก้ว, 2565)

ชนเผ่าพื้นเมืองในโครงการผันน้ำยม หรือ โครงการเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนให้เขื่อนภูมิพล แนวส่งน้ำยม-อ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล อาศัยครอบคลุม 3 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และตาก โดยที่จังหวัดเชียงใหม่มีชนเผ่าพื้นเมืองผู้รับผลกระทบจากโครงการผันน้ำยมมากที่สุด เมื่อเทียบกับสองจังหวัดข้างต้น ทั้งนี้ โครงการผันน้ำยมในความรับผิดชอบของกรมชลประทานจะดำเนินการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำสำหรับเชื่อมต่อหรือผันน้ำจากแม่ฮ่องสอนสู่เขื่อนภูมิพลจังหวัดตาก โดยมีพื้นที่ดำเนินการส่วนมากอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่เตรียมประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1A ป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่มและป่าแม่ตื่น ป่าสงวนแห่งชาติป่าอมก๋อย และเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชนเผ่าพื้นเมืองชาวปกาเกอะญอหรือกะเหรี่ยง ในตำบลนาคอเรือ ตำบลสอด อำเภอสอด ตำบลนาเกียน ตำบลอมก๋อย อำเภอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่

โครงการพัฒน้ายวมได้รับเสียงสะท้อนจากชาวปกาเกอะญอในพื้นที่โครงการ องค์กรภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ถึงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับผลกระทบจากโครงการ กระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ครอบคลุมทั่วถึงผู้รับผลกระทบจากโครงการ รวมถึงจำกัดสิทธิของชาวปกาเกอะญอที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินต่อการเข้าถึงกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการ ทั้งนี้ ชาวปกาเกอะญอในพื้นที่โครงการนอกจากห่วงกังวลถึงอนาคตชะตากรรมของตนเอง คุณภาพชีวิต และวิถีชุมชนในอนาคต ยังมีความห่วงกังวลถึงผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร ที่มีความอุดมสมบูรณ์ เนื่องจากวิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับธรรมชาติ นับจากเกิดจนตาย จึงรู้สึกหวงแหนและต้องการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้แม่น้ำลำธารให้มีความยั่งยืนถึงรุ่นลูกหลาน โดยที่ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาผลกระทบจากโครงการพัฒน้ายวม มีทั้งในด้าน ความไม่โปร่งใสของข้อมูล การจัดกระบวนการที่ไม่ทั่วถึงและเพียงพอสำหรับการรับฟังเสียงสะท้อนจากชนเผ่าพื้นเมืองผู้รับผลกระทบจากโครงการการขาดความยุติธรรมต่อชนเผ่าพื้นเมืองที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในพื้นที่ป่าแห่งนั้น การขาดความยุติธรรมต่อทรัพยากรป่าไม้แม่น้ำลำธาร ความห่วงกังวลต่ออนาคตชนเผ่าและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนในพื้นที่โครงการกับหน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบโครงการและหน่วยงานศึกษาผลกระทบโครงการ จึงได้เกิดการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองผู้รับผลกระทบจากโครงการพัฒน้ายวม และได้แสดงออกถึงการเรียกร้องให้ยุติโครงการ ตลอดจนการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลปกครอง (กองบรรณาธิการ, 2565; กำนัน, 2565; วิศรุต วีระโสภณ, 2565; เครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำสาละวิน, 2565)

แนวทางการพัฒนาโครงการภาครัฐเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ความยุติธรรมเป็นธรรมต่อประชาชน และสร้างความยั่งยืนต่อสิ่งแวดล้อม แนวทางหนึ่งในหลักการสากล คือ การใช้หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (Environmental Democracy Rights) โดยส่งเสริมสิทธิให้ประชาชน โดยเฉพาะประชาชน/ชุมชนชายขอบ ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม กลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐมากขึ้น ขณะเดียวกันชนเผ่าพื้นเมืองก็ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ.2007 หรือ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) Article 29 ด้านสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและสิทธิสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการภาครัฐ และเป็นแนวทางหนึ่งของการลดปัญหา

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ตลอดจนเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักการสากล ซึ่งประเทศไทยได้นำประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้โดยบัญญัติไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ชุมชน สังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ขณะที่การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในแวดวงสากลได้รับความสนใจในวงกว้างมากขึ้น โดยเฉพาะนักวิชาการจากโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP: United Nations Environmental Programme) และ สถาบันทรัพยากรโลก (WRI: World Resources Institute) สำหรับในประเทศไทยเมื่อสืบค้นงานวิจัยจากฐานข้อมูลการวิจัยสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วันที่ 4 มกราคม 2566) ยังไม่พบการศึกษาวิจัยสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในไทย

ดังนั้น โครงการวิจัยนี้จึงสนใจศึกษาแนวทางการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน กรณีศึกษาโครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่ โดยคาดหวังประโยชน์ทั้งในภาควิชาการสำหรับการขยายองค์ความรู้ด้านสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของประชาชนผู้รับผลกระทบจากโครงการภาครัฐ การเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้สู่แวดวงวิชาการ การถ่ายทอดสู่การเรียนรู้สำหรับนักศึกษา ในภาคปฏิบัติสำหรับการเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับองค์กรและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปรับใช้ประโยชน์สำหรับการปรับปรุงพัฒนากระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการภาครัฐโดยการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยแก่ประชาชนต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสถานภาพสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน การศึกษา โครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน การศึกษา โครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่

2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน กรณีศึกษาโครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (Environmental Democracy Rights) เป็นแนวคิดอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยนักวิชาการมองเห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากผลการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของระบบการเมือง จึงควรมีการขยายสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสาธารณะ ในหลักการ 3 ประการ คือ 1) สิทธิการเข้าถึงข้อมูลในด้านและกระทบและคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2) สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐในนโยบายและโครงการที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน และ 3) สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (World Resources Institute, 2015; บุญตา สังข์แก้ว, 2567) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังเป็นนวัตกรรมประชาธิปไตยในการเมืองสิ่งแวดล้อม และเป็นแนวทางขยายบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ขบวนการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงนอกภาครัฐอื่นๆ โดยเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการส่งเสริมสิทธิของประชาชนควบคู่กับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน (Pickering, Bäckstrand, & Schlosberg, 2020)

แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเกิดจากการประกอบสร้างของทฤษฎีด้านรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะทฤษฎีการเมืองสีเขียว สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ธรรมาภิบาล ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และการจัดการปกครอง และทฤษฎีด้านนิเวศวิทยา นอกจากนี้ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังถูกคาดหวังต่อการถูกนำไปปฏิบัติของนานาประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสหประชาชาติ ตลอดจนเป็นการทำให้สิทธิของประชาชนได้รับการเคารพ ค้ำครอง และส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิมากขึ้นภายใต้ปฏิญญาสากลด้านสิทธิมนุษยชน โดยที่ World Resources Institute (WRI) และ The Access Initiative (TAI) ได้พัฒนาดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (Environmental Democracy Index: EDI) เพื่อเป็นกรอบปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (Pickering et al., 2020; Iwińska, K., Kampas, A., & Longhurst, K., 2019; World Resources Institute, 2015)

สำหรับการวิจัยนี้ ศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ในขอบข่ายแนวทางการส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในโครงการชลประทานขนาดใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นธรรม และยุติธรรม ทั้งนี้ การส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในนโยบายและโครงการภาครัฐ โดยเฉพาะการส่งเสริมสิทธิของชุมชนชายขอบ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ชนเผ่าพื้นเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ จะเป็นบันไดขั้นแรกของการส่งเสริมความเป็นธรรม ยุติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

3.2 สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples Rights)

องค์การสหประชาชาติ (1986 อ้างถึงใน สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย, 2558) ให้ความหมาย Indigenous Peoples หมายถึง ชุมชน ประชาชน และประชาชาติที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ พิจารณาตนเองว่ามีความแตกต่างไปจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม ขณะที่อาศัยอยู่ในเขตแดนเหล่านั้น พวกเขามีได้เป็นกลุ่มครอบงำในสังคม และมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดเขตแดนของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนสู่คนรุ่นอนาคต ในฐานะที่เป็นรากฐานการคงอยู่ในสถานะของประชาชน อันสืบเนื่องจากแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตน สำหรับประเทศไทยมีการใช้คำว่าชนเผ่าพื้นเมือง โดยอ้างอิงถึงอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องและประสานชนพื้นเมืองและชนเผ่าในประเทศเอกราช (Convention Concerning The Protection and Integration of Indigenous and other Tribal and Semi-tribal Population in Independent Countries 1989) ซึ่งเป็นอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 169 (ที่ได้กล่าวถึง “ชนพื้นเมือง” และ “ชนเผ่า”) เนื่องจากมีลักษณะใกล้เคียงกับบริบทของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย และได้ใช้คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” เป็นคำแปลของ Indigenous People ตั้งแต่มีการประกาศของสหประชาชาติที่กำหนดให้ปี 2536 เป็นปีสากลของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้นมา

ชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการรับรองสิทธิจากปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ.2550 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ค.ศ.2007 หรือ UNDRIP) โดยให้การคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ วิถีชีวิต มรดก วัฒนธรรมและภูมิปัญญาตามประเพณี สิทธิบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีส่วนร่วมและรับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากการพัฒนาของรัฐ สิทธิกำหนดอนาคตตนเอง สิทธิการใช้ที่ดิน เขตแดน และทรัพยากร การ“**มีตัวตน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ**” ในกระบวนการพัฒนาจากนโยบายรัฐ และมีสถานะ**เป็นหุ้นส่วนสำคัญ**ในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม, 2554)

สิทธิที่สำคัญของชนเผ่าพื้นเมือง ได้แก่ **สิทธิในการพัฒนา** เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการเคารพในฐานะเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืน สิทธิในการพัฒนาเกี่ยวข้องกับ **สิทธิในที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรธรรมชาติ** และ**สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนา**

ซึ่งก่อนที่รัฐบาลจะอนุมัติโครงการใดๆ ที่มีผลต่อที่ดินหรือเขตแดนและทรัพยากรอื่นๆ ของชนเผ่าพื้นเมือง รัฐบาลจะต้องมีการปรึกษาหารือด้วยความซื่อสัตย์กับชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้อง และได้รับฉันทามติที่ได้รับการบอกแจ้งโดยผ่านสถาบันตัวแทนของตน รัฐบาลจะต้องจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อการแก้ไขที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกิจกรรมโครงการใดๆ และมีปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมในการบรรเทาผลกระทบเชิงลบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและจิตวิญญาณ (มาตรา 18 และ 32) (มูลนิธิเพื่อการประสานความร่วมมือชนเผ่าพื้นเมืองเอเชีย, 2558) และให้เป็นไปตามหลักการให้ฉันทามติที่ได้รับการรับรู้ บอกแจ้งล่วงหน้า และเป็นอิสระของชนเผ่าพื้นเมือง หรือ หลัก FPIC (Free, Prior and Informed Consent) ภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ.2007

สำหรับการวิจัยนี้ กำหนดนิยาม ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous peoples) หมายถึง ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม ประชาชน กลุ่มคน ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในเขตแดนไทยของรัฐสมัยใหม่ มีการตั้งถิ่นฐานร่วมกันอาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งและมีความผูกพันกับทรัพยากรในพื้นที่นั้น มีวิถีปฏิบัติที่สืบทอดจากบรรพบุรุษ และมีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ มีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา สืบทอดเขตแดนของบรรพบุรุษ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนสู่คนรุ่นอนาคต โดยมีสิทธิของฐานชุมชนสำหรับเพื่อกำหนดอนาคตตนเอง สิทธิในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีส่วนร่วมและรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากการพัฒนาของภาครัฐ การมีตัวตนและไม่ถูกเลือกปฏิบัติในกระบวนการพัฒนาจากนโยบายรัฐ การมีสิทธิปกป้องที่ดิน เขตแดน และทรัพยากร การมีสถานะเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงการมีส่วนร่วมในโครงการภาครัฐตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

3.3 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA เป็นเครื่องมือใช้ในการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการต่างๆ โดยเป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากการพัฒนาโครงการหรือกิจกรรมสำคัญ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและใช้ประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาออกกฎหมาย “The National Policy Act of 1969 หรือ NEPA เพื่อส่งเสริมการปรองดองระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม การป้องกันและขจัดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการของมนุษย์ เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจต่อระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อชาติ รวมทั้งก่อตั้งคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางจัดทำข้อเสนอแนะหรือรายงานเกี่ยวกับการออกกฎหมายและการทำกิจกรรมสำคัญที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม

มีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม แนวทางเลือกการพัฒนาอื่นๆ ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้สิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นกับการบำรุงรักษาและปรับปรุงเพื่อผลประโยชน์ระยะยาว หลังจากนั้นแนวคิดเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้แพร่หลายในกลุ่มประเทศต่างๆ เช่น เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ฝรั่งเศส สเปน โคลัมเบีย เวเนซุเอลา เม็กซิโก บราซิล ออสเตรเลีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และญี่ปุ่น เป็นต้น (อวิกิรัตน์ นิยมไทย, 2553)

ประเทศไทยได้นำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา หลักการสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 2562) กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลัก 4 S คือ 1) Starting Earing การเริ่มต้นเร็ว กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรกหรือเริ่มต้นโครงการ โดยมีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจ 2) Stakeholders ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทั้งทางตรงและทางอ้อม และให้ประชาชนผู้รับผลกระทบทางตรงต้องได้เข้ามามีส่วนร่วมปรึกษาหารือเป็นอันดับแรกๆ ของกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3) Sincerity ความจริงใจ หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจโครงการต้องจัดกระบวนการอย่างจริงจัง เปิดเผย ชื่อสัตย์ ปราศจากอคติ และสื่อสารสองทางตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง เพียงพอ ก้าวหน้า และตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้เสีย และ 4) Suitability การเลือกวิธีการ เทคนิค รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม กับประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายของพื้นที่และวัฒนธรรม และระดับความสนใจในประเด็นหรือโครงการ และข้อจำกัดของผู้รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม

สำหรับการวิจัยนี้ศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3 ขั้นตอน คือ ขั้นศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นการดำเนินงานและการติดตามตรวจสอบผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นขั้นตอนตามประกาศของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

3.4 การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเพื่อการชลประทาน (Integrated Water Resources Management: IWRM)

โครงการชลประทาน ในความหมายตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2485 หมายถึง กิจการที่กรมชลประทานจัดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่ง “น้ำ” หรือ เพื่อเก็บรักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม การป้องกัน ความเสียหายอันเกิดจากน้ำ การคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน การชลประทาน (Irrigation) ยังใช้ในความหมายเดียวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ (Water resource development) หมายถึง การจัดสรรน้ำ เพื่อใช้ประโยชน์ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การเก็บน้ำ การสร้างเขื่อน การผันน้ำหรือการส่งน้ำให้ไหลไปตาม แรงดึงดูดของโลกกับการสูบน้ำขึ้นหรือยกน้ำขึ้น และการระบายน้ำ เป็นต้น (บุษิตา สังข์แก้ว, 2556)

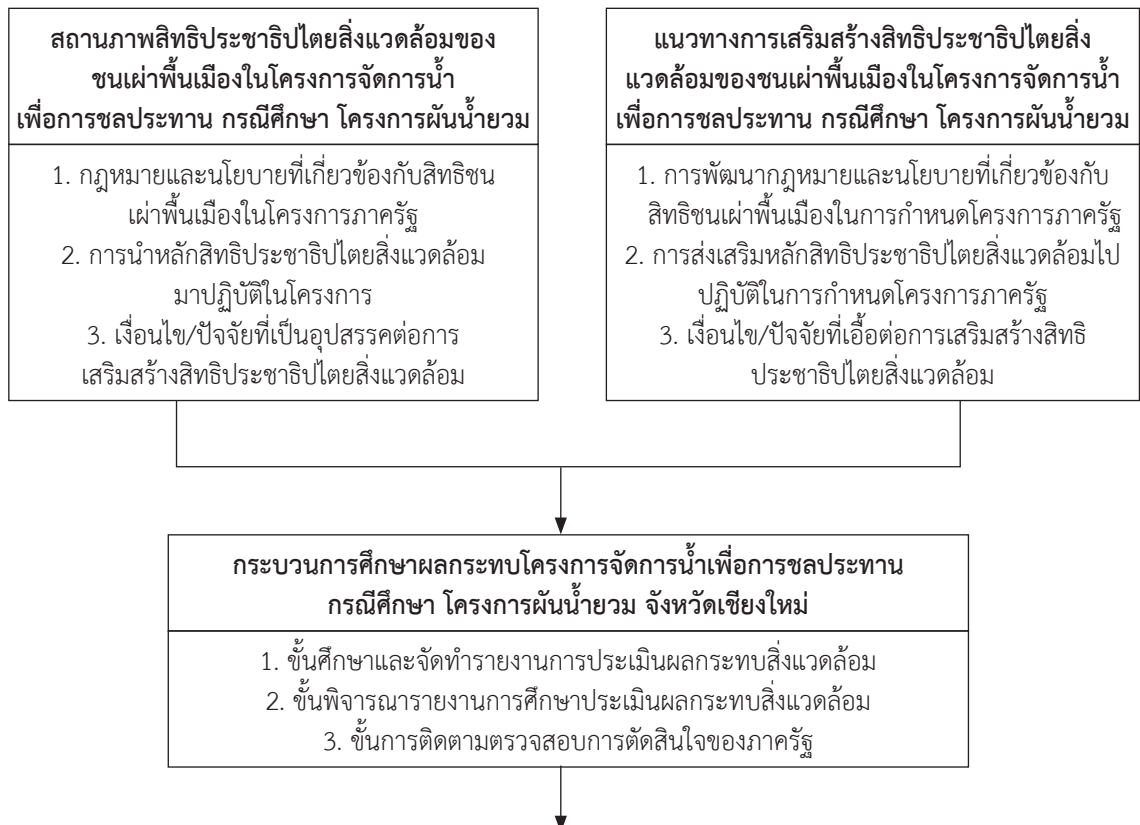
ส่วนการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ เป็นแนวคิดริเริ่มจากหลักการดับลิน (Dublin-Rio Principles) ในการประชุมวิชาการนานาชาติด้านน้ำและสิ่งแวดล้อม ณ เมืองดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ เมื่อปี พ.ศ.2534 ต่อมาได้นำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการ 21 หรือ ข้อเสนอแนะสำหรับวาระของ ศตวรรษที่ 21 (Agenda 21 recommendation) บทที่18 ทรัพยากรน้ำ วาระดังกล่าวได้รับการรับรอง ในการประชุมสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment Development) ณ นครริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล พ.ศ.2535 ทำให้ถูกรู้จักในนาม หลักการดับลิน-ริโอ (Dublin-Rio Principles) หรือหลักการพื้นฐานการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ได้แก่ คือ 1) น้ำจัดเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและเปราะบาง มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต การพัฒนา และ สิ่งแวดล้อม 2) การพัฒนาและบริหารจัดการน้ำวางอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่มและทุกระดับ 3) ผู้หญิงมีบทบาทสำคัญในการจัดการน้ำ และ 4) น้ำเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่า ทางเศรษฐกิจที่ควรได้รับการตระหนักเป็นสินค้า (อริยชัยวิทย์ แสงนักรธรรม, 2560)

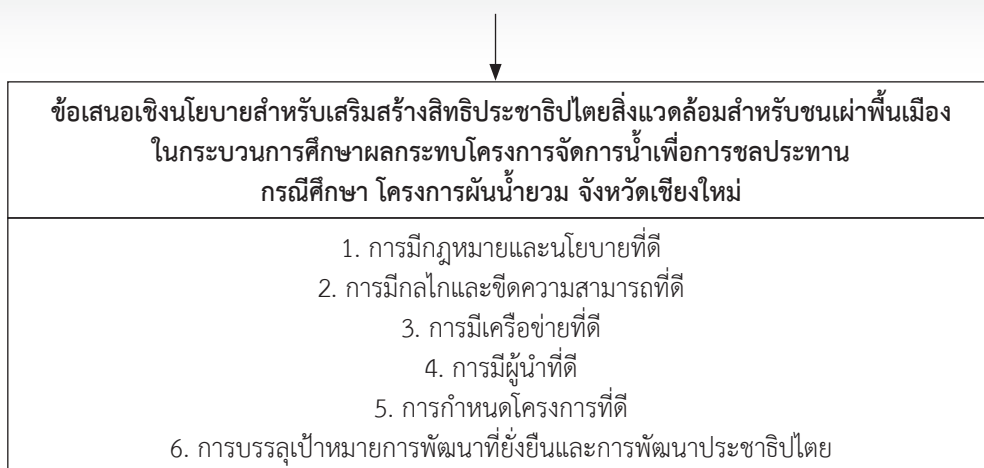
แผนปฏิบัติการ 21 ในบทที่ 26 ยังบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทชนเผ่าพื้นเมืองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีหลักการของแนวคิดที่ว่าชนเผ่าพื้นเมืองเป็นส่วนสำคัญของประชากรโลก ได้อาศัย ทรัพยากรและระบบนิเวศเพื่อความอยู่ดีกินดีในการดำรงชีวิต มีการสะสมความรู้ดั้งเดิมที่สืบทอดกันมา ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลควรยอมรับและปรับใช้ความรู้ชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และรัฐบาลควรยอมรับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง และให้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดกฎหมายและนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มี ผลกระทบต่อชนเผ่าพื้นเมือง (กระทรวงการต่างประเทศ และ สมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม, 2537)

การวิจัยนี้ศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการในโครงการชลประทานขนาดใหญ่ตามหลักการดับลิน บทที่ 18 โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ บทที่ 26 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

การทบทวนวรรณกรรมแนวคิดที่เกี่ยวข้องทำให้เห็นว่าแนวคิดสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเพื่อการชลประทาน มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กัน โดยเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการของภาครัฐ โดยเฉพาะการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนมีการตัดสินใจอนุมัติโครงการ การวิจัยนี้จึงอาศัยแนวคิดดังกล่าว รวมทั้งวัตถุประสงค์การวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย โดยมีฐานคติเบื้องต้นว่า หากชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเป็นแนวทางการสู่การปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจในโครงการภาครัฐ การพัฒนาประชาธิปไตย และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพ





ภาพที่ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กำหนดเกณฑ์เลือกพื้นที่ศึกษา คือ 1) เป็นพื้นที่ตั้งของโครงการชลประทานขนาดใหญ่ มีกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการครอบคลุมทั้ง 3 ระยะ ได้แก่ การศึกษารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการติดตามตรวจสอบผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน 2) เป็นพื้นที่ที่มีชนเผ่าพื้นเมืองได้รับผลกระทบทางลบจากการดำเนินโครงการ มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมีการแสดงออกถึงสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และ 3) เป็นพื้นที่ที่สามารถนำไปสู่การขยายผลได้ในอนาคต ทั้งในภาควิชาการและภาคปฏิบัติต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง

การวิจัยนี้มีขอบเขตการเก็บข้อมูลภาคสนามที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยศึกษาข้อมูลจากมุมมอง ประสบการณ์ และความรู้ ของชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย องค์กรภาคประชาสังคม ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (ภาคเหนือ) สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย และมูลนิธิเพื่อการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (ประเทศไทย) นักวิชาการด้านกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมือง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เท่านั้น

การวิจัยนี้มีกลุ่มเป้าหมายในการวิจัย คือ ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่ โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีคุณสมบัติการเป็นตัวแทนกลุ่มเป้าหมาย

ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจงในตำแหน่งผู้นำชุมชน ตัวแทนเครือข่ายประชาชน และตัวแทนองค์กร ซึ่งเป็นผู้มีบทบาท อำนาจหน้าที่ ความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ ชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองปกากะญอผู้รับผลกระทบทางลบในพื้นที่จากโครงการผันน้ำยม ตำบลนาคอเรือ ตำบลฮอด อำเภอฮอด และ ตำบลนาเกียน ตำบลอมก๋อย อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ 2) กลุ่มที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยอ้อม ได้แก่ องค์กรภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อม เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง และนักวิชาการ รวมผู้ให้ข้อมูลหลัก 30 ราย

เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล แบบสนทนากลุ่ม และแบบสังเกตการณ์กึ่งมีส่วนร่วม ทำการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ดัชนีความสอดคล้องระหว่างเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูลกับวัตถุประสงค์การวิจัยตามการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ (Index of Item Objective Congruence) ใช้เทคนิควิเคราะห์เชิงเนื้อหาวิเคราะห์ผลการวิจัย ทั้งนี้ การวิจัยนี้ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในคนจากสำนักงานจริยธรรมการวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต และทำการตรวจสอบคุณภาพผลการวิจัยในด้าน 1) ความแม่นยำตรงเชิงเนื้อหาของการวิจัย (Validity) การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา โดยการพิจารณาความสอดคล้องระหว่างคำถามการวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิดการวิจัย แนวคิดทฤษฎี และผลการวิจัย และ 2) ความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย (Reliability) การตรวจสอบสามเส้าข้ามแหล่งข้อมูลระหว่างกลุ่มต่างๆ การตรวจสอบสามเส้าข้ามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล และการตรวจสอบความสอดคล้องและความต่างของข้อมูล

6. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยนี้มาจากการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลเอกสารและภาคสนาม ผลการวิจัย พบว่า

6.1 สถานภาพสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่

โครงการผันน้ำยม หรือโครงการเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนเขื่อนภูมิพล แนวส่งน้ำยม-อ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล มีพัฒนาการการริเริ่มโครงการมาตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ต่อมาในปี 2559 รัฐบาลและคณะกรรมการนโยบายน้ำแห่งชาติมีนโยบายแก้ไขปัญหาคาดแคลนน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา มอบหมายให้กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโครงการ และดำเนินการว่าจ้างที่ปรึกษาทำการศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โครงการผันน้ำยม

มีจังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่รับผลกระทบทางลบจากโครงการ โดยเฉพาะผลกระทบโดยตรงในอำเภอฮอด และอำเภออมก๋อย ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ก่อสร้างระบบอุโมงค์ส่งน้ำ และพื้นที่ทางออกอุโมงค์ส่งน้ำ จากโครงการผันน้ำยมสู่เขื่อนภูมิพล

การเกิดขึ้นของโครงการผันน้ำยมได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองชาวปกาเกญอ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งโดยหลักการแล้วความเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและเป็นประชาชนของรัฐไทย ควรได้รับการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ทั้งในสิทธิด้านการเข้าถึงข้อมูลโครงการ การมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ และการเข้าถึงความยุติธรรม โดยที่สถานภาพสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีผลการวิจัย ดังนี้

1) กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในโครงการภาครัฐ
เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายหลายฉบับทั้งระดับสากลและประเทศไทย ในระดับสากลเกี่ยวข้องกับกฎหมายสากลที่สำคัญ คือ (1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 (2) กติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (3) กติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 (4) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ.2007 และหลักการให้ฉันทานุมัติที่ได้รับการรับรู้ บอกแจ้งล่วงหน้า และการตัดสินใจโดยอิสระของชนเผ่าพื้นเมือง หรือหลัก FPIC (Free, Prior and Informed Consent) (5) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ.1986 (6) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012 ซึ่งกฎหมายสากลเหล่านี้มีสาระบัญญัติรับรองสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมให้ประเทศภาคีนำไปปฏิบัติตามลักษณะพันธกรณีผูกพันทางกฎหมาย นอกจากนี้ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังเกี่ยวข้องกับนโยบายสากล โดยเฉพาะเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสหประชาชาติ หรือ Sustainable Development Goals (SDGs2030)

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมได้รับการรับรองจากกฎหมายและนโยบายสากลให้เป็นแนวทางการพัฒนาของประเทศสมาชิก สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป้าหมายการพัฒนาบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน การยกระดับกระบวนการตัดสินใจกำหนดอนาคตประเทศไทยด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และธรรมาภิบาล ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลัก ได้แก่ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพปวงชนชาวไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ รวมถึง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มีสาระบัญญัติโดยกว้างในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบจากโครงการพัฒนาของภาครัฐ

2) การนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปฏิบัติในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการผันน้ำยม ในภาคปฏิบัติ พบว่า การเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยม ยังไม่ได้เป็นไปตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านสิทธิการเข้าถึงข้อมูลโครงการและสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ แต่มีความก้าวหน้าในสิทธิด้านการเข้าถึงความยุติธรรม กล่าวคือ

(1) สิทธิการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบโครงการของชนเผ่าพื้นเมืองในขั้นตอนการศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยม หน่วยงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อ้างถึงการดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลโครงการตามกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และดำเนินกิจกรรมจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น กิจกรรมมวลชนสัมพันธ์ และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์โครงการ แต่เสียงจากชุมชนปกากะญอจังหวัดเชียงใหม่ และภาคประชาสังคม ได้สะท้อนปัญหาการเข้าถึงข้อมูลโครงการผันน้ำยมที่เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงครอบคลุมทุกชุมชนหมู่บ้านทุกครัวเรือน การได้รับข้อมูลโครงการไม่รอบด้าน ความไม่โปร่งใสของข้อมูลในรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสียงสะท้อนเหล่านี้เป็นบ่งบอกถึงปัญหาการเข้าถึงสิทธิการเข้าถึงข้อมูลโครงการผันน้ำยมของชนเผ่าพื้นเมืองปกากะญอที่ยังไม่เป็นไปตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร และไม่อาจบรรลุหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง (Inclusive development) การพัฒนาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและธรรมาภิบาล รวมถึงหลัก FPIC สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

ปัญหาสิทธิที่ยังขาดการเข้าถึงข้อมูลโครงการผันน้ำยมสำหรับชนเผ่า มีดังนี้ 1) ขาดการบอกแจ้งให้ชนเผ่าพื้นเมืองปกากะญอรับทราบข้อมูลล่วงหน้า 2) ขาดการเข้าถึงข้อมูลอย่างทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ของชุมชนปกากะญอ 3) ไม่จัดให้ชาวปกากะญอเข้าถึงข้อมูลโครงการด้วยภาษาชนเผ่าพื้นเมือง 4) ขาดการศึกษาข้อมูลที่ไปอย่างรอบด้าน เพียงพอ ชัดเจน และโปร่งใส 5) ขาดการรายงานป้อนกลับแก่ชาวปกากะญอในฐานะประชาชน/ชุมชน โดยเฉพาะข้อมูลด้านความเสี่ยง อันตราย ที่จะได้รับจากโครงการ และมาตรการป้องกัน/แก้ไข/เยียวยาผลกระทบทางลบที่จะได้รับจากโครงการ และ 6) ภาครัฐขาดขีดความสามารถในการจัดให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลตามที่ประชาชนร้องขอ โดยเฉพาะการร้องขอของเครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำยม เมา เมย สาละวิน เกี่ยวกับข้อมูลเล่มรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐของชนเผ่าพื้นเมืองในขั้นตอนการพิจารณา

รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยม รายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยมได้รับการพิจารณาตัดสินใจเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2564 และเตรียมนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตัดสินใจอนุมัติเปิดโครงการผันน้ำยม อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั้งในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน และตาก เนื่องจากการพิจารณาตัดสินใจเห็นร่วมกันว่าการจัดทำรายงานขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ได้นำความคิดเห็นของประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการบรรจุไว้ในรายงานการประเมินระดับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการต่ำกว่าความเป็นจริง และเป็นการประเมินผลกระทบทางลบที่ไม่ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนปากกะญอที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตลอดแนวก่อสร้างของโครงการ

เมื่อแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมตัดสินใจของชนเผ่าพื้นเมืองตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเพียงพอในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยม ชนเผ่าพื้นเมืองจึงได้แสดงออกถึงการตัดสินใจของตนเองตามหลัก FPIC โดยผู้นำและสมาชิกชุมชนได้ปรึกษาหารือและมีฉันทานุมัติร่วมกัน แสดงออกการตัดสินใจร่วมกันในนามของเครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำยม เภา เมย สาละวิน และในนามประชาชน/ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการผันน้ำยมในระดับพื้นที่อำเภอฮอดและอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ โดยเรียกร้องสิทธิการตัดสินใจของชนเผ่าพื้นเมืองบนฐานสิทธิมนุษยชนและสิทธิสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นสิทธิการพัฒนาในหลักสากล การตัดสินใจของชนเผ่าพื้นเมืองเกี่ยวกับโครงการผันน้ำยมได้ถูกนำเสนอ ผลักดัน และเรียกร้องต่อผู้อำนาจตัดสินใจทั้งระดับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในโครงการผันน้ำยม รวมถึงการผลักดันสู่พื้นที่สาธารณะต่างๆ กล่าวคือ

- การเรียกร้องต่อบุคคล/กลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจในโครงการผันน้ำยม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ โดยเรียกร้องให้ยกเลิกโครงการผันน้ำยม ขอให้เพิกถอนรายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยม และขอให้ยกเลิกการดำเนินการทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงการผันน้ำยม

- การผลักดันข้อเสนอให้ยกเลิกโครงการผันน้ำยมต่อพื้นที่สาธารณะต่างๆ ทั้งสื่อมวลชน กระแสหลัก สื่อสังคมออนไลน์ การรณรงค์ในพื้นที่ผ่านสื่อเอกสารและแผ่นป้าย การคัดค้านโครงการในพื้นที่ชุมชน การจัดกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ในวันสำคัญ การเดินขบวนรณรงค์ให้สายน้ำสาละวิน ยม เมย ไหลอย่างอิสระ รวมทั้งการสื่อสารกับสาธารณะในประเด็นผลกระทบที่จะได้รับอย่างรุนแรงจากโครงการ

ผันน้ำยม ทั้งต่อป่าไม้ สัตว์ป่า แม่น้ำ และคน ประเด็นการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำ
ยมที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการศึกษาไม่มีความน่าเชื่อถือในข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนและ
สิ่งแวดล้อม ทั้งยังเป็นการลิดรอนสิทธิชุมชน และลดทอนการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักประชาธิปไตย

- ชนเผ่าพื้นเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ได้ร่วมผลักดันการตัดสินใจคัดค้านโครงการผันน้ำยม โดย
ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อม นักวิชาการ ชุมชนกำนันผู้ใหญ่บ้าน
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผลกระทบจากโครงการผันน้ำยม โดยร่วมกันเรียกร้องให้ยุติ
โครงการผันน้ำยม เพิกถอนรายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยม รวมทั้ง
เรียกร้องให้มีการดำเนินการแก้ปัญหาน้ำทั้งระบบเป็นองค์รวม การจัดทำแผนการจัดการน้ำแบบบูรณาการ
การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ให้เป็นการจัดการน้ำเพื่อการชลประทานที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่
ลุ่มน้ำ ไม่สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศป่าไม้-แม่น้ำ และส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนในระยะยาว

(3) สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมในขั้นตอนการติดตามตรวจสอบการตัดสินใจของภาครัฐ ในการพิจารณารายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยม

สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในโครงการผันน้ำยม เป็นการแสดงออกถึง
สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมเพื่อให้เกิดการติดตามตรวจสอบการตัดสินใจของภาครัฐในการพิจารณา
รายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยม ซึ่งชนเผ่าพื้นเมืองได้แสดงออก
ถึงสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมในโครงการผันน้ำยม ดังนี้

ก. สิทธิการร้องขอข้อมูลโครงการจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการและหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง ชนเผ่าพื้นเมืองจังหวัดเชียงใหม่ในนามเครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำยม เมา เมย สาละวิน ได้ทำ
หนังสือเปิดผนึกร้องขอให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดส่งข้อมูลโครงการ
ทั้งหมดให้แก่เครือข่ายฯ โดยเปิดผนึกเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานด้านการประเมิน
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ อธิบดีกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะหน่วยงาน
ผู้รับผิดชอบโครงการ และหน่วยงานเกี่ยวข้องอื่นๆ โดยการร้องขอข้อมูลโครงการเกิดจากประชาชนใน
พื้นที่โครงการได้รับข้อมูลโครงการไม่ครบถ้วน เพียงพอ รอบด้าน จึงร้องขอข้อมูลโครงการที่ครบถ้วน
รอบด้าน ทั้งด้านผลกระทบทางบวกและทางลบ โดยเฉพาะข้อมูลผลกระทบทางลบที่จะเกิดขึ้นต่อ
ทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนร้องขอให้หน่วยงานรับผิดชอบโครงการและ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงเปิดเผยข้อมูลแผนงานการดำเนินงานโครงการในระยะต่างๆ ขั้นตอนการตัดสินใจ
ในแต่ละระยะของแผนงานโครงการ การดำเนินการจัดทำรายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

รายละเอียดการจัดเก็บข้อมูลและการทำความเข้าใจกับประชาชน/ชุมชนในพื้นที่โครงการ และรายละเอียดในแต่ละครั้งของการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่โครงการ นอกจากนี้ เครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำยม เจา เมย สาละวิน ยังได้ร้องขอข้อมูลเล่มรายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยม แต่เล่มรายงานที่เครือข่ายฯ ได้รับมากกลับไม่ได้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมด มีการปิดบังรายชื่อหรือข้อมูลต่างๆ ในเล่มรายงาน หรือการ “ถมดำข้อมูล” ทำให้ชาวบ้านเข้าถึงข้อมูลที่แท้จริงของโครงการ ทั้งนี้ “ถมดำข้อมูล” ในรายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยมคือ ลักษณะการใช้แถบสีดำทึบปิดข้อมูล หรือทับข้อความอักษรในรายงานเพื่อไม่ให้ผู้อ่านรายงานได้เข้าถึงข้อมูลส่วนนั้นได้อย่างเปิดเผย (วิศรุต วีระโสภณ, 2564; สะท้าน ชีววิชัยพงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 กรกฎาคม 2566)

ข. สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน/ชุมชนในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยมและสิทธิการเข้าถึงการตัดสินใจของตุลาการและการตัดสินใจของภาครัฐ การไม่ได้รับความยุติธรรมในสิทธิการเข้าถึงข้อมูลโครงการและการขาดการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจของชนเผ่าพื้นเมืองในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยม และการไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาตัดสินใจเห็นชอบรายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยมโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองจังหวัดเชียงใหม่ในนามเครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำยม เจา เมย สาละวิน ได้แสดงออกการคัดค้านการตัดสินใจของภาครัฐเกี่ยวกับการเห็นชอบรายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยม การคัดค้านการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยมที่มองว่ายังไม่โปร่งใสและเป็นธรรม และการคัดค้านโครงการผันน้ำยมด้วยเหตุผลความไม่คุ้มค่าของโครงการ เมื่อเทียบระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับกับต้นทุนที่ต้องจ่ายไป โดยเฉพาะงบประมาณการลงทุนที่มีจำนวนมหาศาล และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกับวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองในพื้นที่โครงการ

เหตุผลที่เกิดขึ้นข้างต้นได้นำไปสู่การใช้สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม โดยร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำการตรวจสอบความยุติธรรมและการตัดสินใจของภาครัฐในโครงการผันน้ำยม โดยร้องเรียนต่อ 1) คณะกรรมาธิการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีผลการตรวจสอบที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน คือ ขอให้ระงับการพิจารณารายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการผันน้ำยม และให้ทบทวนโครงการผันน้ำยมเพื่อการตัดสินใจที่ดีสำหรับการจัดการน้ำที่ยึดโยงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และศาลปกครอง ซึ่งยังอยู่ในกระบวนการตรวจสอบตามข้อร้องเรียน

3) เงื่อนไขและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการผันน้ำยม

(1) เงื่อนไขที่เป็นอุปสรรค ประกอบด้วย

ก. **วิถีคิดและมุมมองของภาครัฐต่อชนเผ่าพื้นเมือง** ภาครัฐยังมีมายาคติในลักษณะการมีความคิดความเชื่อที่มองชนเผ่าพื้นเมืองว่ามีความเป็นอื่น (The Otherness) เป็นการมองผู้อื่นที่ไม่ใช่พวกตนเองว่าเป็นคนที่ด้อยค่ากว่า และไม่ใช่นคนไทย การมองชนเผ่าพื้นเมืองว่ามีความเป็นอื่น เป็นวิถีคิดและมุมมองของภาครัฐที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) แม้ว่าจะมีการส่งเสริมสิทธิพลเมืองสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองสัญชาติไทยมากกว่าอดีต การมีวิถีคิดและมุมมองดังกล่าว ทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองถูกเบียดขับกลายเป็นคนชายขอบ ถูกตีความว่าเป็นกลุ่มคนเปราะบาง นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจตัดสินใจในภาครัฐส่วนใหญ่ยังไม่มีจิตวิญญาณเข้าใจชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ส่งผลให้มีการแสดงออกถึงการไม่เคารพสิทธิ ไม่ส่งเสริมสิทธิ หรือไม่จริงจังต่อการส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (ศักดิ์ดา แสนมี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กรกฎาคม 2566; ปรีดา คงแป้น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 สิงหาคม 2566)

ข. **การนิยามชนเผ่าพื้นเมือง** “ชนเผ่าพื้นเมือง” ในบริบทประเทศไทยเป็นการนิยามที่ยังไม่ชัดเจน เพราะชนเผ่าพื้นเมืองในสมัยอดีตมีการเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น คำว่า ชนเผ่าพื้นเมือง ในความหมายคือ “ผู้อยู่มาก่อน” ต้องนิยามให้ชัดเจนว่าอยู่มาก่อนในสมัยใด ยุคใด เช่น อยู่มาก่อนการเกิดรัฐชาติสมัยใหม่ อยู่มาก่อนประเทศไทยใช้กฎหมายป่าไม้และกฎหมายพื้นที่คุ้มครอง เป็นต้น ถ้าหากชนเผ่าพื้นเมืองอยู่มาก่อนการเกิดรัฐชาติสมัยใหม่ หรืออยู่มาก่อนการเกิดกฎหมายพื้นที่คุ้มครอง ชนเผ่าพื้นเมืองก็ควรได้รับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย และมีสิทธิการมีส่วนร่วมในโครงการผันน้ำยมตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม แต่การดำเนินการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยม กลับจำกัดสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองเป็นสิทธิที่อยู่ในแผ่นกระดาษ หรือ “สิทธิที่อิงกับเอกสารสิทธิ” ทั้งที่ชนเผ่าพื้นเมืองในโครงการผันน้ำยมเป็นผู้อยู่มาก่อนการพัฒนาโครงการพัฒนาภาครัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) จึงควรมีสหสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

ค. **การกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐ** ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐ ยังมีการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจ มากกว่าการกระจายอำนาจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมตัดสินใจสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองหรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการนั้น การตัดสินใจลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงขาดการคิดตัดสินใจแบบองค์รวมและบูรณาการทุกภาคส่วนทุกระดับเข้าด้วยกัน อีกทั้งเป็นการสะท้อน

ปัญหาการแย่งชิงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งการจัดการน้ำและป่าไม้ ระหว่างภาครัฐกับภาคชุมชนที่ยังมีลักษณะปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน

(2) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

ก. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งระดับสากลและประเทศ มีอยู่มาก แต่ไม่ได้มีการเชื่อมร้อยบูรณาการลงสู่ภาคปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ กฎหมายสากลมักไม่มีผลผูกพันให้รัฐไทยต้องปฏิบัติตาม ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์และรับรองสิทธิประชาชน/ชุมชนในนโยบายและโครงการภาครัฐ แต่ขาดกฎหมายระดับรองลงมาเพื่อรับรองสิทธิประชาชนและชุมชน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มีเจตนารมณ์ดีต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและประชาชน/ชุมชนผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่การนำไปปฏิบัติยังไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีการปฏิบัติอย่างบิดเบี้ยว ขาดธรรมาภิบาล ทำให้ประชาชน/ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 มีความไม่ทันสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง

โดยที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มีปัญหาเชิงประสิทธิภาพการบังคับใช้ทางกฎหมาย เนื่องจากขาดกฎหมายระดับรองที่มีความชัดเจนให้สามารถมีขั้นตอนและกระบวนการให้ประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการได้เข้าถึงเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ หรือถูกกีดกันการเข้าถึงการมีส่วนร่วม การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังขาดกลไกหรือหน่วยงานที่มีความเป็นกลางในการจัดการศึกษา เป็นต้น ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 ซึ่งรับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นต่อโครงการรัฐที่เข้าดำเนินการในพื้นที่ชุมชน รวมถึงบริบทในขณะนั้นประชาชนเริ่มถูกจัดให้เข้ามีส่วนร่วมในเวทีของกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีส่วนร่วมระดับสูงสุดคือการให้ข้อคิดเห็น/แสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานภาครัฐ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฯ ประกาศใช้ฉบับ พ.ศ.2560 ขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ยังใช้เป็นระเบียบการจัดการกระบวนการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งพัฒนาการของภาคประชาชนและภาคประชาชนมีความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบท โดยต้องการให้มีการตรากฎหมายใหม่ที่มีสาระบัญญัติ 1) ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับรับฟังเพียงความคิดเห็นแต่ไม่มีผลผูกพันให้รัฐต้องดำเนินการใดๆ ตามข้อคิดเห็นของประชาชน สู่ “การมีส่วนร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบทางลบต่อประชาชน/ชุมชน และ 2) ต้องการให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอใดๆ ของประชาชน/ชุมชนมีผลผูกพันกับหน่วยงานรัฐ โดยการบรรจุ

อยู่ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ/หรือการได้รับการพิจารณาเป็นทางเลือกการตัดสินใจ/ทางเลือกการพัฒนาที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ/หรือสามารถจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับภาคประชาชนที่สามารถนำสู่การพิจารณาตัดสินใจเทียบเคียงกับรายงานฉบับของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการตัดสินใจที่ครอบคลุมรอบด้านมากขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ ภาพรวมของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ยังขาดหน่วยงานเจ้าภาพสำหรับการเสริมสร้างสิทธิของประชาชน/ชุมชนต่อมีส่วนร่วมในนโยบายและโครงการภาครัฐ รวมถึงขาดการแปลงภาษากฎหมายให้เป็นภาษาที่ประชาชนเข้าใจได้ง่าย ส่งผลต่อการขาดความสนใจที่จะเรียนรู้สิทธิของตนในโครงการภาครัฐ (หาญณรงค์ เยาวเลิศ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2566; ศยามล ไกยูรวงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 กันยายน 2566; สะท้อน ชีววิชัยพงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 กรกฎาคม 2566)

ข. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผันน้ำยม ยังมีลักษณะ “การมีส่วนร่วมปลอม” “ไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง” เป็นการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความชอบธรรมสำหรับการอนุมัติสร้างโครงการ หน่วยงานศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการจึงมักกระทำการเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง จึงเป็น การศึกษาโดยมีคำตอบไว้ล่วงหน้าสำหรับการอนุมัติสร้างโครงการ นำไปสู่การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบปลอมๆ และไม่ได้มีการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผลเพียงพอต่อการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ (หาญณรงค์ เยาวเลิศ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2566; สะท้อน ชีววิชัยพงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 กรกฎาคม 2566; วันไชย ศรีนวน, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 กรกฎาคม 2566)

ค. การใช้เกณฑ์พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ เน้นการใช้เกณฑ์ความคุ้มค่าของโครงการด้านเศรษฐศาสตร์มากเกินไป ขาดการคิดเกณฑ์วิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการที่สมดุลรอบคอบ และรอบด้านทุกมิติในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนเกณฑ์พิจารณาตัดสินใจ ความเหมาะสมของโครงการก็ยังมีได้คำนึงถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนและสมดุลอย่างแท้จริง (มาลี สิทธิเกรียงไกร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กรกฎาคม 2566; ศยามล ไกยูรวงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 กันยายน 2566)

ง. การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการมักใช้สถานที่ของหน่วยงานราชการ มักใช้ภาษาราชการ ภาษาอังกฤษ ภาษาเชิงเทคนิค ซึ่งถูกเรียกกันในหมู่ประชาชนว่า “ภาษาพิสดาร” ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าใจและปิดกั้นการแสดงออกทางความคิดเห็นของชาวบ้านในการเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นของโครงการ ขณะเดียวกัน ชาวปกากะญอโดยเฉพาะผู้สูงอายุส่วนมากยังสื่อสารด้วยภาษาชนเผ่าพื้นเมือง จึงมีข้อจำกัดในการเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลโครงการที่ใช้ภาษาไทยในการสื่อสาร

จ. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานศึกษาโครงการไม่เข้าใจชุมชน ขาดการศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนอย่างเข้าใจ ขาดความเข้าใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน ขาดศิลปะเข้าถึงชุมชน ขาดทักษะการสื่อสารกับชุมชน ตลอดจนยังไม่เข้าใจการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการศึกษาประเมินผลกระทบโครงการอย่างถูกต้องตามหลักการ

6.2 แนวทางการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการผืนน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่

1) การพัฒนากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) การพัฒนากฎหมายและนโยบายที่มีอยู่เดิมให้มีผลทางปฏิบัติมากขึ้น คือ ก. กฎหมายและนโยบายสากล ควรมีการบรรจุสู่การปฏิบัติในประเทศไทยตามนโยบายและโครงการในระดับต่างๆ เพิ่มระดับแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนโดยเชื่อมโยงกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลที่เชื่อมโยงกับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข. รัฐธรรมนูญฯ ควรปรับปรุงสาระบัญญัติ โดยรับรองสิทธิชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองให้ชัดเจน และควรบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ค. การปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่ทันสมัย และ (2) การตรากฎหมายใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (หาญณรงค์ เยาวเลิศ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2566; ศยามล ไกยูรวงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 กันยายน 2566)

2) การส่งเสริมให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

(1) สิทธิการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบโครงการในขั้นตอนการศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ควรให้ข้อมูลโครงการผืนน้ำยมอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ และมีการแปลภาษาราชการให้เป็นภาษาที่เข้าใจง่าย ทำการผลิตสื่อในรูปแบบต่างๆ ที่ใช้ภาษาปากกะญอ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลอย่างเข้าใจได้ง่ายขึ้น การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรมีหนังสือเชิญตัวแทนชุมชนได้รับทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วัน จัดในสถานที่และเวลาที่เหมาะสมกับวิถีและภูมิศาสตร์ของชุมชน

(2) สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐของชนเผ่าพื้นเมืองในขั้นตอนการพิจารณารายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผืนน้ำยม

ก. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรยกระดับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการสู่ “ระดับการมีส่วนร่วมตัดสินใจ” โดยยึดหลักการแสดงเจตจำนงในการกำหนดอนาคตตนเองของชนเผ่าพื้นเมือง และนำการตัดสินใจของชนเผ่าพื้นเมืองสู่ขั้นตอนการตัดสินใจของการพิจารณารายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผืนน้ำยม ควรมีการออกแบบกลไกและกระบวนการที่ชัดเจน

เพื่อให้ชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กลไกที่จะออกแบบขึ้น ควรมีทั้งกลไกที่ตัวแทนชนเผ่าพื้นเมืองเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และกลไกที่เปิดพื้นที่โอกาสให้ตัวแทนชนเผ่าพื้นเมืองเป็นประธานคณะกรรมการของกลไกนั้น นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรร่วมกับภาคประชาชนและภาคประชาสังคมพัฒนากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจของชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงชุมชนประเภทอื่นๆ เพื่อให้มีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายและโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสามารถมีสิทธิเสนอทางเลือกการตัดสินใจสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำหรือการจัดการลุ่มน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ข. การพัฒนาเกณฑ์พิจารณารายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นการตัดสินใจที่รอบคอบและครอบคลุมการพัฒนาที่ยั่งยืน ไม่ควรเน้นเกณฑ์ความคุ้มค่าของโครงการด้านเศรษฐศาสตร์มากเกินไป แต่ควรพิจารณาเกณฑ์ตัดสินใจอย่างสมดุลระหว่างด้านเศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สิ่งแวดล้อม สังคม-วัฒนธรรม และควรให้ความสำคัญต่อเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมให้มากขึ้น

ค. การศึกษาประเมินผลกระทบทางสังคมของผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการควรศึกษาให้ทั่วถึงทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ รับฟังเสียง/ข้อเรียกร้อง/ข้อเสนอ/ข้อตัดสินใจของชนเผ่าพื้นเมืองด้วยความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง หรือการรับฟังเสียงของชุมชนในเชิงลึกมากขึ้น ทำความเข้าใจบริบทและลักษณะการดำรงอยู่ของชุมชนในพื้นที่โครงการ และไม่ควรมีทัศนคติเชิงลบต่อชนเผ่าพื้นเมือง

ง. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรส่งเสริมให้จัดทำรายงานการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการฉบับจากภาคชุมชน ที่มีความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมและนักวิชาการช่วยกันจัดทำขึ้น เพื่อเป็นรายงานพิจารณาเทียบกับรายงานฉบับผู้รับผิดชอบโครงการที่จัดทำโดยหน่วยงานที่ปรึกษา เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจพิจารณารายงานและอนุมัติโครงการได้อย่างรอบคอบ รอบด้าน มากขึ้น เพื่อสร้างสมดุลของการพัฒนาที่ยั่งยืน

(3) สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมในขั้นตอนติดตามตรวจสอบการตัดสินใจของภาครัฐในการพิจารณารายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ควรมีระบบหรือกลไกตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานศึกษาโครงการ การพัฒนาระบบการตรวจสอบกระบวนการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้กระบวนการศึกษามีธรรมาภิบาล ควรตรากฎระเบียบ หรือมาตรการเอาผิดลงโทษหน่วยงานศึกษาโครงการ เจ้าหน้าที่ นักวิชาการ ที่ทำผิดจริยธรรมและจรรยาบรรณในวิชาชีพ ขาดธรรมาภิบาลในการศึกษาประเมินผลกระทบโครงการ ซึ่งลักษณะการเอาผิดลงโทษ อาจกระทำได้ในลักษณะการเพิกถอนใบอนุญาต และการลงโทษด้วยการปรับเงินเป็นค่าความเสียหายต่อชุมชนและ/หรือความเสียหายต่อรัฐ

3) เจาะใจที่เอื้อต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

(1) การปรับเปลี่ยนวิธีคิดและมุมมองของภาครัฐ ภาครัฐควรเปิดใจกว้าง ขจัดมายาคติ มองชนเผ่าพื้นเมืองด้วยความเป็นอื่น ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องมีธรรมาภิบาลในการกำหนดนโยบายและโครงการ โดยเฉพาะผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองและสิ่งแวดล้อม ต้องมีจิตวิญญาณ เข้าใจชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ต้องยอมรับและเคารพสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งมีฐานสิทธิ ในการพัฒนา 3 สิทธิ คือ 1) สิทธิความเป็นมนุษย์ที่จะปกป้องตนเอง เป็นสิทธิทั่วไป เป็นสิทธิสากลของมนุษย์ ในฐานะปัจเจกบุคคล 2) สิทธิชนเผ่าพื้นเมืองเป็นสิทธิที่มีลักษณะเฉพาะ เป็นสิทธิรวมหมู่หรือสิทธิชุมชน ที่ตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ.2007 และ 3) สิทธิในการพัฒนา เป็นสิทธิ การมีส่วนร่วมในนโยบายและโครงการ ควรใช้ควบคู่กับสิทธิสิ่งแวดล้อม และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม (ศักดิ์ดา แสนมี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กรกฎาคม 2566; ปรีดา คงแป้น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 สิงหาคม 2566)

(2) การนิยามชนเผ่าพื้นเมือง ในบริบทประเทศไทยจำเป็นต้องมีความเข้าใจที่ตรงกันของ ทุกฝ่าย ซึ่งนิยามชนเผ่าพื้นเมืองในมุมมองของตัวแทนชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้ระบุว่า เป็นความสำคัญต่อการได้รับการยอมรับการมีตัวตนของชนเผ่าพื้นเมือง และควรได้รับการยอมรับ 2 มิติ คือ ก. การยอมรับนิยามตนเองของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นการนิยามโดย “คนใน” ที่ต้องยอมรับตนเอง และ ยอมรับนิยามตนเอง การยอมรับโดยชนเผ่าพื้นเมืองด้วยกันเอง และ ข. การยอมรับนิยามชนเผ่าพื้นเมือง จาก “คนนอก” หรือ สังคมภายนอก ทั้งภาครัฐ ภาคสังคม และสาธารณชนทั่วไป รวมถึง การรับรองตัวตน ของชนเผ่าพื้นเมืองโดยกฎหมายของรัฐ ส่วนการกำหนดนิยามสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในบริบทประเทศไทย ควรกำหนดระยะเวลาการเป็นผู้อยู่มาก่อนอย่างชัดเจน ว่าอยู่มาก่อนสมัยใดยุคใด การนับจุดเวลาเริ่มต้น สามารถนับได้หลายจุด ขึ้นอยู่กับบริบทของชนเผ่าพื้นเมืองนั้นๆ ที่สัมพันธ์กับสิทธิที่ควรได้รับ อาทิ การอยู่มาก่อน-หลังรัฐชาติสมัยใหม่ การอยู่มาก่อน-หลังการประกาศกฎหมายพื้นที่คุ้มครอง การอยู่มาก่อน-หลังมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2553 เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง (ศักดิ์ดา แสนมี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 กรกฎาคม 2566; ปรีดา คงแป้น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 สิงหาคม 2566)

4) ปัจจัยที่เอื้อต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

(1) การพัฒนากลไกเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง โดยมี ชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองเป็นแกนหลักของกลไกทำงานประสานเชื่อมโยงกับภาคประชาสังคม เครือข่าย

ภาคประชาชน ภาครัฐ และเครือข่ายอื่นๆ เพื่อสร้างการเรียนรู้และตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง
เน้นสิทธิในการพัฒนา และเน้นกลไกปกป้องสิทธิตนเองในระดับชุมชน เช่น สิทธิในเขตแดนและที่ดิน
แม้ว่าในบางกรณีจะไม่มีเอกสารสิทธิ์ แต่ใช้ฐานสิทธิการอยู่อาศัยและทำกินมานานตามบรรพบุรุษ สิทธิ
การมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการภาครัฐ สิทธิการมีส่วนร่วม
ตัดสินใจกับภาครัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้
ชนเผ่าพื้นเมืองควรมีพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง กล่าวคือ

ก. การพัฒนาขีดความสามารถผู้นำชุมชน โดย 1) พัฒนาความรู้เกี่ยวกับสิทธิของชน
เผ่าพื้นเมือง กฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การต่อยอดความรู้ด้านระบบนิเวศและความหลากหลาย
ทางชีวภาพ การจัดการทรัพยากรป่าไม้และแม่น้ำที่สัมพันธ์กับปัญหาภาวะโลกร้อน 2) การพัฒนาทักษะ
ด้านการคิดวิเคราะห์ชุมชน เช่น ปัญหาและสาเหตุของการถูกระงับหรือการละเมิดสิทธิ หรือกระบวนการกลายเป็นคน
ขายของของชนเผ่าพื้นเมืองในโครงการพัฒนาของภาครัฐ เป็นต้น การพัฒนาทักษะการคิดแก้ไขปัญหาหรือ
การจัดการปัญหาโดยเริ่มต้นจากชุมชนด้วยกันเองก่อน 3) การพัฒนาทักษะการสื่อสาร การถ่ายทอดบอกกล่าว
เล่าเรื่องราว ทั้งการสื่อสารภายในชุมชน ภายนอกชุมชนที่เป็นองค์กร เครือข่าย และสื่อมวลชน ตลอดจน
สามารถสื่อสารกับสาธารณะชนให้ได้รับรู้ประเด็นปัญหา ข้อเสนอ และประเด็นทางความคิดของชนเผ่า
พื้นเมืองได้ เพื่อทำให้เสียง (Voice) ของชนเผ่าดังขึ้นในพื้นที่สาธารณะและเป็นเสียงที่ภาครัฐได้รับฟัง

ข. การพัฒนาขีดความสามารถสมาชิกชุมชน ด้านการสื่อสารภาษาชนเผ่าพื้นเมืองและ
ภาษาไทย ทักษะการคิดอย่างเป็นระบบและการสื่อสารกับบุคคลภายนอกได้อย่างเข้าใจ มีความรู้เกี่ยวกับ
สิทธิพื้นฐานของชนเผ่าพื้นเมือง เช่น สิทธิเข้าถึงข้อมูลโครงการที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน
 เป็นต้น และการพัฒนาสมาชิกชุมชนเพื่อก้าวสู่การเป็นผู้นำชุมชนต่อไป เพื่อให้เกิดการสานต่อระหว่างรุ่น
ของผู้นำชุมชนทั้งรุ่นอาวุโส รุ่นกลาง และรุ่นเยาวชน

การพัฒนาขีดความสามารถของชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตย
สิ่งแวดล้อมควรได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมและหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับการจัด
กิจกรรมและเวทีการเรียนรู้ ตลอดทั้ง ส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงระหว่างกลไกเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตย
สิ่งแวดล้อมกับบทบาทของชนเผ่าพื้นเมืองต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถช่วยพัฒนา
สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

(2) การพัฒนากลไกการจัดการตนเองเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง เป็นกลไก
ภายในชุมชน ก่อตัวและจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการตนเองโดยชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน โดย
ชุมชนควรเรียนรู้และปรับตัวกับสถานการณ์ต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชน

กลไกการจัดการตนเองของชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองอาจดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มอนุรักษ์ของชุมชน ซึ่งโครงสร้างและองค์ประกอบของกลไก มาจากการร่วมคิด ร่วมออกแบบด้วยกันระหว่างสมาชิกภายในชุมชนนั้นๆ กลไกดังกล่าวควรพัฒนากระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การเรียนรู้กฎหมายและเท่าทันกฎหมายให้มากขึ้น การถอดบทเรียนของชุมชน การจัดการศึกษาภายในชุมชน การนำองค์ความรู้ของชนเผ่าพื้นเมืองมาใช้ในการดูแลสุขภาพป่าไม้ แม่น้ำ ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการอธิบายบทบาทของชนเผ่าพื้นเมืองต่อการช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่รับรู้ของสังคมวงกว้างมากขึ้น กลไกการจัดการตนเองของชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง ยังช่วยทำให้เสียงของชนเผ่าพื้นเมืองมีความหมายและสร้างการยอมรับต่อสังคมวงกว้างมากขึ้น โดยเฉพาะ บทบาทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ผ่านบทเรียนที่พิสูจน์ตนเองของ ชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งการพัฒนากลไกการจัดการตนเองระดับชุมชนถือเป็นความท้าทายของพัฒนาทั้งสิทธิ ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมและสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

(3) การพัฒนากลไกการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นกลางและสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชนอย่างแท้จริง หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการไม่ควรเป็นผู้ว่าจ้างหน่วยงาน ที่ปรึกษาให้ศึกษา และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านการศึกษาประเมินผลกระทบโครงการภาครัฐในทุกประเภท โดยพัฒนาควบคู่กับ ระบบธรรมาภิบาลในกระบวนการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงกำหนดมาตรการตรวจสอบ และลงโทษในกรณีผู้กระทำผิดจรรยาบรรณในการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หน่วยงานกลาง ควรมีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วนเข้าร่วมกำหนดออกแบบและบริหารจัดการ โดยมีตัวแทนจากภาครัฐ ภาคประชาชน/ชุมชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน

(4) การพัฒนากลไกภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพัฒนากลไกการทำงานหนุนเสริมบทบาทกัน เพื่อเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ 1) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 3) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) กระทรวงวัฒนธรรม 5) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และ 6) กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานเหล่านี้ควรพัฒนาเป็นเครือข่ายภาครัฐที่ บูรณาการการทำงานร่วมกัน และพัฒนาให้มีกลไกเจ้าภาพ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติควรเป็นกลไกหลักขับเคลื่อนการพัฒนา และควรมีการขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาและ การพัฒนานโยบายที่มีการเชื่อมโยงระหว่างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และ การพัฒนาที่ยั่งยืน

(5) การส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคมต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง ภาคประชาสังคม ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรภาคประชาชน และนักวิชาการ ควรมีบทบาทเสริมสร้างพลังของชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อเตรียมความพร้อมในการพัฒนาประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ภาคประชาสังคมควรส่งเสริมให้ชนเผ่าพื้นเมืองมีความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการพัฒนา การเสริมสร้างให้ตระหนักในสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง การเรียนรู้เกี่ยวกับโครงการภาครัฐที่จะเข้าไปมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน การจัดกระบวนการพัฒนาภายในชุมชน เช่น การสร้างและพัฒนาผู้นำชุมชน สร้างและพัฒนาผู้นำเยาวชน เป็นต้น ส่วนนักวิชาการควรมีบทบาทเชื่อมโยงความรู้จากภายนอกชุมชน สู่การรับรู้และเรียนรู้ของชุมชน หรือการเชื่อมโยงเชื่อมร้อยความรู้จากระดับสากลและประเทศลงสู่การจัดกระบวนการเรียนรู้สำหรับชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองในพื้นที่ต่างๆ เช่น ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสากล กฎหมายของประเทศ นโยบายการพัฒนา ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง สิทธิสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน เป็นต้น การให้คำปรึกษาแก่ผู้นำชนเผ่าพื้นเมืองเกี่ยวกับแนวทางการเข้าถึงสิทธิเพื่อให้ได้รับความยุติธรรมโครงการพัฒนาของภาครัฐ การลงพื้นที่ศึกษาวิจัยในพื้นที่ของชนเผ่าพื้นเมืองและจัดกระบวนการพัฒนาผู้นำชุมชนและสมาชิกชุมชนผ่านกระบวนการงานวิจัย ทั้งนี้ ภาคประชาสังคม ควรมีการประสานการทำงานร่วมกัน รวมถึงการประสานงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

(6) การพัฒนาเครือข่ายเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง กลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งกลไกที่จะพัฒนาขึ้นใหม่ เช่น กลไกเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง กลไกระดับชุมชนจัดการตนเองของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น และกลไกภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ควรพัฒนาเป็นเครือข่ายเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในโครงการชลประทาน รวมถึงชุมชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการภาครัฐ โดยมีบทบาทหนุนเสริมกันและกัน ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน และควรจัดทำแผนแม่บทของเครือข่ายสำหรับการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง

(7) การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ควรมีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสำหรับชุมชน ทั้งชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนทั่วไป ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในรูปแบบการกระจายอำนาจตัดสินใจหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมตัดสินใจสำหรับตัวแทนชุมชนเพื่อเข้าไปอยู่ในกลไกและกระบวนการตัดสินใจของการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ การกระจายอำนาจในรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำและแม่น้ำสาขาโดยส่งเสริมให้ตัวแทนชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกลไกคณะกรรมการระดับต่างๆ เพื่อให้ตัวแทนชุมชนได้เข้าร่วมคิด ร่วมนำเสนอ ร่วมตัดสินใจในการจัดการลุ่มน้ำและแม่น้ำสาขา รวมถึงการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบการโอนอำนาจ

ให้ชุมชนจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตของชุมชนเพื่อให้เกิดความยั่งยืน รวมถึงการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทานระดับท้องถิ่น

6.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง ในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน เป็นข้อเสนอสำหรับ

ข้อเสนอเชิงนโยบายการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ และการขยายผลเชิงพัฒนา ระบบเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง ในกระบวนการศึกษาผลกระทบจากโครงการจัดการน้ำขนาดใหญ่เพื่อการชลประทาน ด้วยหลักปฏิบัติที่ดี ที่เรียกว่า หลัก 6 Good for Good Goals ได้แก่ 1) Good Laws and Policies การมีกฎหมายและนโยบายที่ดี 2) Good Mechanism การมีกลไกที่ดี 3) Good Network การมีเครือข่ายที่ดี 4) Good Leaders การมีผู้นำที่ดี 5) Good Project – making การมีกระบวนการกำหนดโครงการที่ดี และ 6) Good Goals การบรรลุเป้าหมายที่ดี

1) Good Laws and Policies การมีกฎหมายและนโยบายที่ดี ในบริบทสากล การปฏิรูปกฎหมายและนโยบายเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญที่ทำให้ประชาชน/ชุมชนเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม จึงควรพัฒนามาตรฐานกฎหมายและนโยบาย ดังนี้ (1) ภาครัฐมีเจตจำนงต่อการพัฒนามาตรฐานกฎหมายและนโยบายเพื่อเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชน/ชุมชน รวมถึงชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าถึงสิทธิมากขึ้น และควรพัฒนาควบคู่สิทธิสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม จัดลำดับความสำคัญแก่กลุ่มผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรเป็นกลุ่มแรกที่เข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (2) พัฒนามาตรฐานกฎหมายและนโยบายสากลให้เชื่อมโยงกับการพัฒนามาตรฐานรัฐธรรมนูญ กฎหมายสิ่งแวดล้อม และนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรากฎหมายรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการภาครัฐ เพิ่มระดับแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการประเมินผลที่เชื่อมโยงระหว่างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมกับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาประชาธิปไตย (3) ยกกระดับการส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองที่มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายสากลที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเป็นภาคีพันธกรณีไว้ และควรให้สัตยาบันรับรองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย (4) รัฐธรรมนูญควรปรับปรุงบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองที่ชัดเจน ตรากฎหมายใหม่ระดับพระราชบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติที่ไม่ทันสมัยและไม่สอดคล้องกับการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (5) ผลักดันแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

(พ.ศ. 2561-2580) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติในระดับนโยบายและโครงการ โดยที่สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะหน่วยงานกลางด้านนโยบายของประเทศ ควรเป็นเจ้าภาพหลักทำหน้าที่ขับเคลื่อนสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สู่แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและการประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ และ (6) การดำเนินนโยบาย เสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองควรมีการปรับใช้ดัชนีประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม Bali Guidelines โดย United Nations Environmental Programme (UNEP) เพื่อให้ ประชาชน/ชุมชนเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

2) Good Capacity and Mechanism การมีกลไกและขีดความสามารถที่ดี การเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองให้ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องมีกลไกหลักที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ขับเคลื่อนการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม กลไกต้องประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ ภาคประชาชน/ชุมชน และภาคประชาสังคม ซึ่งถือเป็น 3 เสาหลัก ของการขับเคลื่อนสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยที่ภาคส่วนอื่นๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคี พัฒนาในกลไกได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ กลไกหลักในการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับ ชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องมีการปฏิบัติร่วมกันอย่างเข้มข้น มีเจตจำนงมุ่งมั่นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และ มีการพัฒนาขีดความสามารถทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน/ชุมชน และภาคประชาสังคม นอกจากนี้ ควรสนับสนุน “สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” ให้เป็นกลไกตัวแทนของประชาชน/ชุมชนชนเผ่า พื้นเมือง ที่สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และประสานงานกับองค์กร/เครือข่ายต่างๆ และ เป็นกลไกที่เข้าไปมีส่วนร่วมหลักในการขับเคลื่อนการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับ ชนเผ่าพื้นเมือง

3) Good Networks การมีเครือข่ายที่ดี การมีเครือข่ายเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมให้ไปในทิศทางเดียวกันนั้น ควรมีการจัดทำแผนแม่บทการขับเคลื่อนเครือข่ายเพื่อเสริมสร้าง สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในกระบวนการกำหนดโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน และโครงการ ทุกประเภท แผนแม่บทควรมียุทธศาสตร์การขับเคลื่อนเครือข่ายเพื่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งควรมีการขับเคลื่อนทั้งระดับ ประเทศ ภูมิภาค จังหวัด และระดับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนควรกำหนดเจ้าภาพหรือแม่ข่ายสำหรับ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การบรรลุเป้าหมาย

4) Good Leaders การมีผู้นำที่ดี การเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมควรมีผู้นำที่มี วิสัยทัศน์และเจตจำนงมุ่งมั่นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาประชาธิปไตย โดยใช้แนวทางสิทธิ

ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับส่งเสริมให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าถึงสิทธิในกระบวนการกำหนดโครงการภาครัฐ โดยที่ “ผู้นำภาครัฐ” ควรมีเจตจำนงการพัฒนานโยบายและนโยบายที่สอดคล้องกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง การพัฒนานโยบายและนโยบายที่แปลงสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและบูรณาการ การพัฒนากลไกเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และการมีทัศนคติต่อการส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและประชาชน/ชุมชนผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ “ผู้นำภาคประชาชน/ชุมชน” ควรมีความมุ่งมั่นต่อการเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน เป็นผู้นำที่ริเริ่มผลักดันให้สมาชิกชุมชนตระหนักรู้ในสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การขับเคลื่อนเพื่อเข้าถึงสิทธิ และพัฒนาความเข้มแข็งภายในของชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง “ผู้นำภาคประชาสังคม” ควรทำการเสริมพลังชนเผ่าพื้นเมืองและสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การจัดการความรู้สำหรับชนเผ่าพื้นเมืองที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตย การเตรียมความพร้อมผู้นำชุมชนต่อการพัฒนาทักษะการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ การส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนเข้าถึงสิทธิการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในกระบวนการนโยบายและโครงการ การเชื่อมประสานการทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน/ชุมชน ทั้งระดับท้องถิ่นชุมชน ภูมิภาค และระดับชาติ

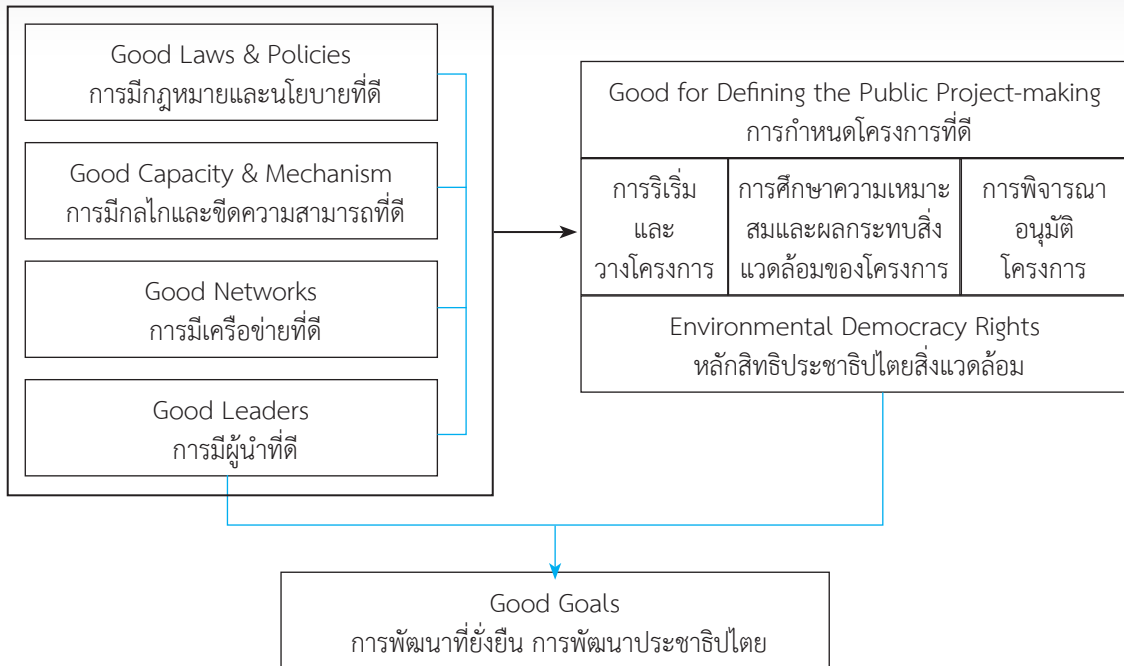
5) Good for Defining the Public Project – making การกำหนดโครงการภาครัฐที่ดี สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมีจุดเน้นที่การขยายสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจสำหรับประชาชน/ชุมชนกับภาครัฐ ในกระบวนการกำหนดโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการตัดสินใจในการกำหนดโครงการมีความสัมพันธ์กับสร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากโครงการใดมีการตัดสินใจที่ดีก็จะส่งผลการพัฒนาที่ยั่งยืน หากโครงการใดมีการตัดสินใจที่ไม่ดีก็จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาไม่ยั่งยืน ทั้งนี้ การตัดสินใจกำหนดโครงการที่ดี คือ การตัดสินใจที่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ รอบด้าน โปร่งใส ยุติธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ โดยเฉพาะกลุ่มประชาชน/ชุมชนผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ โดยมีส่วนร่วมตัดสินใจในทุกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดโครงการ โดยมีแนวปฏิบัติดังนี้

ก. ควรนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาดำเนินการปฏิบัติในทุกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดโครงการ ได้แก่ สิทธิการเข้าถึงข้อมูลโครงการ สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม ในทุกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดโครงการ คือ ขั้นตอนการริเริ่มและวางแผนโครงการ การศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ และการอนุมัติโครงการ

ข. การปรับใช้หลักการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเพื่อการชลประทาน มาเป็น
แนวปฏิบัติ ซึ่งภาครัฐต้องกระจายอำนาจตัดสินใจลงสู่ระบบล่าง โดยเฉพาะระดับชุมชนท้องถิ่น และระดับ
หมู่บ้าน และ หลักการน้ำเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ การมองน้ำเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า ไม่ใช่เป็นของฟรี
จึงควรใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ มีความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน และการใช้ทรัพยากรน้ำ
อย่างยั่งยืน ตลอดจนการบูรณาการความรู้เชิงศาสตร์กับความรู้ท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการ
การบูรณาการหลักสิทธิมนุษยชน ร่วมกับหลักสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองและหลัก FPIC (Free, Prior and
Informed Consent) เพื่อส่งเสริมบทบาทชนเผ่าพื้นเมืองต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ และการพัฒนาที่
ยั่งยืน

6) Good Goals การบรรลุเป้าหมายที่ดี การเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมี
เป้าหมายเพื่อบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งการบรรลุเป้าหมายพัฒนาดีในที่นี้ คือ
การพัฒนาที่สร้างความสมดุลของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม การบรรลุเป้าหมาย
ด้านการสร้างสังคมที่สงบสุขด้วยการพัฒนาที่ทั่วถึงครอบคลุมประชาชนทุกคนให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรม
การพัฒนาสถาบันหรือองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะภาครัฐให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ โปร่งใส
และสร้างหลักประกันในการจัดกระบวนการตัดสินใจที่มีส่วนร่วมจากตัวแทนประชาชนและภาคีหุ้นส่วน
การพัฒนาในทุกระดับ ยกย่องสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชนสู่การตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ
ในโครงการที่จะสร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อมและชุมชน ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในทุกระดับ บนฐาน
การเคารพ ปกป้อง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน สิทธิสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน และประโยชน์สาธารณะ

ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง
ในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการผันน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่ และการขยายผลเชิงพื้นที่ทั้งจังหวัด
แม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก ตลอดจนการขยายผลเชิงโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทานและ
โครงการขนาดใหญ่ในทุกประเภท นี้ เป็นข้อเสนอเพื่อการเป็นฐานความรู้สำหรับการนำไปปรับใช้เชิง
การพัฒนานโยบายสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหลัก ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวง
มหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงวัฒนธรรม ตลอดจนการเป็นฐานข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะ
เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการยกระดับการมีส่วนร่วมของเครือข่าย/องค์กรภาคประชาชน/ชุมชน และ
องค์กรภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย



ภาพที่ 2 ตัวแบบ 6 Good ระบบการปฏิบัติที่ดีเพื่อเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับ
ชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบจากโครงการจัดการน้ำขนาดใหญ่เพื่อการชลประทาน

ทั้งนี้ ภายใต้หลักปฏิบัติที่ดี 6 Good for Good Goals ได้แก่ 1) Good Laws and Policies การมีกฎหมายและนโยบายที่ดี 2) Good Mechanism การมีกลไกที่ดี 3) Good Network การมีเครือข่ายที่ดี 4) Good Leaders การมีผู้นำที่ดี 5) Good Project – making การมีกระบวนการกำหนดโครงการที่ดี และ 6) Good Goals การบรรลุเป้าหมายที่ดี นั้น หน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรมีฐานคิดการพัฒนาโครงการด้วยความเข้าใจต่อคุณค่าระบบนิเวศธรรมชาติและวิถีชีวิตชุมชน การคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชน กล่าวคือ 1) การรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ การพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงระบบนิเวศอาจส่งผลให้เกิดการทำลายที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต ส่งผลให้ความหลากหลายทางชีวภาพลดลง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อความสมดุลของระบบนิเวศและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต 2) ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต การพัฒนาโครงการอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน เช่น การสูญเสียที่ดินทำกิน การเปลี่ยนแปลงแหล่งน้ำ หรือการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนพึ่งพา ซึ่งอาจทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนลดลง เป็นต้น 3) การลดปัญหาความขัดแย้ง หากโครงการพัฒนาไม่คำนึงถึงความคิดเห็นและความต้องการของชุมชน อาจทำให้เกิดความไม่พอใจและขัดแย้งระหว่างชุมชนและผู้พัฒนา ส่งผลให้โครงการมีความเสี่ยงที่จะล้มเหลว จึงควรมีแนวทางสำหรับ

ลดหรือไม่สร้างความขัดแย้งกับชุมชน และ 4) การป้องกันภัยธรรมชาติ การรักษาระบบนิเวศที่สมบูรณ์สามารถช่วยลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ เช่น การตัดไม้ทำลายป่าอาจทำให้เกิดน้ำท่วม หรือ ดินถล่ม การพัฒนาที่คำนึงถึงระบบนิเวศ และการรับมือของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

7. อภิปรายผลการวิจัย

งานวิจัยนี้สอดคล้องกับ The Access Initiative (2018) และ The Environment-People-Law (2021) ซึ่งศึกษาการประเมินผลปฏิบัติการนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของนานาประเทศ พบว่า ประเทศส่วนหนึ่งมีความก้าวหน้าด้านสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ในด้านสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม โดยประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิสิ่งแวดล้อมสามารถท้าทายการตัดสินใจของภาครัฐโดยใช้กระบวนการทางศาลเพื่อตัดสินความยุติธรรมแก่ประชาชน/ชุมชนและสิ่งแวดล้อม สำหรับกรณีประเทศไทยจากงานวิจัยนี้ ชนเผ่าพื้นเมืองปกากะญอใช้สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมโดยการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอรับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิสิ่งแวดล้อม ทั้งเพื่อให้เกิดความยุติธรรมจากการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการร้องเรียนต่อองค์กรอิสระเพื่อให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิชุมชนและสิทธิสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ

งานวิจัยนี้มีทั้งประเด็นที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับงานศึกษาของ World Resources Institute ในปี 2008 และ ปี 2015 ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับสิทธิ เสี่ยง ทางเลือก ของประชาชน/ชุมชน กับดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยดำเนินการเก็บข้อมูลผ่านเว็บไซต์และสัมภาษณ์ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาสังคม จาก 70 ประเทศ พบว่าในประเด็นที่สอดคล้องตรงกันกับงานวิจัยนี้ คือ การนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของนานาประเทศทั้งในทวีปอเมริกาเหนือ-ใต้ ยุโรป เอเชียตะวันออกและแอฟริกาใต้ ส่วนใหญ่ยังก้าวหน้าไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมสิทธิประชาชน/ชุมชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น สาเหตุพื้นฐานที่มีร่วมกันของนานาประเทศ คือ การขาดกฎหมายส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ ขาดกฎหมายส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ขาดการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจที่ดีในการกำหนดนโยบายและโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ภาครัฐกับภาคประชาชนและประชาสังคมขาดการทำงานร่วม ส่วนประเด็นที่ไม่สอดคล้อง ได้แก่ ข้อค้นพบที่ว่า ประชาชนในบางประเทศขาดความต้องการเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และภาคประชาสังคมไม่มีความต้องการหรือสนใจเข้าร่วมทำงานกับภาครัฐเพื่อส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม แต่งานวิจัยนี้ พบว่า ประชาชน/ชุมชนปกากะญอจังหวัดเชียงใหม่มีความตื่นตัวและสนใจการเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในระดับที่สูงขึ้น ทั้งเพื่อการปกป้อง

สิทธิชุมชนและสิทธิสิ่งแวดล้อม ขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมในงานวิจัยนี้มีความต้องการทำงานร่วมกับภาครัฐในเชิงบูรณาการและตัดสินใจร่วมกันเพื่อพิจารณาโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพิจารณาทางเลือกการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการน้ำเพื่อการชลประทานที่จะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

งานวิจัยนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของ Hashim, Ristak, & Laili (2016) เรื่อง ทักษะคิดของชาวเมืองเกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาเมืองยะโฮร์บาห์รู ประเทศมาเลเซีย พบว่า ภาครัฐยังไม่ได้ให้ความสนใจต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกป้องสิ่งแวดล้อม และยังไม่ได้ตระหนักความสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เจ้าหน้าที่รัฐละเลยความคิดเห็นของประชาชน ส่วนภาคประชาชนและภาคประชาสังคมมีการตื่นตัวและเคลื่อนไหวปกป้องสิ่งแวดล้อม และสนใจต่อการเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในระดับสูงขึ้น โดยเสนอให้ภาครัฐตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสิทธิพื้นฐานด้านการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม งานวิจัยนี้ยังมีข้อเสนอให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนมุมมองจากเชิงลบหรือเชิงบวกมากขึ้น ในประเด็นการเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา การรับฟังเสียงประชาชน เสียงของธรรมชาติ (พืช ต้นไม้ และสัตว์) และการพัฒนากฎหมายและนโยบายเพื่อเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

งานวิจัยนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของ Pickering et al. (2020) เรื่องประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเชิงแนวคิดและภาคปฏิบัติการ โดยศึกษาข้อมูลเอกสารจาก 47 ประเทศ พบว่า ภาคปฏิบัติการของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังประสบปัญหาสำคัญ 3 ด้าน คือ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมยังไม่ได้เป็นไปตามหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร เนื่องจากขาดกฎหมายรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นไปอย่างครอบคลุมทั่วถึงทุกระดับและทุกพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการภาครัฐ 2) ความรู้ที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจพิจารณากำหนดโครงการภาครัฐยังผูกขาดกับความรู้เชิงศาสตร์มากกว่าการบูรณาการความรู้ร่วมกับความรู้ท้องถิ่นหรือความรู้ของชุมชนเพื่อการตัดสินใจที่ดีขึ้นในการกำหนดโครงการที่จะสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และ 3) ภาครัฐยังขาดความตระหนักและให้ความสำคัญต่อสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ไม่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมสิทธิผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการให้ได้เข้าถึงกระบวนการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ และยังมีทัศนคติแบบรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจตัดสินใจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน

งานวิจัยนี้ไม่สอดคล้องกับงานศึกษาของ Garcia (2021) เรื่องการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและพลังงานกับการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ของสาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์ ซึ่งพบว่ามีระดับความก้าวหน้าในระดับสูงต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้นำประเทศและผู้นำภาครัฐมีเจตจำนงมุ่งมั่นต่อการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้เพื่อพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน โดยปรับใช้ให้เข้ากับบริบทการเมืองของประเทศ และยกระดับสู่การปรับใช้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมระดับภูมิของกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและแคริบเบียน รูปแบบที่พัฒนาขึ้นเพื่อปรับใช้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมให้มีผลทางปฏิบัติ เรียกว่า “Escazu Agreement” โดยมีการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การพัฒนากลไกการตัดสินใจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ตลอดจนพัฒนาหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับบริบทประเทศ ใน 4 องค์ประกอบ คือ สิทธิการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม สิทธิการเข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างชัดแจ้ง สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เป้าหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ การฝึกฝนพลเมืองในด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะระดับชาติ และการพัฒนาที่ยั่งยืน

งานวิจัยนี้ไม่สอดคล้องกับงานศึกษาของ The Environment-People-Law (2021) เรื่อง การนำดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ กรณีศึกษา ประเทศยูเครน ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐกับการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า การนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ของประเทศยูเครน มีความก้าวหน้าในด้านสิทธิการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม และด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ และ/หรือกิจกรรมของภาคเอกชน ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่มีความก้าวหน้าด้านสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากศาลยังมีการตัดสินใจคดีที่ปราศจากความเป็นกลาง มีความอคติและเลือกปฏิบัติต่อประชาชน ขณะที่กรณีประเทศไทยจากงานวิจัยนี้ พบว่าสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้าในด้านสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม แต่ยังขาดความก้าวหน้าในสิทธิการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจของภาครัฐกับภาคประชาชน/ชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ The Environment-People-Law (2021) และงานวิจัยนี้ มีข้อค้นพบตรงกันในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลในภาคปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การพัฒนากลไกการนำกฎหมายไปปฏิบัติ การพัฒนาหลักการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การพัฒนาขีดความสามารถของทั้งภาครัฐ

และภาคประชาชน และการเปิดโอกาสให้ผู้นำหรือตัวแทนประชาชนเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ

การวิจัยนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของนิตยา โพธิ์นอก, อริย์รัช บุญถึง และ ดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ (2565) เรื่องการใช้สิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งพบว่า การมีกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งมีความสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยมีการจัดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน/ชุมชน เพื่อส่งเสริมสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศระดับต่างๆ มากขึ้น

8. ข้อเสนอแนะการวิจัย

8.1 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรขยายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก

2) ควรขยายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับกลุ่มประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ และโครงการประเภทอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3) ควรขยายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นการพัฒนากฎหมายและนโยบายเพื่อเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย

4) ควรขยายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกันในเชิงลึกมากขึ้น เช่น การเมืองสีเขียว ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ผู้นำกับเจตจำนงในการพัฒนาที่ยั่งยืน การกำหนดนโยบายและโครงการที่ดี มายาคติชนเผ่าพื้นเมืองในบริบทไทยกับการพัฒนา การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

5) ควรขยายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นการประเมินสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยการนำดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (EDI: Environmental Democracy Index) โดย World Resources Institute (WRI) และ The Access Initiative (TAI) มาปรับใช้เป็นกรอบในการศึกษาประเมินดังกล่าว

6) ควรขยายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นแนวทางการร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียน ต่อการนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาดำเนินการตามปณิญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.2012 และเพื่อนำไปสู่การจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน โดยอาศัย Escazu Agreement ของภูมิภาคลาตินอเมริกาและแคริบเบียน เป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการศึกษา

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1) ข้อเสนอต่อภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรนำผลการวิจัยนี้เป็นฐานความรู้สำหรับการนำไปปรับใช้ประโยชน์เพื่อสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเกิดผลในทางปฏิบัติจริง และส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยเฉพาะ (1) การปรับใช้แนวทางการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านการพัฒนากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง และการส่งเสริมให้ชนเผ่าพื้นเมืองได้เข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น คือ สิทธิการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบของโครงการ สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม ตลอดจนการสร้างเงื่อนไขและปัจจัยที่เอื้อต่อการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และ (2) ตัวแบบหลักปฏิบัติที่ดี 6 Good for Good Goals ได้แก่ 1) Good Laws and Policies การมีกฎหมายและนโยบายที่ดี 2) Good Mechanism การมีกลไกที่ดี 3) Good Network การมีเครือข่ายที่ดี 4) Good Leaders การมีผู้นำที่ดี 5) Good Project – making การมีกระบวนการกำหนดโครงการที่ดี และ 6) Good Goals การบรรลุเป้าหมายที่ดีด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาประชาธิปไตย

2) ข้อเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะหน่วยงานกลางด้านนโยบายของประเทศไทย ควรนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป้าหมายที่ 4 ยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ธรรมาภิบาล และแนวทางประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม มาขับเคลื่อนเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการบูรณาการสู่การนำไปปฏิบัติสำหรับกระทรวงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรเป็นหน่วยงานหลักและบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงความยุติธรรม องค์การภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กร/เครือข่ายภาคประชาชน ดำเนินการออกแบบกลไกและ

กระบวนการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีผลทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ข้อเสนอต่อชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง ผู้นำชนเผ่าพื้นเมืองควรนำผลการวิจัยนี้ไปปรับใช้ประโยชน์เพื่อการเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในโครงการภาครัฐ และควรขยายผลสู่ผู้นำชุมชนและสมาชิกของชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองภายในพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้เกิดการตื่นตัวและตระหนักรู้ในสิทธิทั้งสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง สิทธิในการพัฒนา และสิทธิสิ่งแวดล้อม

4) ข้อเสนอต่อภาคประชาสังคมและนักวิชาการ ควรนำผลการวิจัยนี้ไปส่งเสริมและขยายความรู้เกี่ยวกับสิทธิสิ่งแวดล้อม สร้างความเข้มแข็งแก่ชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการ ทั้ง 3 จังหวัด ได้แก่ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอฮอดและอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อให้เกิดการเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น ทั้งด้านสิทธิการเข้าถึงข้อมูล สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งสิทธิเหล่านี้เป็นฐานสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาประชาธิปไตย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงการต่างประเทศ และ สมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม. (2537). แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน สรุปลสาระสำคัญของ Agenda 21 ในเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา. กระทรวงการต่างประเทศ.
- กองบรรณาธิการเว็บไซต์ไทยคดีเซ็น. (2565, 9 พฤษภาคม). เครือข่าย 4 ลุ่มน้ำ ยวม เจา เมย สาละวิน ยืนยันค้านโครงการผันน้ำยม. THECITIZEN.PLUS. <https://thecitizen.plus/node/56157>
- กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (2562). แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- ก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ฮอด อมก๋อย ฮี้อค้านโครงการผันน้ำยม เตรียมฟ้องศาล. (2565, 6 พฤษภาคม). ข่าวสดออนไลน์. https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_7035197
- เครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำสาละวิน. (2562, 28 มิถุนายน). จดหมายคัดค้านโครงการผันน้ำยม/สาละวิน-เจ้าพระยาผ่านป่าสมบูรณ์. Salween.info. <https://www.salween.info/post/open-letter-salween-chaophraya>
- วิศรุต วีระโสภณ. (2564, 16 ธันวาคม). เมื่อ อีไอเอ และรายงานจากรัฐไม่สนใจสิ่งแวดล้อม วิถีชุมชนกรณีศึกษาว่าด้วยเขื่อนน้ำยม. The Momentum. <https://themomentum.co/feature-namyuen/>
- นิตยา โพธิ์นอก, อริย์ธัช บุญถึง และ ดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ. (2565). รายงานการวิจัยการใช้สิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง. สถาบันพระปกเกล้า.
- บุษิตา สังข์แก้ว. (2556). พลวัตการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการเขื่อนชลประทานขนาดใหญ่ ศึกษากรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น (พ.ศ. 2520-2556) [วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. TU Digital Collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:100217
- บุษิตา สังข์แก้ว. (2565, 23 สิงหาคม). หลัก FPIC กับสิทธิที่ถูกขโมยไปของชนเผ่าพื้นเมืองในโครงการผันน้ำขนาดใหญ่ของรัฐ. สำนักข่าวสิ่งแวดล้อม. <https://greennews.agency/?p=30093>
- บุษิตา สังข์แก้ว. (2567). สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน: แนวคิด ภาคปฏิบัติ และบทเรียนนานาชาติ. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 22(2), 52-83.

มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม. (2554). *คู่มือการให้ฉันทานุมัติที่ได้รับการรับรู้
บอกแจ้งล่วงหน้า และเป็นอิสระสำหรับชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง*. มูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษา
และสิ่งแวดล้อม.

มูลนิธิเพื่อการประสานความร่วมมือชนเผ่าพื้นเมืองเอเชีย. (2558). *คู่มือภาคสนามของนักปกป้องสิทธิ
มนุษยชนชนเผ่าพื้นเมืองว่าด้วยการจัดทำเอกสารและงานสนับสนุนสิทธิมนุษยชน*. มูลนิธิเพื่อ
การประสานความร่วมมือชนเผ่าพื้นเมืองเอเชีย.

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย. (2558). *ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย*.
สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย.

อริการ์ตัน นิยมไทย. (2553). การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. *จุลนิติ*, 7(3), 143-153.

อริอุษย์วิษณุ แสงนักรธรรม. (2560). *การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนแบบบูรณาการ:
กรณีศึกษา การบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการในลุ่มน้ำกก ช่วงปี พ.ศ. 2544-
ปัจจุบัน* (2559) [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. TU Digital
Collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:144230

ภาษาอังกฤษ

Garcia, C. (2021). *Governance and Environmental Democracy*. Friedrich Ebert Stiftung.

Hashim, R., Ristak, N. D. M., & Laili, N. (2016). Attitudes toward Environmental Democracy
Among Urban Communities. *Environment-Behaviour Proceedings Journal*. 1(3),
33-42. <http://dx.doi.org/10.21834/e-bpj.v1i3.346>

Iwińska, K., Kampas, A., & Longhurst, K. (2019). Interactions between Democracy and
Environmental Quality: Toward a More Nuanced Understanding. *Sustainability*,
11(6), 1728. <http://dx.doi.org/10.3390/su11061728>

Pickering, J., Bäckstrand, K., & Schlosberg, D. (2020). Between Environmental and
Ecological Democracy: Theory and Practice at the Environmental Democracy
Nexus. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(1), 1-15. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1703276>

The Access Initiative. (2018). *Environmental Democracy*. The European Commission.

- The Environment-People-Law. (2021). *Environmental Democracy Index: An Updated Score for Ukraine*. Environment People Law. <http://epl.org.ua/en/about-us-posts>
- World Resources Institute. (2008). *Voice and Choice : Opening the Door to Environmental Democracy*. World Resources Institute.
- World Resources Institute. (2015). *The Environmental Democracy Index*. World Resources Institute.

เมื่อเสรีนิยมเกิดและเบ่งบานในดงอนุรักษนิยม ?
การศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 จังหวัดสงขลา

Did Liberalism Emerge and Flourish in a Conservative
Stronghold? A Study of the 2023 General Election
in Songkhla Province

บุษอริ ยีหะ*

Bukhoree Yeema**

บทความนี้
Received
31 กรกฎาคม 2567
Revised
4 กันยายน 2567
Accepted
15 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มาจากการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 จังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพฤติกรรมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดสงขลา 2. เพื่อวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งของจังหวัดสงขลาทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับอุดมการณ์ทางการเมือง ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายส่วน ประกอบด้วยการสำรวจเอกสาร การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะทำงานของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม เช่น การติดตามการลงพื้นที่หาเสียงของผู้สมัครและคณะทำงาน การเข้าร่วมฟังการปราศรัย การสังเกตการณ์วันลงสมัครรับเลือกตั้ง ผลการวิจัยพบว่า จังหวัดสงขลาที่พรรคประชาธิปัตย์ครองความนิยมมาอย่างยาวนานจนถูกมองว่าเป็นพื้นที่ที่มีอุดมการณ์อนุรักษนิยมสูงไม่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ของภาคใต้

* รองศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา (ดร.)

** Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Songkhla Rajabhat University. (Ph.D.)

แต่ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2566 มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเมื่อระบบเลือกตั้งเป็นระบบคู่ขนานระหว่างระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อ ใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ คัดคะแนนแยกออกจากกัน ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้สมัครในการหาเสียงเลือกตั้งเฉพาะตนในระบบเขตเป็นหลัก ส่วนระบบบัญชีรายชื่อให้อิสระแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น แม้ว่าผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้ง 6 คนจาก 9 เขต มากกว่าการเลือกตั้งปี 2562 แต่เป็นการเลือกจากปัจจัยที่มาจากคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร ไม่ใช่มาจากความนิยมที่มีต่อพรรค ซึ่งพิจารณาได้จากคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคประชาธิปัตย์ ไม่ได้อันดับที่ 1 ในเขตที่ชนะเลือกตั้งเลย ในส่วนของพฤติกรรมทางการเมืองและการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้งมีการเข้าร่วมรับฟังปราศรัยจากเวทีของพรรคก้าวไกล ที่มีอุดมการณ์เสรีนิยม ซึ่งสะท้อนจากนโยบายหาเสียงอย่างค้ำคั่ง แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น โดยเฉพาะพรรคที่มีอุดมการณ์อนุรักษนิยม ผลการเลือกตั้งพรรคก้าวไกลไม่สามารถชนะเลือกตั้งในระบบเขตเลย แต่ในระบบบัญชีรายชื่อได้คะแนนเป็นอันดับที่ 1 ถึง 6 เขต จากทั้งหมด 9 เขต แม้กระทั่งในเขตเลือกตั้งที่ไม่ได้ส่งผู้สมัครในระบบเขต อย่างไรก็ตาม เมื่อนำคะแนนระบบบัญชีรายชื่อของพรรครวมไทยสร้างชาติรวมกับพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีอุดมการณ์อนุรักษนิยมทั้ง 2 พรรค พบว่ามีคะแนนมากกว่าพรรคก้าวไกล จึงยากที่จะสรุปได้ว่า อุดมการณ์เสรีนิยมได้เกิดและแบ่งบานในพื้นที่อนุรักษนิยมแห่งนี้แล้ว

คำสำคัญ : การเลือกตั้ง, การเลือกตั้ง--ไทย--สงขลา, พฤติกรรมทางการเมือง, พรรคการเมือง

Abstract

This research article is based on a study titled A Study of Political Movements and Voting Behavior in the 2023 General Election in Songkhla Province. The objectives are: (1) to examine the political movements and behavior of election candidates, as well as the voting behavior of eligible voters in Songkhla Province, and (2) to analyze the election results in both the constituency and party-list systems in relation to political ideologies. This study employed qualitative methods, collecting data from various sources, including document analysis, semi-structured interviews with key informants—such as election candidates and their campaign teams—and non-participant observation, which involved monitoring campaign activities, attending speeches, and observing election-day events.

The research findings revealed that Songkhla, a province historically dominated by the Democrat Party and considered highly conservative, like other southern provinces, experienced significant changes in political movements and voting behavior during the 2023 general election. The transition to a parallel election system, with separate constituency and party-list ballots, led to a shift in political dynamics. Candidates primarily focused on individual campaigns within the constituency system, while the party-list system provided voters with greater flexibility in their choices. Although Democrat Party candidates won 6 out of 9 constituencies—more than in the 2019 election—this victory was largely attributed to the personal appeal of individual candidates rather than the party’s overall popularity. This was evident from the fact that the Democrat Party did not rank first in the party-list system in any of the constituencies where its candidates won.

Regarding voters’ political behavior and election participation during the campaign period, speeches by the Move Forward Party, which espouses a liberal ideology reflected in its campaign policies, attracted substantial attendance. This stands in contrast to other political parties, particularly those with conservative ideologies.

Although the Move Forward Party did not secure any constituency seats, it ranked first in the party-list system in six out of the nine constituencies, even in areas where it did not field a constituency candidate. However, when the combined party-list votes of the conservative-leaning United Thai Nation Party and the Democrat Party were taken into account, they surpassed those of the Move Forward Party. Therefore, it remains difficult to conclude that liberalism has truly emerged and flourished in this traditionally conservative region.

Keywords: Elections, Elections--Thailand--Songkhla, Voting Behavior, Political Parties

บทนำ

สงขลาเป็นจังหวัดหนึ่งของภาคใต้ที่มักจะได้รับ ความสนใจทางการเมืองและการเลือกตั้ง ในแต่ละครั้ง ด้านหนึ่งเป็นผลมาจากพรรคประชาธิปัตย์ครองความนิยมมาอย่างยาวนานเกือบ 3 ทศวรรษ ในลักษณะผูกขาดเกือบทั้งหมดของภาคใต้ ซึ่งรวมถึงจังหวัดสงขลา ยกเว้น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่พฤติกรรมการเลือกตั้งนิยมเลือกตัวบุคคลมากกว่าพรรค (บุษอริ ยีหมะ, 2562) และอีกด้านหนึ่งแกนนำ พรรคคนสำคัญๆ ของพรรคประชาธิปัตย์หลายยุค หลายสมัยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ของ สงขลา เช่น ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ถาวร เสนเนียม นิพนธ์ บุญญามณี

การเมืองของสงขลาเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งอย่างหนักจากที่เคยครองที่นั่งทั้งจังหวัด 8 ที่นั่ง เหลือเพียง 3 ที่นั่งเท่านั้น ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ส่งสัญญาณให้เห็นว่า ภูมิทัศน์ทางการเมืองของจังหวัด สงขลาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในอดีตนับตั้งแต่การเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535 เป็นต้นมาที่พรรค ประชาธิปัตย์ครองความนิยมทุกเขตทั้งจังหวัดมาโดยตลอดทำให้ทั้งในหมู่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและ พรรคการเมืองต่างๆ ล้วนเห็นว่า จังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่ผูกขาดของพรรคประชาธิปัตย์ไม่แตกต่างจาก จังหวัดอื่นๆ ของภาคใต้จึงยากเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้สมัครจากพรรคการเมืองอื่นๆ ที่จะชนะเลือกตั้งได้ แม้พรรคอื่นๆ ส่งผู้สมัครลงแข่งขันก็หวังเพียงให้ได้คะแนนบ้าง ไม่ได้หวังชนะเลือกตั้ง ผู้สมัครล้วนมี คุณสมบัติที่ไม่ค่อยโดดเด่นเพราะผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่ดีเช่น ภูมิหลังทางการศึกษาดี ประสบความสำเร็จ ในวงวิชาชีพ มีเครือข่าย หรือเครือข่ายทางการเมืองมากก็ไม่ลงสมัครแข่งขันกับพรรคประชาธิปัตย์เพราะ เชื่อว่าไม่สามารถแข่งกับพรรคประชาธิปัตย์ที่สร้างความผูกพันกับประชาชนในพื้นที่มาอย่างยาวนานได้ จนเกิดวาทกรรม “ประชาธิปัตย์ส่งเสาไฟฟ้าคนใต้ก็เลือก” (บุษอริ ยีหมะ, 2550)

อีกทั้งการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 จังหวัดสงขลาที่มีที่นั่ง สส. เพิ่มขึ้นจากเดิม 8 ที่นั่ง เป็น 9 ที่นั่ง จึงเป็นการเลือกตั้งที่น่าสนใจอย่างยิ่งทั้งในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ที่ต้องการฟื้นความนิยม กลับมาใหม่อีกครั้ง และพรรคการเมืองอื่นๆ ที่เห็นว่าโอกาสชนะเลือกตั้งเป็นไปได้สูงกว่าครั้งก่อนๆ เพราะ มีตัวอย่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้านี้ในปี 2562 ให้เห็นแล้ว

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 เกิดขึ้นภายใต้ภูมิทัศน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมในระดับชาติและจังหวัดสงขลาที่น่าสนใจยิ่งหลายประการ รายละเอียดดังนี้

1) การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 เป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ความแตกต่างประการหนึ่งจากการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 คือ ระบบเลือกตั้ง มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment: MMA)

ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเพื่อเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งส่งผลให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งมากที่สุดในประวัติศาสตร์ถึง 81 พรรค จำนวนผู้สมัครในระบบเขตทั้งสิ้น 11,181 คน แบบบัญชีรายชื่อ 2,917 คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562) เช่นเดียวกับจังหวัดสงขลาที่มีผู้สมัครมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ เขตเลือกตั้งทั้ง 8 เขต มีผู้สมัครเกิน 30 คนทุกเขต รวมทั้งสิ้น 269 คน (บุญอริ ยีหมะ, 2563) ส่วนการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 ระบบเลือกตั้งเป็นระบบคู่ขนาน (parallel system) ระหว่างระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อพรรค ใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบเพื่อหาผู้ชนะเลือกตั้งแยกออกจากกัน ซึ่งเคยใช้ในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 และ 2548 ภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 เพียงแต่ต่างกันตรงที่ระบบปัจจุบันไม่มีการตัดสิทธิพรรคที่ได้คะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อต่ำกว่าร้อยละ 5 นอกจากการคำนวณและจัดสรรที่นั่ง ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนานนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ เห็นว่า ทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง “เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ” กล่าวคือ ในระบบบัญชีรายชื่อจะเลือกพรรคที่ตนอยากให้เป็นรัฐบาลเพราะชอบนโยบาย ส่วนในระบบเขตอาจจะไม่เลือกผู้สมัครจากพรรคนั้นเพราะคุณสมบัติด้อยกว่าผู้สมัครของพรรคการเมืองอื่น (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2559)

2) การแบ่งขั้วพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอนุรักษ์นิยมกับเสรีนิยม โดยพิจารณาจากความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองต่างๆ ซึ่งรวมถึงนโยบายหาเสียงเลือกตั้ง

อุดมการณ์อนุรักษ์นิยมมีลักษณะสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับสถาบันต่างๆ เช่น สถาบันครอบครัว การเน้นชุมชนและสังคมอยู่เหนือปัจเจกชน ตระหนักว่าธรรมชาติของมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่ไม่สมบูรณ์ (human imperfection) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีรัฐ/รัฐบาลที่เข้มแข็งเพื่ออารักขาระเบียบแบบแผน ศีลธรรมอันดีในสังคม ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นทางสังคม และความแตกต่างของผู้คนที่แบ่งตามลำดับชั้นเป็นกฎเกณฑ์ตามธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ เสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะมีขึ้นได้ก็จะต้องดำเนินควบคู่กับสำนึกของความรับผิดชอบและความสมัครใจที่จะยอมรับในหน้าที่และกฎระเบียบต่างๆ ของสังคม (Hloušek & Kopecek, 2010) ในทางการเมืองอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมจึงต้องการปกป้องรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และสถาบันต่างๆ ที่เก่าแก่ไว้ หากจะมีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยไม่กระทบสาระสำคัญ การให้ความสำคัญต่อสถานภาพทางสังคมของบุคคลจึงสนับสนุนส่งเสริมระบบอาวุโส มองความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์เป็นเรื่องปกติ เพียงแต่ผู้มีสถานภาพสูงกว่าต้องให้ความเอื้อเฟื้อเกื้อกูลแก่คนที่ต่ำต้อยกว่า ในทางเศรษฐกิจอนุรักษ์นิยมคลาสสิก (classical conservatism) หรืออนุรักษ์นิยมดั้งเดิมนี้นับเน้นให้รัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายและโครงการต่างๆ เพื่อคนทั้งสังคม แทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ของปัจเจกชนผ่านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ไม่เห็นด้วยกับระบบตลาดเสรีที่ใช้กลไกตลาดเป็นตัวกำกับระบบเศรษฐกิจ ในระยะเวลาต่อมาระบบทุนนิยมมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจโลก ในหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนแนวทางจากอนุรักษนิยมคลาสสิกมาเป็นอนุรักษนิยมสมัยใหม่ (modern conservative) หรือ อนุรักษนิยมเสรี (liberal conservatism) ซึ่งเน้นให้รัฐบาลมีบทบาทจำกัด ลดการแทรกแซงหรือไม่แทรกแซงทางเศรษฐกิจเลยก็จะเป็นการดี หากรัฐบาลจะแทรกแซงควรแทรกแซงในแง่ของการเป็นผู้รักษากติกา กฎเกณฑ์การแข่งขันเสรี แต่ไม่ควรจำกัดผลกำไรของผู้ชนะ และบรรเทาการสูญเสียของฝ่ายที่พ่ายแพ้ ไม่ควรเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพราะจะทำให้การลงทุนลดน้อยลง ส่งผลกระทบต่อผลผลิตและอัตราการจ้างงาน ตัวอย่างของอนุรักษนิยมเสรี เช่น รัฐบาลนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) ของอังกฤษในยุคทศวรรษ ปี 1980 (Ranney, 1993) ลักษณะของอนุรักษนิยมเสรีจึงมีความคล้ายคลึงกับเสรีนิยมใหม่ที่จะกล่าวถึงต่อไป

อุดมการณ์เสรีนิยมมีแนวความคิดหลักคือ ปัจเจกชนนิยม (individualism) จึงมุ่งเน้นความเท่าเทียมกัน มนุษย์ทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (equality before the law) ส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนนับตั้งแต่สิทธิ เสรีภาพในร่างกาย สิทธิ เสรีภาพในการดำเนินชีวิต รวมถึงสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองที่รัฐบาลไม่อาจใช้อำนาจบีบบังคับหรือปิดกั้นได้ เช่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การเดินขบวน การชุมนุมประท้วง (Heywood, 2002) รัฐบาลภายใต้อุดมการณ์นี้จึงเป็นรัฐบาลที่มีขอบเขตอำนาจจำกัดหรือ รัฐบาลที่ปกครองน้อย (less government)

อุดมการณ์เสรีนิยมนับเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 และในช่วงศตวรรษที่ 19 นับเป็นยุคทองของอุดมการณ์เสรีนิยม เมื่อเกิดการขยายตัวของชนชั้นกลางซึ่งใช้อุดมการณ์นี้ต่อต้านรูปแบบการปกครองแบบโบราณและพวกอนุรักษนิยม (Hloušek and Kopecek, 2010) ในทางเศรษฐกิจ อุดมการณ์เสรีนิยมได้รับการขยายความจาก อדם สมิธ (Adam Smith) นักปรัชญาและเศรษฐศาสตร์ชาวสกอตแลนด์ ซึ่งเสนอไว้ในหนังสือชื่อ The Wealth of Nations มีสาระสำคัญสรุปได้ว่าความมั่งคั่งของชาติที่แท้จริงมาจากการเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนผลิตสินค้าและบริการและการซื้อขายแลกเปลี่ยนอย่างเสรีในระบบเศรษฐกิจเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของปัจเจกชน สนับสนุนระบบตลาดเสรีหรือระบบทุนนิยมที่รัฐต้องไม่เข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายของปัจเจกชนเพราะเป็นหน้าที่ของกลไกตลาดตามกฎหมายอุปสงค์และอุปทาน (Smith, 1950, as cited in Roskin, Cord, Medeiros & Jones, 2016)

อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์เสรีนิยมก็ไม่ต่างจากอุดมการณ์อนุรักษนิยมเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทแวดล้อมทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนั้น

ในทางเศรษฐกิจถูกจัดประเภทเป็นเสรีนิยมคลาสสิก (classical liberalism) หรือเสรีนิยมดั้งเดิม โดยในช่วงศตวรรษที่ 20 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ อย่างมหาศาล เมื่อช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนห่างกันมาก ความอดอยากยากจนแผ่ขยายมากขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่โดยปรับเปลี่ยนเป็นอุดมการณ์เสรีนิยมเชิงสังคม (social liberalism) หรือในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า เสรีนิยมสมัยใหม่ (modern liberalism) ที่ยินยอมให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังคือ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) เพื่อแก้ไขปัญหาจากสภาวะ “รวยกระจุก จนกระจาย” ในระบบทุนนิยม เช่น การมีสวัสดิการค่าครองชีพแก่ผู้สูงอายุ คนยากไร้และคนว่างงาน การสนับสนุนให้ภาครัฐดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานภาครัฐ ได้แก่ เชื้อเพลิง ถ่านหิน เป็นต้น กรณีตัวอย่างในยุคประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี. รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ของสหรัฐอเมริกาที่ใช้นโยบาย New Deal ในช่วงทศวรรษ 1930 เป็นต้น (Grigsby, 2005) แต่กระนั้น ในยุคปัจจุบัน โลกหันมาถือฟื้นอุดมการณ์เสรีนิยมคลาสสิกอีกครั้ง แต่เป็นที่รู้จักในชื่อใหม่ว่า เสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) เนื่องจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงทำให้ภาครัฐมีงบประมาณไม่เพียงพอ จึงมุ่งเน้นการจำกัดบทบาทของรัฐบาล ยกเลิกการแทรกแซงของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ เปิดให้ระบบตลาดเสรีเป็นผู้แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจอีกครั้ง เช่น การลดรายจ่ายภาครัฐเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในทางเศรษฐกิจ การรัดเข็มขัดทางการเงิน (fiscal austerity) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (privatization) การตัดสวัสดิการค่าครองชีพที่อุดหนุนผู้ยากไร้ การควบคุมการขึ้นค่าแรง

จากรายละเอียดของอุดมการณ์อนุรักษนิยมและเสรีนิยมที่กล่าวไว้ข้างต้นพบว่า มีการแตกแขนงออกไปจากตอนเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน แต่เมื่อสื่อมวลชนไทยนำเสนอและเป็นที่รับรู้ของคนทั่วไปจะแบ่งออกเป็นเพียงอนุรักษนิยมกับเสรีนิยม ซึ่งเป็นการแบ่งอย่างกว้างๆ โดยไม่ลงไปในรายละเอียดของแขนงที่แตกต่างออกไป โดยพรรครัฐบาลเดิมได้รับการจัดประเภทว่ามีอุดมการณ์อนุรักษนิยม ได้แก่ พรรคพลังประชารัฐ พรรคภูมิใจไทย พรรคประชาธิปัตย์ รวมถึงพรรครวมไทยสร้างชาติ ซึ่งเป็นพรรคเกิดใหม่ที่เพิ่งส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้แต่เสนอชื่อพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อดีตหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ทำรัฐประหารเมื่อปี 2557 และสืบทอดอำนาจหลังการรัฐประหารเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งยาวนานจนถึงต้นปี 2562 จากนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องหลังการเลือกตั้งปี 2562 ให้เป็นแคนดิเดตนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง พรรคพลังประชารัฐมีหัวหน้าพรรคคือ พลเอกประวิทย์ วงษ์สุวรรณ รองหัวหน้า คสช. นโยบายหาเสียงของพรรคพลังประชารัฐมุ่งเน้นความต่อเนื่องจากรัฐบาลหลังการเลือกตั้งปี 2562 ที่พรรคเป็นแกนนำรัฐบาลประสบความสำเร็จจากนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจน

แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้เปลี่ยนแปลงคำเรียกขานว่า บัตรประชากรรัฐ การเพิ่มเบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยภาพรวมนโยบายหาเสียงมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยมตามที่รัฐบาลก่อนหน้านี้ถูกวิจารณ์มาโดยตลอด มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขเชิงโครงสร้าง หรือการแก้ไขปัญหาระยะยาว เช่นเดียวกับพรรครวมไทยสร้างชาติ นโยบายหลายอย่างเป็นนโยบายที่ต่อเนื่องจากสมัยที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นนายกรัฐมนตรี เช่น นโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ สอดคล้องกับสโลแกนในการหาเสียงว่า “ทำแล้ว ทำอยู่ ทำต่อ” นับว่านโยบายหาเสียงไม่มีความโดดเด่นเพราะพรรคนี้ต้องการชูตัวบุคคลคือ พลเอกประยุทธ์ มากกว่านโยบายพรรค พรรคภูมิใจไทยมีนโยบายมุ่งเน้นภาคการท่องเที่ยว เช่น การเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว การรักษาเมืองหลัก พักพื้นเมืองรอง การท่องเที่ยวสมัยใหม่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นโยบายที่ได้รับการกล่าวขานและวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดก็คือ กัญชาเสรี ส่วนพรรคประชาธิปัตย์นโยบายหาเสียงไม่แตกต่างจากครั้งอดีต เช่น ประกันรายได้สินค้าเกษตร ธนาคารหมู่บ้าน-ชุมชนแห่งละ 2 ล้านบาท นมโรงเรียน เป็นต้น

ในขณะที่พรรคที่มีอุดมการณ์เสรีนิยมได้แก่ พรรคก้าวไกล พรรคเพื่อไทย พรรคประชาชาติ พรรคเสรีรวมไทย นโยบายหาเสียงของพรรคก้าวไกลมีความโดดเด่นมากที่สุดเมื่อเทียบกับพรรคอื่นๆ ในกลุ่มนี้ในด้านของการมีอุดมการณ์เสรีนิยม โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เช่น ปฏิรูประบบการจ้างงาน ค่าแรงขั้นต่ำ รัฐสวัสดิการ การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปตำรวจ การปฏิรูปกองทัพ การยกเลิกการเกณฑ์ทหารให้ใช้ความสมัครใจแทน นโยบายที่นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางก็คือ การแก้ไขกฎหมายอาญามาตรา 112 นอกจากนั้น บางนโยบายยังมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในเวทีหาเสียงและสื่อสังคมออนไลน์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่ที่มีผู้สิทธิเลือกตั้งเป็นมุสลิมจำนวนมากคือ นโยบายสุราก้าวหน้า นโยบายสมรสเท่าเทียม ส่วนนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทยมีลักษณะก้าวหน้าสอดคล้องกับลักษณะของอุดมการณ์เสรีนิยมเช่นเดียวกันเพียงแต่ไม่ครอบคลุมทั่วทุกด้านเหมือนพรรคก้าวไกล เช่น ยกเลิกการเกณฑ์ทหารให้สมัครโดยสมัครใจ ทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จัดการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในจังหวัดที่มีความพร้อม

หากพิจารณาจากรายละเอียดของอุดมการณ์ที่แตกแขนงออกไปดังที่ได้อภิปรายมาแล้วจะพบว่า ในทางการเมืองและเศรษฐกิจพรรครัฐบาลเดิมตรงกับอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมดั้งเดิมค่อนข้างมาก โดยไม่มีนโยบายปฏิรูปหรือแก้ไขเชิงโครงสร้าง มุ่งเน้นให้รัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายและโครงการต่างๆ เพื่อคนเปราะบาง เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประกันรายได้สินค้าเกษตร

ในขณะที่พรรคฝ่ายค้าน ได้แก่ พรรคก้าวไกล พรรคเพื่อไทย พรรคประชาชาติ พรรคเสรีรวมไทยถูกจัดให้อยู่ในอุดมการณ์แบบเสรีนิยม โดยเฉพาะพรรคก้าวไกล เมื่อพิจารณารายละเอียด

ในทางการเมืองจัดอยู่ในอุดมการณ์เสรีนิยมคลาสสิกเพราะมุ่งเน้นปฏิรูปเชิงโครงสร้าง เช่น ปัญหาความเท่าเทียมทางเพศผ่านนโยบายสมรสเท่าเทียม การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปกองทัพ การยกเลิกเกณฑ์ทหารให้ใช้ความสมัครใจแทน ในขณะที่ในทางเศรษฐกิจจัดอยู่ในอุดมการณ์เสรีนิยมเชิงสังคมนมากกว่าเสรีนิยมคลาสสิก หรือเสรีนิยมใหม่เพราะมุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น ระบบการจ้างงาน ค่าแรงขั้นต่ำ การผูกขาดทางเศรษฐกิจ

3) ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลเดิมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าไร้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเมื่อเงินเฟ้อพุ่งสูงขึ้นส่งผลทำให้ราคาสินค้าพุ่งสูงขึ้นไม่สอดคล้องกับรายได้ที่เท่าเดิมหรือลดลงในคนบางกลุ่ม ประกอบกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ขาดประสิทธิภาพจนมีคนล้มป่วยจำนวนมากและเสียชีวิตในอัตราที่สูง ทั้งนี้การระบาดของโรคโควิด-19 เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจให้เลวร้ายลงไปอีก เนื่องจากธุรกิจหลายประเภทต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบใหม่ (new normal) ต้องสวมหน้ากากอนามัย ยืน หรือนั่งต้องเว้นระยะห่าง ส่งผลกระทบต่อธุรกิจหลายประเภท เช่น ร้านอาหารไม่สามารถรองรับลูกค้าจำนวนมากเช่นปกติได้ หรือต้องซื้อกลับไปรับประทานนอกร้านหรือที่บ้าน บางธุรกิจต้องปิดกิจการ เพราะผู้บริโภคมีกำลังซื้อลดลง เนื่องจากต้องออกจากงานจากสาเหตุที่หน่วยงานที่ทำงานอยู่ต้องปิดกิจการจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

4) การขยายตัวของการใช้สื่อสังคมออนไลน์ หรือโซเชียลมีเดีย (social media) ปัจจุบันโซเชียลมีเดีย แพร่กระจายไปยังคนทุกกลุ่มและทุกพื้นที่ ดังที่ปรากฏในรายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี 2565 ของศูนย์วิเคราะห์ข้อมูล สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ชัยชนะ มิตรพันธ์, 2565) พบว่าในปี 2564 มีผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตสูงถึง 52.5 ล้านคน หรือคิดเป็น 79.3% ของประชากรทั้งประเทศที่มีจำนวน 66.2 ล้านคน เพิ่มขึ้นปีละ 3.6 ล้านคน แสดงให้เห็นว่าคนไทยมีการใช้งานอินเทอร์เน็ตอย่างแพร่หลายและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกๆ ปี จากตัวเลขสถิติกล่าวได้ว่า แม้กระทั่งคนในพื้นที่ชนบทได้เข้าถึงโซเชียลมีเดียแล้ว จึงน่าจะมีผลทำให้การรับรู้ทางการเมือง ความคิดทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างจากในอดีตและไม่แตกต่างจากคนในสังคมเมือง การอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองและการเลือกตั้งในยุคปัจจุบันจึงน่าจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ไม่เป็นไปตามคำอธิบายของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ในงานวิชาการอันโด่งดังที่อธิบายสังคมไทยตั้งแต่เมื่อ 30 ปีที่แล้วที่แยกความแตกต่างของความคิดทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างคนที่อยู่ในพื้นที่เขตเมืองกับเขตชนบท (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550)

5) รุ่นหรือช่วงอายุ (Generation หรือย่อว่า Gen) กับความคิดทางการเมือง รุ่น หรือช่วงอายุมีความสัมพันธ์กับโลกทัศน์ ความคิดทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งในท้ายที่สุดจะสะท้อนออกมาเป็นพฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้ง มักจะมีการแบ่งกันอย่างกว้างๆ ก็คือ คนวัยกลางคนขึ้นไป ซึ่งผ่านการใช้ชีวิต ผ่านประสบการณ์ทางสังคมทั้งสังคมของตนเองและประสบการณ์ของโลกโดยตรงและโดยอ้อมมักจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบอนุรักษ์นิยมที่หัวนเกรงอนาคตและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่คนรุ่นเยาวชน คนหนุ่มสาว ซึ่งมีความคาดหวังถึงสังคมที่ยังมาไม่ถึง ในขณะที่ตนเองเพิ่งจะผ่านการใช้ชีวิตในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่ได้ไม่นาน ผ่านประสบการณ์ทางสังคมทั้งในสังคมตนเองและรับรู้สังคมโลกได้ไม่นานนักมักจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยม ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงของสังคมให้ดียิ่งๆ ขึ้น วาดหวังอนาคตข้างหน้าในทางที่พัฒนามากกว่าที่เป็นอยู่ ปัจจุบันมีการแจกแจงช่วงอายุอย่างละเอียดมากขึ้นถึง 6 ช่วง เมื่อพิจารณาเฉพาะช่วงอายุที่มีจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อทิศทางของการเมืองไทยจะได้ 4 ช่วง คือ Gen x เป็นผู้ที่เกิดในช่วงปี พ.ศ.2508-2523 หรือมีอายุระหว่าง 43-58 ปี มีจำนวนมากที่สุดคือ 16,091,150 คน รองลงมาคือ Gen y ซึ่งเกิดระหว่างปี 2524-2539 หรือมีอายุระหว่าง 27-42 ปี มีจำนวน 15,114,468 คน ในขณะที่ Gen z ซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนคนหนุ่มสาว เกิดระหว่างปี พ.ศ.2540-2555 หรือ มีอายุระหว่าง 11-26 ปี มีจำนวน 7,670,354 คน โดยตามหลังอันดับที่ 3 คือ Baby boomer ซึ่งเกิดระหว่างปี 2489-2507 หรือมีอายุระหว่าง 57-77 ปี มีจำนวน 11,153,133 คน แต่ละช่วงอายุมีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ รวมถึงความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง (สันหัตต โพธิสา, 2566)

บทความวิจัยนี้จึงต้องการหาคำตอบว่า ภูมิทัศน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับชาติและจังหวัดสงขลาตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดมีอิทธิพลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้งในด้านความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลาอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

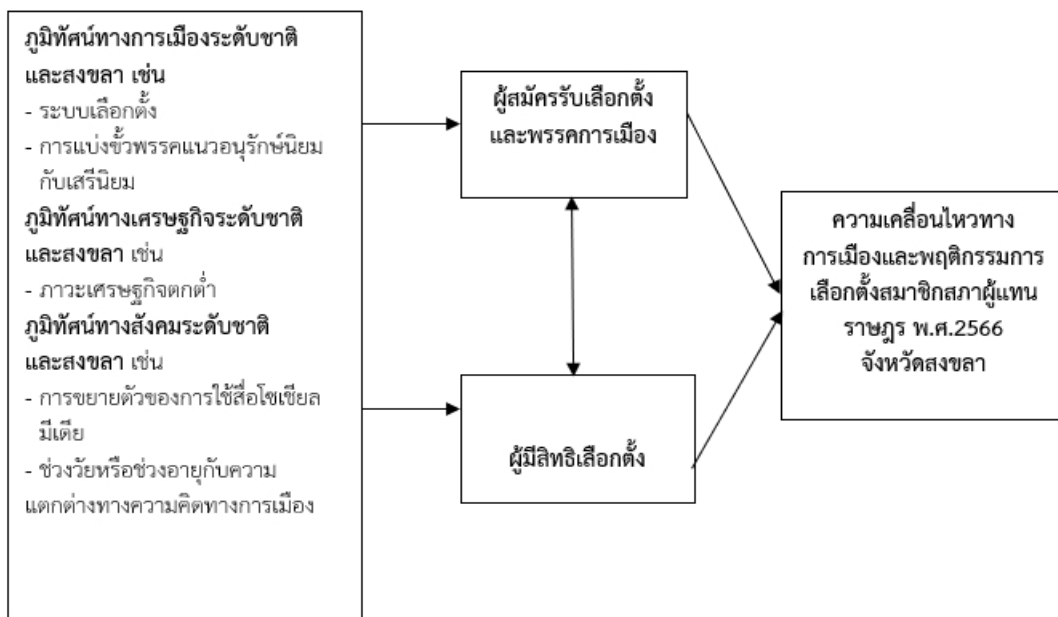
บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดสงขลา
2. เพื่อวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งของจังหวัดสงขลาทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับอุดมการณ์ทางการเมือง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในทางสังคมศาสตร์แนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง (structure) กับ ตัวแสดง หรือผู้กระทำ (actor) ว่า ปัจจัยเชิงโครงสร้างทำหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตความเป็นไปได้ ในการกระทำต่อตัวแสดงหรือผู้กระทำ หรือกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมว่าสิ่งใดกระทำได้ สิ่งใด ไม่สามารถกระทำได้ หรือกระทำแล้วยากที่จะบรรลุผลสำเร็จ โครงสร้างจึงเป็นได้ทั้งกรอบจำกัด (constraint) และโอกาส (opportunity) ในการกระทำหรือแสดงพฤติกรรมของคนในสังคม (Hay, 1995) ดังนั้น ภูมิทัศน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับชาติและจังหวัดสงขลา นับว่าเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้าง ที่ห้อมล้อมและมีอิทธิพลต่อตัวแสดงที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้งนับตั้งแต่ ก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้ง การหาเสียงเลือกตั้งและหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง แล้วในด้านความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองการเลือกตั้งดังที่ปรากฏตามภาพที่ 1

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ที่มา: ผู้วิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายส่วน ประกอบด้วย การสำรวจเอกสาร เช่น หนังสือพิมพ์ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ข้อมูล ข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต สื่อสังคมออนไลน์ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะทำงานของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองและสื่อมวลชน และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) เช่น การติดตามการลงพื้นที่หาเสียงของผู้สมัครและคณะทำงาน การเข้าร่วมฟังการปราศรัย การสังเกตการณ์วันลงสมัครรับเลือกตั้ง การติดตามบรรยากาศในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

1. ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครและพรรคการเมือง

1.1 การแข่งขันการเลือกตั้งมีความเข้มข้นทั้งจากพรรคประชาธิปัตย์ที่ต้องการฟื้นความนิยมกลับมาใหม่ และจากพรรคการเมืองอื่นๆ ที่มีที่นั่งในสภามาแล้วจากการเลือกตั้งปี พ.ศ.2562 พรรคการเมืองเหล่านี้ต้องการเพิ่มจำนวนที่นั่งคือ ภูมิใจไทยและพลังประชารัฐ ในขณะที่พรรคการเมืองใหม่คือรวมไทยสร้างชาติ ซึ่งมีอดีต สส. 3 คน ย้ายจากพรรคพลังประชารัฐตามพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็คาดหวังจะชนะเลือกตั้งครั้งนี้ บรรยากาศการยื่นใบสมัครเลือกตั้งวันแรกจึงมีความคึกคัก หลายพรรคมีแกนนำพรรคคนสำคัญนำผู้สมัครแต่ละเขตมาลงสมัคร เช่น ประชาธิปัตย์นำทีมโดย เดชอุดม ขาวทอง รองหัวหน้าพรรคเขตภาคใต้และเป็นผู้สมัคร รวมทั้งภรรยาและบุตรชายที่เป็นผู้สมัครด้วย และนิพนธ์ บุญญามณี รองหัวหน้าพรรคตามภารกิจ ซึ่งมีบุตรชายเป็นผู้สมัคร พรรคภูมิใจไทยมีพิพัฒน์ รัชกิจประการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และยังเป็นรองหัวหน้าพรรค ในขณะที่ผู้ให้การสนับสนุนพรรคแต่ละพรรคมากเป็นจำนวนมาก พร้อมทั้งรถแห่และถือป้ายขนาดเล็ก มีเพียงพรรคก้าวไกลที่มีผู้ให้การสนับสนุนจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับพรรคการเมืองอื่นๆ การมีผู้ให้การสนับสนุนมากหรือน้อยแตกต่างกันนี้สะท้อนให้เห็นถึงคะแนนเสียงจัดตั้งของแต่ละพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองที่มี สส. ในพื้นที่จะมีจำนวนผู้มาให้การสนับสนุนมาก ในกรณีของพรรครวมไทยสร้างชาติแม้เป็นพรรคการเมืองใหม่แต่มีอดีต สส. จากพรรคพลังประชารัฐย้ายไปสังกัดทั้งหมดทุกเขตเลือกตั้ง (ยกเว้นเขต 1 ที่อดีต สส. ของพรรคลาออกไปสมัครและชนะเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครสงขลา) ทำให้ผู้ให้การสนับสนุนย้ายตามไปด้วย

ในขณะที่พรรคเพื่อไทยมีผู้ให้การสนับสนุนในสัดส่วนที่น้อยอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ระดับประเทศก็ตามแต่เป็นพรรคที่ไม่ได้รับความนิยมในพื้นที่เลยทั้งๆ ที่มีการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องทุกครั้งนับตั้งแต่อดีตเรื่อยมา (ในนามพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน) กรณีของพรรคก้าวไกลยิ่งเห็นถึงความชัดเจนว่าพรรคไม่มีฐานเสียง ไม่มีประชาชนผู้ให้การสนับสนุนเป็นทุนเดิม มีเพียงคณะกรรมการและทีมงานหาเสียงของพรรคเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ก่อนจะถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหลายพรรคประสบปัญหาการคัดสรรผู้สมัคร มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้สมัคร หรือเพ่งจะได้ผู้สมัครก่อนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งไม่นาน ปัญหานี้มาจากหลายสาเหตุ ประการหนึ่งมาจากไม่มีกฎหมายบังคับให้ทำไพรมารีโหวต (primary vote) หรือการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้สมัครของพรรคในเขตเลือกตั้ง (Kenig & Pruysers, 2018) โดยให้สมาชิกพรรคเป็นผู้ลงคะแนน บางพรรคยังมีคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครหลายคนก่อให้เกิดปัญหาว่าคณะใดเป็นผู้มีอำนาจในหน้าที่นี้อย่างแท้จริงดังเช่นกรณีของพรรคเพื่อไทย

“การบริหารงานของพรรคไม่ได้ให้ความชัดเจนว่าคณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคลชุดใดที่มีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงในการคัดตัวและชี้ขาดผู้สมัคร ในขณะที่มีผู้สนใจลงสมัครในนามพรรคจำนวนมากทำให้ไม่เพียงผู้จะลงสมัครเท่านั้นที่สับสน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็สับสนเช่นเดียวกัน ผู้สนใจสมัครบางคนขึ้นป้ายหาเสียงในนามพรรคตรงตามรูปแบบป้ายหาเสียงของพรรคทุกประการ เว้นเพียงช่องหมายเลขผู้สมัครเท่านั้น แต่ในท้ายที่สุดผู้สมัครที่แท้จริงกลายเป็นบุคคลอื่น” (คณะกรรมการพรรคเพื่อไทย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 เมษายน 2566)

กรณีของพรรคก้าวไกลมีปัญหาที่แตกต่างจากพรรคเพื่อไทย เนื่องจากพรรคให้ความสำคัญกับอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสำคัญ มากกว่าคุณสมบัติหรือปัจจัยอื่นๆ จึงหาผู้สมัครที่ตรงกับความต้องการไม่มากนัก

“คุณสมบัติของผู้จะลงสมัครต้องมีอุดมการณ์ทางการเมือง แนวความคิดทางการเมือง และแนวทางการหาเสียงและการได้คะแนนเสียงต้องสอดคล้องกับพรรค โดยไม่สนใจคุณลักษณะด้านอื่นๆ เช่น ความมีชื่อเสียงในเขตเลือกตั้ง ฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานเสียง ทำให้หลายเขตได้ผู้สมัครล่าช้ากว่าจะเปิดตัวผู้สมัครให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับรู้ก็ใกล้ถึงวันรับสมัครเลือกตั้งแล้ว บางเขตไม่มีผู้มีความสมบัติเพียงพอจะลงสมัครทำให้ส่งผู้สมัครไม่ครบทุกเขต” (คณะกรรมการพรรคก้าวไกล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 มีนาคม 2566)

ปัญหาการจัดตัวผู้สมัครอีกประการหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตเลือกตั้ง เนื่องจากสงขลามีที่นั่งเพิ่มจาก 8 เขตเป็น 9 เขต ผู้จะลงสมัครหลายคน หลายพรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ประกาศและทำกิจกรรมในเขตเลือกตั้งหนึ่งมายาวนานแล้ว แต่เมื่อมีการแบ่งเขตใหม่จากการเพิ่มจำนวนที่นั่ง ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงการทำกิจกรรมในพื้นที่ใหม่และเร่งประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับรู้

1.2 การหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองโดยส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญกับการหาเสียงรูปแบบดั้งเดิมไม่ต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ จึงปรากฏให้เห็นป้ายคัดเอาต์ในพื้นที่ต่างๆ เป็นจำนวนมาก บางจุดจะเห็นป้ายคัดเอาต์ของพรรคต่างๆ และจำนวนก็มากตามไปด้วย เช่น บริเวณใกล้ทางแยกที่มีสัญญาณไฟจราจร หรือย่านชุมชนที่มีคนพลุกพล่าน นอกจากนั้น การใช้รถแห่หาเสียงยังคงมีใช้กันโดยทั่วไป ตลอดจนการเดินพบปะของผู้สมัครในพื้นที่ต่างๆ ทั้งในย่านชุมชน เช่น ตลาด หรือเดินตามบ้านเป็นการเคาะประตูบ้านยังคงปรากฏให้เห็นเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงบางพรรคการเมืองที่ไม่ค่อยเน้นการหาเสียงรูปแบบดั้งเดิม คือ พรรคก้าวไกล มีป้ายคัดเอาต์เป็นจำนวนน้อยมาก เช่นเดียวกับรถแห่หาเสียง แทบจะไม่มีให้เห็น บางเขตเลือกตั้งไม่มีเลย ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่ค่อยปรากฏเป็นข่าวในหน้าสื่อมวลชน ไม่คาดหวังคะแนนในระบบเขต หวังคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อก็เป็นเรื่องปกติที่จะเห็นป้ายคัดเอาต์จำนวนน้อย ติดประปรายในบางพื้นที่ และไม่มีรถแห่หาเสียง อย่างไรก็ตาม การหาเสียงรูปแบบดั้งเดิมที่เป็นประเด็นน่าสนใจในการเลือกตั้งครั้งนี้คือ การปราศรัยหาเสียงบนเวทีขนาดใหญ่ มีความแตกต่างกว่าทุกครั้งอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อการปราศรัยหาเสียงมีผู้ให้ความสนใจอย่างมาก แม้ว่าจะมีข้อสังเกตที่บางพรรคเป็นการชนคนจากพื้นที่ต่างๆ มาฟังการปราศรัยที่มักจะจัดขึ้นในพื้นที่อำเภอเมือง และอำเภอขนาดใหญ่ สังเกตได้จากรถบัสจำนวนมากที่จอดเรียงรายใกล้บริเวณพื้นที่ปราศรัย ในขณะที่บางพรรคมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด เมื่อผู้ฟังส่วนใหญ่เดินทางมากับรถจักรยานยนต์เป็นจำนวนมาก รองลงมาเป็นรถยนต์ แต่ไม่มีหรือแทบจะไม่เห็นรถบัสที่ขนผู้ฟังจำนวนมากมาฟังปราศรัยเลย ดังที่ปรากฏให้เห็นในเวทีปราศรัยของพรรคก้าวไกล โดยเฉพาะในช่วงโค้งสุดท้ายของการหาเสียงที่ใช้แคมเปญ “คาราวานก้าวไกล” สามารถเรียกความสนใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างคับคั่ง โดยผู้มาฟังปราศรัยส่วนใหญ่เป็นวัยรุ่นและคนหนุ่มสาววัยทำงานจำนวนมาก นับหมื่นคน พื้นที่ปราศรัยกลางแจ้งแอด ไม่สามารถรองรับคนจำนวนมากได้ทำให้ผู้ฟังบางส่วนต้องออกมายืนบริเวณเกาะกลางถนน เมื่อถึงช่วงเวลาที่นายพิธา ลี้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรค ขึ้นเวทีปราศรัยได้รับเสียงเชียร์และบริเวณหน้าเวทีอัดแน่นไปด้วยคนฟังที่ต้องการมาถ่ายรูปเซลฟี่กับนายพิธา ลี้มเจริญรัตน์ พร้อมกับเสียงตะโกน “สมัครก๊อ” (พิธายกทัพก้าวไกล, 2566)

บรรยากาศการหาเสียงที่น่าสนใจอย่างมีนัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การหาเสียงผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ผ่านแพลตฟอร์มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ อินสตาแกรม ดิกด็อก ยูทูบ

ทั้งพรรคและผู้สมัครต่างล้วนใช้วิธีการหาเสียงนี้ควบคู่กับการหาเสียงรูปแบบดั้งเดิม เพียงแต่ว่าจะมีการใช้รูปแบบใดมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับพรรคและผู้สมัครแต่ละราย อีกทั้งพรรคและผู้สมัครหลายๆ รายเมื่อมีการหาเสียงโดยใช้รูปแบบดั้งเดิมก็มักจะมีการถ่ายทอดสดกิจกรรมการหาเสียงผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ควบคู่กันไปด้วย ทำให้สามารถแพร่กระจายข้อมูล ข่าวสารการหาเสียงเป็นการเพิ่มจำนวนผู้รับรู้ในวงกว้างนอกเหนือจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งและพื้นที่ที่ใช้รูปแบบหาเสียงแบบดั้งเดิมเท่านั้น จากการสังเกตการณ์พบว่าพรรคและผู้สมัครที่เน้นการหาเสียงผ่านสื่อสังคมออนไลน์มากกว่าการหาเสียงแบบดั้งเดิมคือ พรรคและผู้สมัครพรรคก้าวไกล จากปัจจัยคุณสมบัติของผู้สมัครในระบบเขตที่ไม่ใช่คนมีชื่อเสียง ไม่มีฐานเสียง ไม่มีเงินทุนมากพอที่จะเน้นหาเสียงรูปแบบดั้งเดิมได้ การใช้สื่อสังคมออนไลน์จึงเป็นช่องทางในการหาเสียงที่ใช้ทุนต่ำและมีประสิทธิภาพสูง การเติบโตของสื่อสังคมออนไลน์ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับรู้ข้อมูลข่าวสารการเลือกตั้งผ่านช่องทางนี้เป็นสำคัญ

1.3 การเลือกตั้งครั้งนี้การซื้อสิทธิขายเสียงระบอบหนักกว่าทุกครั้ง แม้ว่าการซื้อขายเสียงเป็นเรื่องที่จับกุมผู้กระทำผิดได้ยากทั้งผู้ซื้อและผู้ขายเพราะยากที่จะปรากฏหลักฐานให้เห็นและไม่ค่อยมีผู้แจ้งเบาะแสให้ทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แต่การเลือกตั้งครั้งนี้ได้เกิดปรากฏการณ์ที่แตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ ที่เคยมีมาเมื่อหวัคเนนของพรรคภูมิใจไทยและผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกือบ 100 คน บุกศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งพรรคภูมิใจไทย เขต 2 ซึ่งเป็นพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ชั้นใน เพื่อทวงเงินที่รับปากไว้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะแจกให้รายละ 1,000 บาท ตามใบรายชื่อที่ได้รวบรวมไว้ในแต่ละหมู่บ้านจำนวนมากถึง 14,000 รายชื่อ (หาดใหญ่, 2566) ในขณะที่เขตเลือกตั้งที่ 4 ผู้สมัครจากพรรคภูมิใจไทยเช่นเดียวกันขึ้นรถแห่หาเสียงก่อนวันหย่อนบัตรเลือกตั้งเพียง 2 วัน โดยประกาศว่า ตนเองถอดใจในการเลือกตั้งครั้งนี้แล้วเพราะไม่มีเงินซื้อเสียง

“ไม่สามารถทำตามความต้องการของพ่อแม่พี่น้องประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ เพราะเป็นเพียงลูกชวานาจนๆ ที่เข้ามาสู่การเลือกตั้ง ไม่มีเงินจ่ายให้ผู้ที่ต้องการ และพรรคภูมิใจไทยที่ตนเป็นผู้สมัครไม่จ่ายเงินเพื่อให้ซื้อเสียงตามที่ผู้ต้องการ...การแข่งขันมีการใช้เงินสูงมาก ตนเองเข้ามาสมัคร สส. ครั้งนี้ เพราะต้องการพัฒนาพื้นที่เขต 4 ของ จังหวัดสงขลา ที่มีปัญหามากมาย โดยเฉพาะความยากจน แต่เมื่อไ้สุดท้ายมีการเรียกร้องเงินทองเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการใช้สิทธิ และฝ่ายของผู้สมัครบางพรรคก็หว่านเงิน ทั้งกับหวัคเนนและประชาชน เห็นว่าสู้ไม่ได้ จึงออกมาประกาศขอโทษประชาชนซึ่งคาดหวังกับตนเอง ให้เข้าใจว่าทำไมจึงยอมแพ้ก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง” (ผู้สมัคร, 2566)

1.4 การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีอิสระในการเลือกแตกต่างจากระบบเขตเพราะผู้สมัครส่วนใหญ่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยเน้นในระบบเขตเพื่อให้ตนเองชนะเลือกตั้งก่อนเป็นสำคัญ ส่วนในระบบบัญชีรายชื่อให้อิสระแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะเลือกพรรคใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเลือกพรรคเดียวกันกับพรรคที่ผู้สมัครในระบบเขตสังกัด เพื่อเอาตัวรอดในการเลือกตั้งครั้งนี้ที่มีการแข่งขันกันสูงมากจากความสนใจ ความตื่นตัวสูงของประชาชน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้สมัครรายหนึ่ง ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ในครั้งนี้และเป็นอดีต สส. อีกด้วยแต่คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อได้น้อยมาก โดยเขาให้เหตุผลเป็นการยืนยันในเรื่องนี้ว่า

“บัตร 2 ใบ สะดวกสำหรับผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครหาเสียงง่าย พรรคเน้นให้เอาตัวรอดจากเขตก่อน ไม่ต้องห่วงปาร์ตี้ ลิสต์” (ผู้สมัคร ส.ส. ระบบเขต, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 เมษายน 2566)

2. พฤติกรรมการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งทั้งระบบเขตและบัญชีรายชื่อ

2.1 ระบบเขตเลือกตั้งผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่ตัดสินใจเลือกจากปัจจัยที่มาจากผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง เช่น เครือข่ายอุปถัมภ์ในพื้นที่ การให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ โอกาสต่างๆ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและช่วงวิกฤต ตระกูลการเมือง ความมีชื่อเสียงของผู้สมัคร ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้สมัคร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้สมัครที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง “รัก” โดยผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์ชนะเลือกตั้งถึง 6 เขต จากทั้งหมด 9 เขต นอกเหนือจากคุณสมบัติเฉพาะตัวและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว อย่างน้อย 3 เขตเลือกตั้งมีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งกับเดชอุดม ขาวทอง ผู้สมัครที่เป็นรองหัวหน้าพรรคภาคใต้ ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งของพรรคในการเลือกตั้งครั้งนี้ ซึ่งไม่เพียงตัวเขาเท่านั้นที่ชนะเลือกตั้ง แต่ภรรยาและบุตรชายที่ลงสมัครด้วยก็ได้รับชัยชนะเช่นเดียวกัน ในขณะที่อีก 3 ที่นั่งที่เหลือเป็นของผู้สมัครพรรคภูมิใจไทย พลังประชารัฐ และรวมไทยสร้างชาติพรรคละ 1 ที่นั่ง ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การชนะเลือกตั้งของผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์เป็นการชนะที่มาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้สมัคร ไม่ได้สัมพันธ์กับพรรค เพราะเมื่อพิจารณาคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อในแต่ละเขตที่ผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์ชนะเลือกตั้งพบว่าคะแนนสวนทางกันทุกเขต แม้กระทั่งเขต 5 ซึ่งเดชอุดม ขาวทอง ได้คะแนนสูงสุดของจังหวัด แต่คะแนนในระบบบัญชีรายชื่ออยู่ในอันดับที่ 3 เท่านั้น รายละเอียดดังปรากฏตามตารางที่ 1

2.2 คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อไม่สัมพันธ์กับคะแนนในระบบเขตทุกเขต สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากเลือกผู้สมัครในระบบเขตต่างพรรคการเมืองจากการเลือกในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นพรรคที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง “ชอบ” อาจสรุปได้ว่า ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นผลมาจากระบบการเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไปจากปี 2562 การใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ จึงทำให้ “เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ” เกิดขึ้นจริงเมื่อในระบบเขตผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง “เลือกคนที่รัก” ส่วนในระบบบัญชีรายชื่อ “เลือกพรรคที่ชอบ” ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคะแนนของระบบบัญชีรายชื่อกับความ เป็นเมืองและชนบทของเขตเลือกตั้งทั้ง 9 เขต พบว่า พรรคก้าวไกลชนะเลือกตั้งใน 6 เขต ซึ่ง 4 เขต เป็นเขตเลือกตั้งที่มีความเป็นชนบทมากกว่าความเป็นเมือง คือ เขต 6 ซึ่งผู้ชนะคือ สุภาพร กำเนิดผล พรรคประชาธิปัตย์ ภรรยาของรองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เขตภาคใต้ เขต 7 ซึ่งผู้ชนะคือ ณัฏฐชนน ศรีก่อเกื้อ พรรคภูมิใจไทย โดยพรรคก้าวไกลไม่มีผู้สมัครในระบบเขต เขต 8 ซึ่งผู้ชนะคือ พล.ต.ต.สุรินทร์ ปาลาเร่ พรรคประชาธิปัตย์ และเขต 9 ซึ่งผู้ชนะคือ ศักดิ์สิทธิ์ ขาวทอง พรรคประชาธิปัตย์ บุตรชายของ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เขตภาคใต้ ส่วนเขตเมืองคือ เขต 2 ซึ่งผู้ชนะคือ ศาสตรา ศรีปาน พรรครวมไทยสร้างชาติ และเขต 3 ซึ่งผู้ชนะคือ สมยศ พลายด่าง พรรคประชาธิปัตย์

ในขณะที่พรรครวมไทยสร้างชาติซึ่งชนะในระบบบัญชีรายชื่อ 3 เขต พบว่า 1 ใน 3 เขต เป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูงคือ เขต 1 ซึ่งเป็นพื้นที่อำเภอเมืองที่มีทั้งหน่วยงานราชการทั้งพลเรือนและทหาร ดำรง สถาบันการศึกษาชั้นนำทั้งระดับอุดมศึกษาและมัธยมศึกษา และย่านเศรษฐกิจ เขตนี้ผู้ชนะเลือกตั้ง คือ สรรเพชญ์ บุญญามณี พรรคประชาธิปัตย์ ส่วนอีก 2 เขตซึ่งเป็นเขตชนบทคือ เขต 4 ซึ่งผู้ชนะคือ ชนนพัฒน์ นาคสั่ว พรรคพลังประชารัฐ และเขต 5 ซึ่งผู้ชนะคือ เดชสิทธิ์ ขาวทอง รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เขตภาคใต้ เมื่อรวมคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อทุกเขตพบว่าอันดับที่ 1 พรรคก้าวไกล 262,517 คะแนน อันดับที่ 2 พรรครวมไทยสร้างชาติ 244,723 คะแนน และอันดับที่ 3 พรรคประชาธิปัตย์ 122,627 คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2566) อาจกล่าวได้ว่าคะแนนในระบบบัญชีชื่อนั้น พรรครวมไทยสร้างชาติ ซึ่งจัดเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์อนุรักษนิยมเช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์ได้กลายเป็น พรรคตัวเลือกของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีอุดมการณ์อนุรักษนิยมแทนที่พรรคประชาธิปัตย์ไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพรรคก้าวไกล ซึ่งมีอุดมการณ์เสรีนิยม ได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อเป็น อันดับที่ 1 แต่ก็ไม่สามารถสรุปได้ว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ของจังหวัดสงขลา มีอุดมการณ์ทางการเมือง ประเทภนี้เพราะเมื่อรวมคะแนนของพรรครวมไทยสร้างชาติและพรรคประชาธิปัตย์เข้าด้วยกันพบว่า มากกว่าพรรคก้าวไกลถึง 104,833 คะแนน ยังไม่นับคะแนนของพรรคที่มีอุดมการณ์อนุรักษนิยมอื่นๆ เช่น พรรคภูมิใจไทย พรรคพลังประชารัฐ

ตารางที่ 1 รายละเอียดของคะแนนระบบเขตที่ไม่สัมพันธ์กับคะแนนของระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด

ผลการเลือกตั้งระบบเขตเรียงเฉพาะ อันดับ 1-3		ผลการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเรียงเฉพาะ อันดับ 1-3	
เขต	ชื่อ-สกุลและพรรค	เขต	พรรค
1	1. สรรเพชญ บุญญามณี ประชาธิปัตย์ 40,521 คะแนน 2. สักกพันธ์ อนันต์พงศ์ ก้าวไกล 19,112 3. เจือ ราชสีห์ รวมไทยสร้างชาติ 17,509	1	1. รวมไทยสร้างชาติ 35,792 คะแนน 2. ก้าวไกล 31,055 คะแนน 3. ประชาธิปัตย์ 12,494 คะแนน
2	1. ศาสตรา ศรีปาน รวมไทยสร้างชาติ 20,553 คะแนน 2. วชิราภรณ์ นิรันดราภรณ์ ก้าวไกล 20,385 คะแนน 3. จูรี นุ่มแก้วชาติพัฒนา 15,368 คะแนน	2	1. ก้าวไกล 30,324 คะแนน 2. รวมไทยสร้างชาติ 28,833 คะแนน 3. ประชาธิปัตย์ 7,202 คะแนน
3	1. สมยศ พลายดั่ง ประชาธิปัตย์ 39,577 คะแนน 2. ไพโร พัฒโน ภูมิใจไทย 20,703 คะแนน 3. ฉะฆิภักดิ์ เพชรคง ก้าวไกล 19,885 คะแนน	3	1. ก้าวไกล 32,224 คะแนน 2. รวมไทยสร้างชาติ 29,963 คะแนน 3. ประชาธิปัตย์ 17,456 คะแนน
4	1. ชนนพัฒน์ นาคสัว พลังประชารัฐ 32,320 คะแนน 2. ชัยวุฒิ ผ่องแผ้ว ประชาธิปัตย์ 29,799 คะแนน 3. ร.ต.อ.อรุณ สวัสดิ์ รวมไทยสร้างชาติ 9,951 คะแนน	4	1. รวมไทยสร้างชาติ 33,006 คะแนน 2. ก้าวไกล 22,735 คะแนน 3. ประชาธิปัตย์ 10,753 คะแนน
5	1. เดชอัครม ขาวทอง ประชาธิปัตย์ 54,343 คะแนน 2. พันเอกสนธิ บุญราศรี ก้าวไกล 14,230 คะแนน 3. ปรีชา สุขเกษม รวมไทยสร้างชาติ 9,800 คะแนน	5	1. รวมไทยสร้างชาติ 31,462 คะแนน 2. ก้าวไกล 28,454 คะแนน 3. ประชาธิปัตย์ 16,364 คะแนน
6	1. สุภาพร กำเนิดผล ประชาธิปัตย์ 34,835 คะแนน 2. อนุกุล พุกขานาคศักดิ์ พลังประชารัฐ 33,648 คะแนน 3. ธวัชร์ ดำแก้ว ก้าวไกล 12,719 คะแนน	6	1. ก้าวไกล 29,342 คะแนน 2. รวมไทยสร้างชาติ 22,339 คะแนน 3. ประชาธิปัตย์ 15,871 คะแนน
7	1. ณัฐชนน ศรีก่อเกื้อ ภูมิใจไทย 31,926 คะแนน 2. ศิริโชค โสภา ประชาธิปัตย์ 28,723 คะแนน 3. ธเนศ ล่องนาวา พลังประชารัฐ 20,983 คะแนน	7	1. ก้าวไกล 24,842 คะแนน 2. รวมไทยสร้างชาติ 14,154 คะแนน 3. ประชาชาติ 13,987 คะแนน
8	1. พล.ต.ต.สุรินทร์ ปาลาเร่ ประชาธิปัตย์ 42,932 คะแนน 2. วสันต์ ชั่งหมาง ภูมิใจไทย 25,375 คะแนน 3. สุบิน หีมใบ ก้าวไกล 8,016 คะแนน	8	1. ก้าวไกล 26,387 คะแนน 2. รวมไทยสร้างชาติ 18,531 คะแนน 3. ประชาธิปัตย์ 13,524 คะแนน
9	1. สิงห์โต ขาวทอง ประชาธิปัตย์ 38,200 คะแนน 2. สมชาย เล่งหลัก ภูมิใจไทย 26,865 คะแนน 3. ทิพย์วรรณ ไกรสรนุเคราะห์ ก้าวไกล 19,729 คะแนน	9	1. ก้าวไกล 35,069 คะแนน 2. รวมไทยสร้างชาติ 27,771 คะแนน 3. ประชาธิปัตย์ 13,532 คะแนน

ที่มา : ผู้วิจัย

บทสรุปและข้อสังเกต

ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง สส. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 ของจังหวัดสงขลา สามารถสรุปและตั้งข้อสังเกตได้ 5 ประการดังนี้

1. ผลการเลือกตั้งระบบเขต พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งทั้งหมด 6 ที่นั่ง จากเดิมปี 2562 ได้เพียง 3 ที่นั่ง พรรครวมไทยสร้างชาติ 1 ที่นั่ง พรรคพลังประชารัฐ 1 ที่นั่ง และพรรคภูมิใจไทย 1 ที่นั่ง ส่วนผลการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ คะแนนรวมอันดับที่ 1 คือ พรรคก้าวไกล ซึ่งชนะทั้งหมด 6 เขต อีก 3 เขตได้อันดับที่ 2 ในขณะที่พรรครวมไทยสร้างชาติคะแนนรวมได้อันดับที่ 2 โดยมีคะแนนอันดับที่ 1 จำนวน 3 เขต อีก 6 เขต ได้อันดับที่ 2 จึงกล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาในแง่ของความเป็นพรรคซึ่งสะท้อนจากระบบบัญชีรายชื่อชัดเจนมากกว่าระบบเขต เกิดการแข่งขันกันระหว่างพรรคก้าวไกลกับพรรครวมไทยสร้างชาติอย่างชัดเจน ส่วนพรรคประชาธิปัตย์มีคะแนนรวมอยู่ในอันดับที่ 3 และคะแนนห่างไกลจากอันดับที่ 1 และที่ 2 ในระดับที่มาก

ดังนั้น แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งในระบบเขตทั้งหมด 6 ที่นั่งจาก 9 ที่นั่งเพิ่มขึ้นจากเดิมในการเลือกตั้งปี 2562 ในขณะที่ระบบบัญชีรายชื่อคะแนนอยู่ในอันดับที่ 3 จึงไม่อาจสรุปได้ว่าเป็นการฟื้นความนิยมของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีต่อพรรคประชาธิปัตย์เพราะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งพิจารณาจากคุณลักษณะและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้สมัครมากกว่าความเป็นพรรคหรือเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรค ดังรายละเอียดของพฤติกรรมทางการเมืองและการเลือกตั้งของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อในข้อที่ 2.

2. เมื่อพิจารณาคะแนนของระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อในแต่ละเขตเลือกตั้งพบว่า คะแนนสวนทางกัน ไม่มีเขตเลือกตั้งใดที่ชนะเลือกตั้งทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ บางเขตพรรคไม่มีผู้สมัครในระบบเขต แต่กลับชนะเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่มาจากระบบเลือกตั้งใหม่ที่แตกต่างกันจากการเลือกตั้งปี 2562 เมื่อมีการใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ส่งผลให้ผู้สิทธิเลือกตั้ง “เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ” ทั้งนี้ ตามที่ผู้วิจัยได้อภิปรายมาแล้วก่อนหน้านี้ ในประเด็นของความแตกต่างในการตัดสินใจเลือกของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งระหว่างระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อ ในแง่ที่ระบบเขตผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งยังคงเลือกภายใต้ระบบอุปถัมภ์ การช่วยเหลือเกื้อกูลทั้งเรื่องส่วนตัวและส่วนรวม การรู้จักมักคุ้นในพื้นที่มาอย่างยาวนาน หรือที่มักจะเรียกกันว่า “บ้านใหญ่” ไม่ได้เลือกจากการสังกัดพรรค แตกต่างจากการเลือกในระบบบัญชีรายชื่อ ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นในช่วงหาเสียงเลือกตั้งที่ผู้สมัครและทีมงานหาเสียงได้รณรงค์หาเสียงให้เลือกตนเองในระบบเขตเพื่อเอาตัวรอดก่อน ท่ามกลางการแข่งขันทางการเมืองอันเชี่ยวกรากที่แตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ

เป็นอย่างมาก ส่วนระบบบัญชีรายชื่อให้เป็นดุลพินิจหรืออิสระของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งว่าจะเลือกพรรคการเมืองใดที่ชื่นชอบ ไม่จำเป็นต้องเลือกพรรคเดียวกับที่ผู้สมัครในระบบเขตสังกัด ดังนั้นเมื่อพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตามความชื่นชอบของตนเอง ปราศจากเงื่อนไขหรือปัจจัยในเขตเลือกตั้งซึ่งแตกต่างจากการเลือกในระบบเขต จึงกล่าวได้ว่า การเลือกในระบบบัญชีรายชื่อเป็นภาพสะท้อนถึงอุดมการณ์ทางการเมืองของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างชัดเจนตามที่วิจัยได้เสนอถึงแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองแล้วว่า ส่งผลต่อผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต่อพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจเลือกตั้งและส่งผลต่อพรรคการเมืองผ่านนโยบายหาเสียงของพรรค กรณีของพรรคก้าวไกล การคัดเลือกผู้สมัครในระบบเขตนั้น ดังที่ได้ให้รายละเอียดแล้วว่า ผู้สมัครไม่มีฐานทางการเมืองในท้องถิ่น ไม่เป็นที่รู้จักมักคุ้นของประชาชนเพราะเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ ลงเลือกตั้งครั้งแรก บางเขตเพิ่งประกาศตัวก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งไม่นาน แตกต่างจากผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์และพรรครวมไทยสร้างชาติอย่างชัดเจน อีกทั้งเมื่อพิจารณาอุดมการณ์ทางการเมืองผ่านนโยบายหาเสียงของพรรคพบว่า พรรคก้าวไกลมีนโยบายหาเสียงสอดคล้องกับอุดมการณ์เสรีนิยม แตกต่างจากพรรคประชาธิปัตย์และพรรครวมไทยสร้างชาติที่มีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยม

ผลการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคก้าวไกลได้คะแนนเป็นอันดับหนึ่งปัจจัยหลักมาจากการใช้สื่อสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ อย่างขนานใหญ่และมีประสิทธิภาพในการสื่อสารทางการเมือง เผยแพร่นโยบายหาเสียง ตลอดจนผลงานต่างๆ ของพรรคในอดีตที่แสดงบทบาทสำคัญเมื่อครั้งเป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และการชื่นชอบนโยบายหาเสียงที่มีลักษณะก้าวหน้า ต้องการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำคะแนนระบบบัญชีรายชื่อของพรรครวมไทยสร้างชาติรวมกับพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมทั้งคู่พบว่า มีคะแนนมากกว่าพรรคก้าวไกล ซึ่งมีอุดมการณ์เสรีนิยม เกือบครึ่งหนึ่งที่พรรคก้าวไกลได้รับ จึงยากที่จะสรุปได้ว่าอุดมการณ์เสรีนิยมได้เกิดและแบ่งบานในพื้นที่อนุรักษ์นิยมอย่างเช่นจังหวัดสงขลาแล้ว

ในขณะที่ในระดับเขต โอกาสที่พรรคก้าวไกลจะชนะเลือกตั้งค่อนข้างยาก เนื่องจากแนวทางการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมทางการเมืองและการเลือกตั้งของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต่างกันระหว่างระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อ

3. หากพิจารณาคะแนนระบบบัญชีรายชื่อในแต่ละเขตเลือกตั้งโดยนำแนวคิดเรื่องความเป็นเมืองและชนบทพบว่า พรรคก้าวไกลชนะเลือกตั้ง 6 เขต โดย 4 เขตเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นชนบทมากกว่าความเป็นเมือง ในขณะที่พรรครวมไทยสร้างชาติชนะเลือกตั้ง 3 เขต โดย 1 เขตเป็นพื้นที่มีความเป็นเมือง

สูงมากเพราะเป็นอำเภอเมืองที่มีสถานที่ราชการทั้งพลเรือนและทหาร ตำรวจ มีสถาบันการศึกษาชั้นนำ ทั้งระดับอุดมศึกษาและมัธยมศึกษา ตลอดจนเป็นย่านเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับการอธิบายของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ในหนังสือที่โด่งดังตั้งแต่ปี 2538 จนตีพิมพ์ซ้ำหลายครั้งจนถึงปัจจุบันเรื่อง สองนคราประชาธิปไตย: แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย ที่สรุปว่า คนที่อยู่ในพื้นที่เขตเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนชั้นกลางมีความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมืองแนวเสรีนิยมประชาธิปไตยเช่นเดียวกับโลกตะวันตก เป็นผู้มีความรู้ทางการเมือง และการเลือกตั้งให้ความสำคัญกับอุดมการณ์ทางการเมือง นโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมือง ในขณะที่คนชนบทซึ่งมีชีวิตที่มีอิสระค่อนข้างน้อย ตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ต้องมีคนอุปถัมภ์ค้ำจุนในด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย จึงมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับนักการเมืองที่สามารถให้การอุปถัมภ์ช่วยเหลือในด้านต่างๆ เป็นผู้มีความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมืองแนวอนุรักษนิยม

ความไม่สอดคล้องจากการอธิบายของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ดังที่เสนอไว้ข้างต้นยังปรากฏให้เห็นจากคะแนนในระบบเขตสวนทางกับระบบบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ในระบบเขต คนชนบทมีพฤติกรรมทางการเมือง และพฤติกรรมการเลือกตั้งตามที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์ได้เสนอไว้ แต่ในระบบบัญชีรายชื่อมีความเป็นอิสระในการเลือกตามความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมืองของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมทางการเมืองของผู้สมัครพรรคต่างๆ ที่มุ่งเน้นการหาเสียงในระบบเขต ส่วนระบบบัญชีรายชื่อให้เป็นอิสระของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

4. การเลือกตั้งครั้งนี้ สื่อสังคมออนไลน์ หรือโซเชียลมีเดียมีบทบาทสูงยิ่งในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของพรรคและผู้สมัคร ทั้งจากผู้สมัครและพรรคการเมือง สื่อมวลชน และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับรู้ข้อมูลต่างๆ ทางการเมืองอย่างแพร่หลายโดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องของพื้นที่ จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารประกอบกับการเข้าถึงหรือครอบครองเครื่องมือสื่อสาร โทรคมนาคมไม่ใช่เรื่องที่ยากลำบากเหมือนในอดีต สื่อสังคมออนไลน์ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อมูลในการศึกษาเปรียบเทียบ แม้กระทั่งผู้สมัครและทีมงานหาเสียงก็ตระหนักถึงเรื่องนี้และยอมรับว่า การเลือกตั้งครั้งนี้มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น แตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ เป็นอย่างยิ่งทำให้กลยุทธ์การหาเสียงมุ่งเน้นให้ชนะเลือกตั้งในระบบเขตเป็นสำคัญ ส่วนระบบบัญชีรายชื่อปล่อยอิสระให้เป็นดุลยพินิจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะเลือกพรรคการเมืองใดที่ชื่นชอบ ไม่จำเป็นต้องเลือกพรรคเดียวกับที่ผู้สมัครในระบบเขตสังกัด

5. การเลือกตั้งครั้งนี้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่างแพร่หลาย แม้ว่าไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้แต่การออกมาเปิดเผยของผู้สมัครบางคนที่ยุติการหาเสียงเลือกตั้งก่อนวันหย่อนบัตรเลือกตั้ง

ด้วยการอ้างว่าไม่สามารถสู้กับการใช้อำนาจเงินของผู้สมัครรายอื่นๆ ได้ หรือหวั่นจะแน่นปัดล้อมศูนย์ประสานงานของผู้สมัครเพื่อเรียกร้องค่าใช้จ่ายเพื่อเอาไปให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ตามที่ตกลงกันไว้ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ได้พอสมควรว่า การเลือกตั้งครั้งนี้มีการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องในวงกว้างและมีผลต่อการแพ้ชนะของผู้สมัครในระบบเขต

ข้อเสนอแนะของการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การซื้อสิทธิขายเสียงที่ระบาดอย่างหนักกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อน ทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ต้องทำงานเชิงรุกเพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่เช่นนั้นการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะสำหรับนางานวิจัยไปใช้ของผู้สมัครและพรรคการเมือง

การเลือกตั้งครั้งนี้สื่อสังคมออนไลน์มีบทบาทสูงยิ่งกว่าครั้งก่อนๆ ในการหาเสียงทั้งต่อผู้สมัครและพรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์ในการหาเสียง ไม่สามารถใช้วิธีการหาเสียงแบบดั้งเดิมเป็นสำคัญเหมือนการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ ได้อีกต่อไป แต่ต้องคำนึงถึงการหาเสียงผ่านสื่อสังคมออนไลน์ให้มาก และอย่างมีประสิทธิภาพโดยดำเนินการควบคู่กันให้การหาเสียงแบบดั้งเดิมเชื่อมโยงกับการหาเสียงผ่านสื่อสังคมออนไลน์ นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังให้ความสนใจต่อการปราศรัยหาเสียงเวทีใหญ่ ผู้สมัครและพรรคการเมืองจึงต้องให้ความสำคัญในการปราศรัยทั้งผู้พูดที่จะดึงดูดผู้ฟังและเนื้อหาสาระที่ผู้ฟังให้ความสนใจโดยเฉพาะนโยบายหาเสียง ทั้งนี้การปราศรัยหาเสียงในเวทีใหญ่ต้องเผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ตามแพลตฟอร์มต่างๆ ควบคู่กันด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชัยชนะ มิตรพันธ์. (2565). รายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี 2565. ศูนย์วิเคราะห์ข้อมูล สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.
- พิธายกทัพแก้วไกล เปิดปราศรัยใหญ่สงขลา วัยรุ่น วัยทำงานเชียร์ลั่น สัมรักพ่อนะ. (2566, 7 พฤษภาคม). เดลินิวส์ออนไลน์. <https://www.dailynews.co.th/news/2303703/>
- สันตติ โภธิสา. (2566, 7 กุมภาพันธ์). เผยตัวเลขคนไทยแต่ละเจเนอเรชัน ตัวแปรสำคัญเลือกตั้ง 2566. ไทยพีบีเอส. <https://www.thaibps.or.th/now/content/61>
- บุษอริ ยี่หะ. (2550). รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550: จังหวัดสงขลา. สถาบันพระปกเกล้า.
- บุษอริ ยี่หะ. (2562, 6 มกราคม). พฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เลือกคนมากกว่า เลือกพรรค. มติชนออนไลน์. https://www.matichon.co.th/article/news_1305181
- บุษอริ ยี่หะ. (2563). การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดสงขลา. สถาบันพระปกเกล้า.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2559, 11 กุมภาพันธ์). ประจักษ์ ก้องกีรติ: ระบบเลือกตั้ง “จัดสรรปันส่วนผสม” : ปัญหาและทางออก. ประชาไท. <https://prachatai.com/journal/2016/02/64002>
- ผู้สมัคร ส.ส.สงขลา “ภูมิใจไทย” ถอดใจเพราะไม่มีเงินซื้อเสียงตามคำเรียกร้อง. (2566, 13 พฤษภาคม). ผู้จัดการออนไลน์. <https://mgronline.com/south/detail/9660000044207>
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2562). ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง https://www.ect.go.th/web-upload/migrate/download/article/article_20201002121233.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2566). ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566. ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบสื่อและการพิมพ์.
- หาดใหญ่ | หัวคะแนนพรรคภูมิใจไทยพร้อมด้วยชาวบ้านเกือบ 100 คน บุกรุกทำการพรรคภูมิใจไทย เขต 2 สงขลา ทวงถามเรื่องเงิน 1 พันบาท ทางด้านผู้ลงสมัครของพรรค ย้ำไม่มีการซื้อเสียง. (2566, 14 พฤษภาคม). HATYAI FOCUS. <https://www.hatyiaifocus.com/news-detail/24133/>
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). สองนคราประชาธิปไตย : แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย. (พิมพ์ครั้งที่ 6). โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ภาษาอังกฤษ

- Grigsby, Ellen. (2005). *Analyzing Politics: An Introduction to Political Science*. (3rd Edition). Thomson Wadsworth.
- Hay, Colin. (1995). Structure and Agency. In David Marsh & Gery Stoker (Eds), *Theory and Methods in Political Science* (pp. 189-206). St. Martin's Press.
- Heywood, Andrew. (2002). *Politics*. (2nd Edition). Palgrave.
- Hloušek, Vit & Kopecek, Lubomir. (2010). *Origin, Ideology and Transformation of Political Parties: East-Central and Western Europe Compared*. Routledge.
- Kenig, Ofer & Pruysers, Scott. (2018). The Challenges of Inclusive Intra-party Selection Methods. In Guillermo Cordero & Xavier Coller (Eds), *Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Receipts?* (pp. 25-48). Palgrave Macmillan.
- Ranney, Austin. (1993). *The Governing: An Introduction to Political Science*. (6th Edition). Prentice Hall International.
- Roskin, Michael G., Cord, Robert L., Medeiros, James A. & Jones, Walter S. (2016). *Political Science: An Introduction*. (4th Edition). Pearson.

ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียก โดยคณะกรรมการธิการรัฐสภา*

The Problem Regarding the Legal Status of Summonses Issued by Parliamentary Committees

พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย**
Pornson Liengboonlertchai***

บทความนี้
Received
26 สิงหาคม 2567
Revised
3 ตุลาคม 2567
Accepted
7 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ “สถานะทางกฎหมาย” (Legal status) ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาว่าแท้ที่จริงแล้วเป็นเช่นไร กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จริงอยู่ว่าแม้ “กลไกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ” จะปรากฏตัวขึ้นและมีการใช้มาอย่างยาวนานแล้วก็ตามทีนับตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 แต่ประเด็นว่าด้วยเรื่องสถานะทางกฎหมายกลับยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอน จึงนำไปสู่ข้อถกเถียงระหว่างผู้ปฏิบัติอย่างกว้างขวางในท้ายที่สุด

จากการศึกษาวิจัยแล้วพบว่า “สถานะทางกฎหมายที่แท้จริง” ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภามีลักษณะเป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Legislative order) อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นฐานที่มาของอำนาจ (Source of power) หาใช่ “คำสั่งทางปกครอง” (Administrative order) ไม่ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการธิการในรัฐสภานั้นต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งเรียกของตนเองเนื่องจาก

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับทุนจากสถาบันพระปกเกล้า ผู้สนใจสามารถอ่านเนื้อหาฉบับสมบูรณ์ได้ในงานวิจัยเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการธิการรัฐสภา”

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

*** Assistant Professor, Faculty of Law, Chulalongkorn University (Ph.D)

1. ความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาที่เริ่มก่อตัวขึ้นจนก่อให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนับตั้งแต่เมื่อครั้งมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งมุ่งเน้นให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีสภาพบังคับจนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

2. ความสับสนไม่แน่ใจในกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาอันมีผลต่อการกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกระหว่าง “รัฐธรรมนูญ” และ “พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ” ทั้งหมดเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อค้นพบที่ 1. ข้างต้น

3. ข้อค้นพบที่ 2. ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีตัวบทกฎหมายใด กล่าวคือ ทั้งรัฐธรรมนูญก็ดี หรือพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ก็ดี มีการระบุสถานะทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นสาเหตุสำคัญต่อความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภา มีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” โดยมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจให้ออกคำสั่ง

4. การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการในรัฐสภาเนื่องจากความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนต่อสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกดังกล่าวที่เห็นว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” จึงอาจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองและศาลปกครอง

คำสำคัญ: คณะกรรมการธิการ, รัฐสภา, คำสั่งทางนิติบัญญัติ, คำสั่งทางปกครอง, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กฎหมายปกครอง, รัฐธรรมนูญ

Abstract

This research was conducted to study the “legal status” of summonses issued by parliamentary committees, aiming to clarify their true nature. Specifically, although the “mechanism of committee summons” has been in use for a long time, since the Provisional Constitutional Act of 1932, the legal status of these summonses has remained unclear. This ambiguity has led to widespread debate among practitioners.

The research found that the “true legal status” of summonses issued by parliamentary committees is that of a “legislative order,” resulting from the exercise of legislative power based on constitutional authority, rather than an “administrative order.” However, in practice, parliamentary committees face several issues:

1. The lack of clarity regarding the legal status of committee summonses has led to misunderstandings since the enforcement of the 2007 Constitution of the Kingdom of Thailand, which emphasized the binding nature of committee summonses. This led to the enactment of the 2011 Act on Summonses of the Committees of the House of Representatives and the Senate.

2. Confusion and uncertainty regarding the legal authority underlying the issuance of committee summonses have impacted the determination of their legal status, particularly between the “Constitution” and the “Act on Summonses of the Committees.” This confusion stems from the issue mentioned earlier.

3. The second issue, combined with the lack of clear legal provisions, whether in the Constitution or the Act on Summonses of the Committees, specifying the legal status, has led to a significant misunderstanding that committee summonses are “administrative orders,” with the Act serving as the legal basis for their issuance.

4. The inefficiency in enforcing the Constitution and fulfilling legislative duties through the mechanism of committee summonses in Parliament arises from a misunderstanding of their legal status as “administrative orders,” which has led to the erroneous application of administrative law and the involvement of administrative courts.

Keywords: Committee Parliament, Summon, Legislative Order, Administrative Act, Constitution Law, Administrative Law

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติว่า ระบบคณะกรรมการธิการ (Committee system) เป็นกลไกสำคัญที่คอยขับเคลื่อนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จนเป็นที่มาของการกล่าวเชิงเปรียบเทียบว่า คณะกรรมการธิการเสมือนกระดุกสันหลังของรัฐสภาซึ่งนัยถึง “องค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ” ที่มีบทบาทคอยช่วยเหลือภารกิจสำคัญทางนิติบัญญัติของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นการตราตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร พิจารณางบประมาณแผ่นดิน รวมถึงตลอดถึงการแก้ไขเยียวยาปัญหาของประชาชนในฐานะผู้แทนปวงชนให้มีประสิทธิภาพอันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย

เครื่องมือสำคัญหลักและอาจเรียกได้ว่าเป็นเครื่องมือเดียวของคณะกรรมการธิการของรัฐสภา (Parliamentary committees) เพื่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะ “สภาเล็ก” ที่คอยช่วยเหลือ “สภาใหญ่” นั่นคือ “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ” หรือที่ถูกเรียกกันตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative power) ทั้งนี้คำสั่ง หรืออำนาจดังกล่าวจะทำหน้าที่คอยเรียกให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ต่อตนเอง อันนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านพร้อมทำความเข้าใจนำเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีเพื่อการตัดสินใจใช้อำนาจนิติบัญญัติในขั้นสุดท้าย

อำนาจการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2560) ก็ยังมีการบัญญัติเรื่องนี้อยู่ แต่ประเด็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของรัฐสภากลับยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ให้บทบัญญัติมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ธิการในรัฐสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียก และมาตรา 8 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกและ สภาพของคำสั่งเรียก ตลอดจนมาตรา 13 ที่มีการกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่ได้รับคำสั่งเรียกฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีการเข้าไป บังชี้ถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกแต่อย่างใด

ขณะที่ในทางปฏิบัตินั้นเองก็ยังคงมีความสับสนไม่แน่ใจในเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายปกครอง เกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกฯ อยู่ไม่น้อยว่าจะถือได้ว่าคำสั่งของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริง

เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เห็นได้จากกรณีผู้ปฏิบัติในกลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในรัฐสภาออกมาตั้งข้อสังเกตประเด็นปัญหาดังกล่าวเมื่อคราวต้องดำเนินการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ เนื่องจาก “สถานะทางกฎหมาย” ของคำสั่งเรียกฯ จะเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับการบังคับใช้ด้วยกฎหมายฉบับต่างๆ รวมตลอดไปถึงการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานทางปกครองและศาลปกครองอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากผู้ปฏิบัติหรือผู้เกี่ยวข้องเข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อนในสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ย่อมส่งผลต่อการหยิบยกเอากฎหมายมาบังคับใช้โดยไม่ถูกต้องด้วยเช่นเดียวกัน ประเด็นเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญกฎหมายรัฐสภา และกฎหมายปกครองไทย อันส่งผลกระทบต่อใช้อำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วยโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยแนวคิดและหลักการทางด้านกฎหมายปกครองว่าด้วยฝ่ายปกครอง อำนาจทางปกครอง และคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับการศึกษาวิจัยถึงแนวคิดและหลักการว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อทำการพินิจพิเคราะห์อย่างลึกซึ้งถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการแสวงหาข้อเท็จจริงว่ามีสถานะเช่นไร เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ รวมตลอดถึงการเสนอแนะถึงหนทางแก้ไขปัญหาความคลุมเครือไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนอีกด้วย

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในประเด็นปัญหาของงานวิจัยชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อขบคิดเชื่อมโยงตอบโจทย์วัตถุประสงค์หลักอย่างน้อย 3 ประการดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการทำหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
2. เพื่อศึกษาสถานะของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2554
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการตรา การบังคับใช้และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง

3. สมมติฐานการวิจัย

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 มิได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง หากแต่มีสถานะเป็นการกระทำในทางนิติบัญญัติประการหนึ่งเท่านั้น

4. วิธีการศึกษาวิจัย

งานวิจัยนี้เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพจะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 และคำพิพากษาต่างๆ ทั้งไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการของรัฐสภาและฝ่ายปกครอง นอกจากนี้แล้วยังเข้าไปศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและทบทวนเอกสารวิชาการไม่ว่าจะเป็นหนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Literature review) ข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตต่างๆ กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อมุ่งศึกษาหากรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาที่มีต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการของรัฐสภาและเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการฯ ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

5. ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยโดยละเอียดแล้วพบว่า สถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงหาได้เป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองไม่ หากแต่เป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Peterson, 2011) อย่างไรก็ตาม คงต้องกล่าวว่าหลักใหญ่ใจความที่ส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปในกรณีสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น (สำนักงานคณะกรรมการการ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการการเงินการคลัง [บันทึกข้อความนำเสนอ]. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ: เรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560) เป็นผลสืบเนื่องมาจากความสับสนในการพิจารณาตัวบทกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจ (Source of power) ให้คณะกรรมการการของรัฐสภาดำเนินการ

ออกคำสั่งเรียกฯ ได้ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นผู้ที่เห็นว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองกำลังเข้าใจคลาดเคลื่อนด้วยการมองว่ากฎหมายที่เป็นฐานอำนาจให้ดำเนินการดังกล่าวได้คือ พระราชบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ทั้งนี้ยังมีพิกที่จะกล่าวต่อไปอีกด้วยว่า กลุ่มบุคคลดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีบทลงโทษอันเป็นการกระทบสิทธิของผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครองอีก

อย่างไรก็ดี คงมีประเด็นให้ต้องอธิบายในรายละเอียดว่า แม้สมมติข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ จะมีฐานที่มาของอำนาจในการดำเนินการมาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจริง แต่ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่า คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ นี้ ก็ได้เข้าเกณฑ์ที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้โดยการพิจารณาพิเคราะห์ผ่านลักษณะหรือองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองดังนี้

1. ด้านผู้ใช้อำนาจ

ผู้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือที่ตามหลักกฎหมายปกครองเรียกขานกันว่า “ฝ่ายปกครอง” (Administrative authority) ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบ่งชี้ถึงรูปแบบของการกระทำทางปกครองของบุคคลดังกล่าวว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่อย่างไร ณ ที่นี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นนี้ว่า คณะกรรมการการของรัฐสภา มีสถานะเป็นฝ่ายปกครองหรือไม่

ก) หลักแบ่งแยกอำนาจกับการกำหนดสถานะของฝ่ายปกครอง

สำหรับกรณีคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ หากนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานมาวิเคราะห์ก็จะพบว่า หลักการนี้ได้แบ่งแยกองค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ คำถาม ณ ที่นี้ก็คือ คณะกรรมการการในรัฐสภา (Parliamentary committees) มีสถานะเป็นฝ่ายปกครองหรือไม่ กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องขบคิดว่า คณะกรรมการการถูกจัดอยู่ในองค์กรใดตามหลักแบ่งแยกอำนาจ ภายใต้หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรทางกฎหมาย คณะกรรมการการมีสถานะเป็นคณะบุคคลที่อยู่ภายใต้โครงสร้างขององค์กรนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการประเพณีสามัญหรือวิสามัญก็ตาม ต่างก็ได้รับการรับรองไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ เช่น ประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส สเปน ฯลฯ รวมตลอดถึงรัฐธรรมนูญของประเทศไทยว่าเป็นองค์กรภายใต้โครงสร้างของรัฐสภา ด้วยข้อเท็จจริงเช่นนี้เราจึงสามารถอธิบายได้

ในเชิงปฏิเสธ (Negative description) ว่า เมื่อคณะกรรมการการในรัฐสภาถูกจัดอยู่ในส่วนขององค์กรนิติบัญญัติแล้ว จึงไม่มีทางที่ “รัฐสภานขนาดเล็ก” (Little legislature) อย่างคณะกรรมการการจะเป็นฝ่ายปกครองไปได้ เนื่องจากไม่ได้อยู่ในส่วนของฝ่ายบริหารที่ถืออำนาจบริหาร (Executive power) อยู่ อันเป็นการสอดคล้องรองรับกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมัน (BVerwG) ในปี ค.ศ.2015 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เคยอธิบายให้เหตุผลไว้ในปี พ.ศ.2545 ด้วยเช่นกัน

กระนั้นก็ตาม อาจมีผู้โต้แย้งว่าคำอธิบายข้างต้นอาจไม่ใช่ข้อสรุปที่ถูกต้องแม่นยำเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่ที่มีการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีความยืดหยุ่นกว่าในยุคก่อนๆ กล่าวคือจริงอยู่ว่าในแง่รูปแบบ (Formal aspect) ที่ยึดองค์กรเป็นสำคัญ องค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลนั้นๆ อาจไม่มี “รูปร่างหน้าตา หรือลักษณะทางกายภาพ” ที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่อาจถูกพิเคราะห์ได้ว่า เป็นฝ่ายปกครอง แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า เมืองค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลบางประเภท ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองด้วยการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะ ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ หากจะกล่าวว่าคณะกรรมการการในรัฐสภาถูกจัดอยู่ในส่วนขององค์กรนิติบัญญัติแล้วย่อมไม่มีทางเป็นฝ่ายปกครอง (Singh, 2001) ก็อาจจะฟังไม่มีน้ำหนักมากนัก

ข้อโต้แย้งข้างต้นเป็นข้อโต้แย้งที่น่าสนใจ และเป็นความจริงที่คำอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจผ่านมุมมองในเชิงการทำหน้าที่ (Functionalism) น่าจะเป็นคำอธิบายที่ใช้กำหนดสถานะของฝ่ายปกครองได้ชัดเจนและถูกต้องมากกว่ามุมมองในเชิงรูปแบบ (Formalism) ที่มีข้อบกพร่องมากมาย แต่กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนยังคงไม่เห็นพ้องด้วยและเห็นว่าข้อโต้แย้งผ่านหลักการแบ่งแยกอำนาจในเชิงการทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงแค่การพิจารณาชั้นเบื้องต้นเท่านั้น เพราะหากพิเคราะห์และอธิบายในทางวิชาการให้ถึงที่สุดแล้วจะพบว่า การเชื่อมโยงสถานะของฝ่ายปกครองกับการทำหน้าที่นั้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับข้อความคิดว่าด้วยการมอบหมายภารกิจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือที่รู้จักกันดีภายใต้ “หลักการถ่ายโอนอำนาจ” (Delegation of Powers Doctrine) อันเป็นประเด็นสำคัญในระบบกฎหมายปกครองด้วยเช่นเดียวกัน (Breyer et al., 2006) โดยผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาถึงหลักการถ่ายโอนอำนาจอันเป็นหลักการย่อยภายใต้กรอบมุมมองในเชิงการทำหน้าที่แล้ว ยังไม่ปรากฏว่าเข้าลักษณะของการถ่ายโอนอำนาจเพื่อให้มีการปฏิบัติภารกิจแต่อย่างใดกรณีหนึ่ง และแม้ว่าเข้าลักษณะของการถ่ายโอนอำนาจจริง ภารกิจของคณะกรรมการการในรัฐสภาที่กำลังเป็นปัญหายู่นี้ก็ให้อำนาจที่สามารถทำการมอบหมายถ่ายโอนให้ฝ่ายปกครองไปปฏิบัติภารกิจได้ตามหลักการอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ตามรายละเอียดดังนี้

ข) หลักการถ่ายโอนอำนาจกับการกำหนดภารกิจเพื่อกำหนดสถานะของฝ่ายปกครอง
กล่าวโดยรวบรัดตัดความแล้ว ข้อความคิดว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจ (Delegation of Powers)
ถือกำเนิดเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการถกเถียงถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มี
ความจำกัดครัดเคร่งมากจนเกินไป (Rigid Separation of Powers) ของโครงสร้างการปกครอง (Masterman
& Wheatle, 2017) ทั้งในประเทศอังกฤษที่ถือเอาคำสอนของจอห์น ล็อค เป็นสำคัญที่ได้กล่าวถึงกรณี
การทำหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติว่า “รัฐสภาไม่สามารถที่จะถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำกฎหมายไปยัง
บุคคลอื่นได้” (*delegate potestas non potest delegari*) (Fisher, 2014) ก็ดี และในประเทศ
สหรัฐอเมริกาซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรบัญญัติชัดเจนว่าอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ
จะต้องเป็นของสภาองเกรส ประธานาธิบดี และศาล ตามลำดับเท่านั้น (Reyes, 2017) ก็ดี

อย่างไรก็ดี ด้วยสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่พลวัตและสลับซับซ้อนมากขึ้น
คงเป็นการยากที่จะให้องค์กรของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารต่างฝ่ายต่าง
ทำหน้าที่ของตนเอง (Alder, 2002) รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ ในขณะที่คณะรัฐมนตรี
ก็ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศผ่านการกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว
(Morley, 2019) เพราะหากพิจารณาในความเป็นจริงแล้ว องค์กรนิติบัญญัติเองไม่สามารถตรากฎหมาย
ให้มีเนื้อหารายละเอียดครอบคลุมข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นอย่างครบถ้วนกระบวนความได้ (Le Sueur,
Sunkin & Murkens, 2013) อาจนำไปสู่ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายในที่สุด เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
การถ่ายโอนอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการสร้างกฎเกณฑ์ไปยังองค์กรบริหารจึงมีความจำเป็น ทั้งนี้
เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้ามำกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจาก “กรอบกฎเกณฑ์ทั่วไป” ที่องค์กรนิติบัญญัติ
ได้กำหนดไว้ผ่านรูปแบบของ “กฎหมายลำดับรอง” (Delegated Legislation) ให้เข้ากับสภาวะการณ์
ที่เกิดขึ้นอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน (Héritie et al., 2013) อันนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
ตามเจตนารมณ์ของระบบกฎหมายปกครอง

จากที่ได้อธิบายถึงที่มาและเหตุผลทั้งหมดข้างต้น ผู้เขียนสามารถสกัดองค์ประกอบของ
หลักการถ่ายโอนอำนาจได้อย่างน้อย 3 องค์ประกอบหลักสำคัญและขออนุญาตอธิบายเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจ
มีโนทัศน์ว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจได้โดยง่ายดังนี้

1. มีการถ่ายโอนอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร (Ng, 2010)
2. อำนาจที่ถูกถ่ายโอนเป็นอำนาจในการตรา หรือสร้างกฎเกณฑ์ (Rulemaking) (Simocini,
2018) และ
3. การถ่ายโอนอำนาจกระทำผ่านกฎหมายแม่บทที่ถูกตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ
(Van Gestel, 2013)

คำถามที่น่าสนใจคือ การทำหน้าที่และใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาต้องด้วยองค์ประกอบข้างต้นหรือไม่อย่างไร คำตอบก็คือ ไม่เข้าลักษณะของการโอนถ่ายอำนาจจริงอยู่แม้จะมีการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ก็ตามที่ แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติจะมีการถ่ายโอน หรือมอบภารกิจการสืบสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาต่างๆ ให้แก่ฝ่ายบริหาร หากแต่เป็นการที่รัฐสภามอบหมายให้คณะกรรมการการอันเป็นองคพพของตนเองทำหน้าที่ (Davidson & Longley, 2012) ซึ่งก็เป็นการปฏิบัติ “ภารกิจภายในขององค์กรนิติบัญญัติ” (Internal Legislative Affairs) อยู่นั่นเอง (May, 1844) หาได้เกี่ยวข้องกับองค์อื่นภายนอกอย่างองค์กรบริหารไม่

ยิ่งไปกว่านั้นแล้ว เราจะพบอีกด้วยว่าแม้หากสมมติมีการโอนถ่ายอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารเกิดขึ้นจริง แต่อำนาจที่ถ่ายโอนไปก็ทำได้เป็นอำนาจในการตรา หรือสร้างกฎเกณฑ์ (Rulemaking Power) ที่นำไปสู่การออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation) อันเป็นกรณีต้องห้ามตามหลักการถ่ายโอนอำนาจ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ แม้จะเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไปว่า การถ่ายโอนอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติไปยังองค์กรบริหารถือเป็นสิ่งจำเป็น (Select Committee on the Constitution, 2008) แต่ก็มิได้หมายความว่า การถ่ายโอนอำนาจจะกระทำได้โดยไร้ซึ่งขอบเขตจำกัด (Carte Blanche) (Lindseth, 2010) ด้วยเหตุผลและเงื่อนไขทางกฎหมายรัฐธรรมนูญมากมายหลายประการ พึงต้องพินิจพิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบถึง “หน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ (Alder & Syrett, 2015) และธรรมชาติของอำนาจนิติบัญญัติ” (Nature of legislative power) (Craig, 2016) ว่าปกติแล้วทำหน้าที่อะไรบ้าง (Cheadle, 1918) การถ่ายโอนอำนาจจะทำได้มากน้อยเพียงใด และในสถานการณ์ใดบ้าง (Panama Refining v. Ryan, 1935)

หากสำรวจตรวจสอบตามหลักการแล้ว การทำหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติซึ่งมีความสัมพันธ์กับอำนาจนิติบัญญัติคงมีอยู่ 3 หน้าที่หลัก (Tomkins, 2013) ได้แก่ การตรากฎบัตรกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน หลักการของการถ่ายโอนอำนาจคือ ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญจะอนุญาตให้มีการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติเฉพาะการหน้าที่ที่ตรากฎหมาย “บางส่วน” (Partial) ไปยังองค์กรบริหารได้สามารถตรากฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย (May, 1844) อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนนี้ต้องอยู่บนเงื่อนไขที่ว่าองค์กรนิติบัญญัติจะต้องกำหนดถึงขอบเขตอำนาจขององค์กรบริหารอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายที่ตนตราขึ้น (Rose-Ackerman & Lindseth, 2010) แต่ในส่วนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการในรัฐสภา หาใช่กรณีการถ่ายโอนอำนาจให้ไปทำหน้าที่ตรากฎเกณฑ์ไม่ แต่เป็นอำนาจนิติบัญญัติในส่วนการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบองค์กรบริหารถือเป็น

“อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้” (Purely Legislative Power) (Cheadle, 1918) หรือ “ภารกิจในวงงานรัฐสภา” (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2558) อันเป็นข้อจำกัดในการถ่ายโอนอำนาจ (Legislative reservation) (lancu, 2012) เพราะหากมีการอนุญาตให้ถ่ายโอนอำนาจได้ นอกจะเป็นการทำลายโครงสร้างรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มุ่งให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารที่ถือเป็นหลักทั่วไป (General Principles) ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว (Marshall, 1839) ก็ยังเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน (Representative democracy) (Craiutu, 2012) ที่ทำหน้าที่ผ่านองค์กรนิติบัญญัติอีกด้วย (Pünder, 2009)

นอกจากนี้ หากพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบก็จะพบอีกด้วยว่า หากยังคงยืนยันกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการในรัฐสภาอันนำไปสู่การออกคำสั่งเรียกเป็นการรับมอบการถ่ายโอนอำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ ผู้เขียนเห็นว่าก็ยังไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการที่พึงจะเป็นอยู่ดี กล่าวคือ พึงต้องระลึกไว้เสมอว่าองค์ประกอบสำคัญของการถ่ายโอนอำนาจต้องมีการกระทำผ่านกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ (Primary Legislation) แต่อาจมีผู้โต้แย้งว่า ในข้อปัญหาที่กำลังถกเถียงกันอยู่ก็เข้าองค์ประกอบดังกล่าว เพราะปรากฏข้อเท็จจริงที่รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ออกมาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ข้อโต้แย้งนี้สำหรับผู้เขียนอยู่บนความคิดที่เข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อน

จริงอยู่ว่าข้อเท็จจริงปรากฏมีการตรากฎหมายโดยรัฐสภาขึ้น แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เป็นเพียงการตราเพื่อกำหนดรายละเอียดของกลไกการบังคับใช้และบทลงโทษของผู้ปฏิเสธการให้ความร่วมมือกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการเท่านั้น หากได้เข้าไปกำหนดถึงแหล่งที่มาของอำนาจ หรือพันธกิจของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภา เพราะโดยเนื้อแท้แล้ว อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการในรัฐสภาดำรงคงอยู่ในรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อหน้าที่ของคณะกรรมการการในรัฐสภาถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญพร้อมกับบทบัญญัติการให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียก “การดำรงคงอยู่ของอำนาจ” (Existence of Power) จึงไม่ผูกติดอยู่กับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

อีกทั้งหากเข้าไปสำรวจตรวจสอบแนวคิดและหลักการว่าด้วยอำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการ (Investigative power) ในต่างประเทศยังเป็นชัดเจนว่า อำนาจนี้ถูกยอมรับว่าเป็น “อำนาจระดับรัฐธรรมนูญ” (Constitutional power) (Garvey, 2019) ผู้ทรงอำนาจสืบสวนหาข้อเท็จจริงและออกคำสั่งเรียกคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional organ) อย่างรัฐสภา (Hill & Menzel, 2009) ที่มีการมอบหมายให้องคาพยพของตนเองอย่างคณะกรรมการการนำไปใช้เพื่อปฏิบัติภารกิจในทางนิติบัญญัติ

ตามที่รัฐธรรมนูญมีเป้าประสงค์ (Galloway, 1951) ส่วนรายละเอียดของกลไกการดำเนินการในทางปฏิบัติ จะให้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายลูกต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการ ในรัฐสภาจึงไม่ใช่ “อำนาจระดับกฎหมาย” (Statutory power) ที่จะไปเชื่อมโยงกับการถ่ายโอนอำนาจ นิติบัญญัติไปยังองค์กรบริหารผ่านกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (Kitchen, 2013)

2. ด้านตัวอำนาจ

นอกจากประเด็นว่าด้วย “ผู้ทรงอำนาจทางปกครอง” การมุ่งพินิจพิเคราะห์ถึง “อำนาจ ทางปกครอง” (Administrative power) ย่อมมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากต้องการเข้าไปค้นหาสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ว่าเป็นคำสั่ง ทางปกครองหรือไม่ด้วยการพิจารณาผ่านองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองในฐานะ “มาตรวัด ทางกฎหมายปกครอง” ซึ่งประกอบไปด้วย 5 องค์ประกอบหลักดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองต้องเกิดขึ้นมาจากผู้ใช้อำนาจที่เป็นฝ่ายปกครอง

ประเด็น “ผู้ทรงอำนาจทางปกครอง” ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาว่ามาตรการ หนึ่งๆ ที่ถูกเลือกขึ้นใช้โดยรัฐจัดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อจะวินิจฉัยว่าการกระทำ ทางปกครองที่เกิดขึ้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ต้องมาจากการใช้อำนาจรัฐของ “ฝ่ายปกครอง” (Behörde) (Hufeld, 2003) คำว่า “ฝ่ายปกครอง” หมายถึง องค์กร หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เป็นฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างของฝ่ายบริหาร เมื่อเป็นเช่นนี้กรณีปัญหาว่าด้วยคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาจึงมีข้อต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาจัดเป็นฝ่ายปกครองหรือไม่ โดยประเด็นดังกล่าวนี้ผู้เขียนได้อธิบายไปเป็นที่เรียบร้อยแล้วโดยละเอียดในหัวข้อที่ผ่านมาว่า คณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาไม่มีสถานะเป็นฝ่ายปกครองเนื่องจากอยู่ภายใต้ร่มเงา หรือโครงสร้างของ องค์กรนิติบัญญัติ จึงถือได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุดที่เคยมีคำสั่ง ในปี พ.ศ.2545 ว่าคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การของ ฝ่ายการเมือง ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง อีกทั้งยังสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ในปี ค.ศ.2006 (Blanke & Perlingeiro, 2008) และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันในปี ค.ศ.2019 ที่มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันด้วย

อย่างไรก็ดี อาจมีผู้โต้แย้งถึงการพิจารณาและอธิบายข้างต้นว่าเป็นเพียงการพิจารณาในเชิงรูปแบบ ที่เน้นไปในมิติด้านองค์กรเท่านั้น (Dyzenhaus & Thorburn, 2016) เพราะตามหลักการแล้ว ฝ่ายปกครอง ที่โดยสภาพจะไม่ได้มีตำแหน่งแห่งที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรบริหารอย่างคณะกรรมการสิทธิการของรัฐบาล

หากแต่มีการดำเนินการ หรือทำหน้าที่ทางปกครอง (Administrative function) (Corso, 2010) ย่อมนำไปสู่การก่อร่างสร้างสถานะความเป็นฝ่ายปกครองได้เช่นกัน (Giménez, 2013) มีพักที่จะกล่าวถึงกรณีคณะกรรมการสิทธิการขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544) หรือแม้แต่อเอกชนในหลายครั้งหลายคราก็สามารถกลายสภาพเป็นฝ่ายปกครองในความหมายของระบบกฎหมายปกครองได้หากปรากฏว่ามีการทำหน้าที่ในทางปกครอง (Cassese et al., 2017) ข้อโต้แย้งนี้รับฟังและขบคิด จึงอาจต้องทำการพิจารณาในองค์ประกอบถัดไปเพื่อความชัดเจนและถูกต้องยิ่งขึ้น

2. คำสั่งทางปกครองต้องเป็นผลจากการใช้อำนาจทางปกครอง

การพิจารณาเพื่อยืนยันสถานะความเป็นคำสั่งทางปกครองของมาตรการที่ถูกใช้ไปโดยฝ่ายปกครอง ลำพังเพียงแค่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนจะยังไม่เพียงพอที่จะสรุปได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่พึงต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าตัวอำนาจที่อยู่ในเขตแดนของกฎหมายมหาชนดังกล่าวเป็นอำนาจรัฐประเภทใด กล่าวคือ เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ (Habermas, 1994) ซึ่งโดยหลักการแล้ว การกล่าวถึงอำนาจทางปกครอง (Administrative power) เป็น “ส่วนประกอบ” ของอำนาจบริหาร (Executive power) ก็คงจะไม่ผิดนัก (Raymond, 1845) เพราะหากจะแจกแจงในเชิงรายละเอียดในเชิงลึก พันธกิจและกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่อยู่ในภาคส่วนของอำนาจบริหาร (Mendes & Venzke, 2018) มีความแตกต่างไปจากพันธกิจและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐสภาและศาล (Fuchs, 1940) เมื่อเป็นเช่นนั้น อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการจึงไม่สามารถถูกพิจารณาว่าเป็นอำนาจทางปกครองได้ คำถามที่จะต้องตอบก็คือ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภาถือเป็นอำนาจมหาชนประเภทใด

อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการในรัฐสภา หรือรู้จักกันในชื่อเฉพาะว่า “อำนาจสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง” (Investigative power) โดยธรรมชาติของอำนาจถือเป็นอำนาจนิติบัญญัติ (Garvey, 2018) ที่กล่าวเช่นนั้นก็เพราะอำนาจนี้เป็นอำนาจที่ติดโยงอยู่กับองค์กรและกระบวนการนิติบัญญัติมาตั้งแต่แรก (Inherent Power) (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2558) โดยมีสถานะเป็นอำนาจช่วยเหลือ (Ancillary power) ทำให้การทำหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนของ การตรากฎบัตรกฎหมาย การตรวจสอบการปกครองขององค์กรบริหารและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (Grievance) ของประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (Joint Committee on Human Rights, House of Lords & House of Commons, 2002) เมื่ออำนาจการออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ กรณีนี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการสิทธิการของรัฐสภา กำลังใช้อำนาจทางปกครอง หรือกระทำการทางปกครอง ในทางกลับกัน การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและหลักฐานต่างๆ ผ่านคำสั่งเรียกนี้

ถือเป็น “การกระทำทางรัฐสภา” (Act of Parliamentary Assemblies) อย่างไรก็ดี อาจมีบางท่านคิดโต้แย้งว่า การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานั้นคือ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หาใช่อำนาจทางนิติบัญญัติอย่างที่ผู้เขียนกล่าวมาข้างต้นไม่ ซึ่งข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้อยู่บนการพิจารณาวินิจฉัยที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนอย่างมาก

เพราะหากพิจารณาถึง “กฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจ” ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาจะพบว่า กฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาที่แท้จริงคือ มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ มิใช่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาเพื่อกำหนดกลไกการบังคับใช้และบทลงโทษทางอาญาอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 โดยผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตในการทดสอบคำอธิบายนี้อย่างง่ายๆ ด้วยการสมมติว่า หากไม่มีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 คณะกรรมการในรัฐสภาเองก็ยังคงอยู่ในฐานะของผู้ทรงอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงหรืออำนาจในการออกคำสั่งเรียกอยู่ดี

กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การดำรงอยู่ของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาผูกติดอยู่กับรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการในรัฐสภามีอำนาจดังกล่าวนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกและก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการได้มีการใช้อำนาจเรียกบุคคลใดๆ (Subpoena power) มาให้ถ้อยคำและนำส่งเอกสารหลักฐานมาโดยตลอดก่อนที่จะมีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาในปี พ.ศ.2554 เสียด้วยซ้ำไป ที่จะแตกต่างกันก็เพียงแต่ก่อนที่รัฐสภาจะมีการออกกฎหมายเฉพาะ (Lex Specialis) ขึ้นมานั้น หากมีการปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือจากการใช้อำนาจเรียกบุคคล หรือเอกสารของคณะกรรมการในรัฐสภาก็หาได้มีโทษ หรือสภาพบังคับใดๆ ไม่

ดังนั้น จึงเป็นที่ชัดเจนว่ากรณีที่คณะกรรมการในรัฐสภาใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกถือเป็นการใช้อำนาจโดยตรงจากรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามโครงสร้างการเมืองระดับชาติ (Mendes, 2019) หาใช่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาอย่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ที่จะเป็นการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายในระดับฝ่ายปกครอง (*Vorbehalt des Gesetzes*) ได้ (Foster & Sule, 2010)

3. คำสั่งทางปกครองต้องเป็นเรื่องเจาะจงเฉพาะกรณี

ตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว มาตราวัดที่สามารถนำไปสู่การบังคับใช้ถึงการถือกำเนิดเกิดขึ้นของ “ความเป็นรูปธรรม” ในคำสั่งทางปกครองได้เป็นอย่างดีคือการเข้าไปพิจารณาถึงผลของการออกคำสั่งทางปกครองว่ามีลักษณะของความเป็นปัจเจก (Individual) และเฉพาะเจาะจง (Specific) แล้วหรือไม่ อย่างไร ณ ที่นี้อาจกล่าวให้เข้าใจได้โดยง่ายว่า หากกรณีสามารถกำหนดซึ่งบุคคลเฉพาะราย หรือจำนวนบุคคลที่ชัดเจนและข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องได้ ย่อมถือได้มีความเป็นรูปธรรมแล้ว การคำนึงถึงมาตรวัดเช่นนี้ จึงนำไปสู่การจำแนกแยกแยะความแตกต่างจากผลผลิตของการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่เป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (*Rechtsnorm*) ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) ด้วยในขณะเดียวกัน

หากกล่าวถึงลักษณะความเป็นรูปธรรมของคำสั่งทางปกครอง หลายท่านเองอาจยังโต้แย้งผู้เขียนว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาย่อมต้องถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะโดยตัวคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภามีความเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในตัว กล่าวคือ สามารถระบุได้ว่าเป็นการสั่งการต่อบุคคลใดและในข้อเท็จจริงเรื่องใดเป็นการเฉพาะเจาะจง (*Einzelfall*) (Bakes & Eliantonio, 2018) อีกทั้งยังโต้แย้งอีกด้วยว่า ข้อโต้แย้งที่ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้นอธิบายไปก่อนหน้านี้ถึงคำสั่งของคณะกรรมการการในรัฐสภาที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองเพราะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ หากใช้อำนาจบริหารไม่นั้น ย่อมฟังไม่ขึ้น เพราะเมื่อคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภามีลักษณะเป็นรูปธรรมแล้ว จึงมีอาจเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ปกติแล้วจะนำไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์ที่มีความนามธรรมได้เลย ข้อโต้แย้งนี้ ดูประหนึ่งจะมีน้ำหนักน่ารับฟังและพินิจพิเคราะห์ แต่ผู้เขียนเห็นว่ายังมีข้อโต้แย้งที่จะถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความคิดว่าด้วยคำสั่งทางปกครอง รวมตลอดไปถึงหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วยอย่างแบ่งแยกไม่ได้ เพราะหากเราขบคิดอย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภายังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่มีได้สอดคล้องกับบรรทัดฐานแห่งความจริงของคำสั่งทางปกครองซึ่งรายละเอียดผู้เขียนจะได้ อธิบายในหัวข้อถัดไปอีกด้วย

4. คำสั่งทางปกครองต้องมุ่งต่อผลทางกฎหมาย

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของคำสั่งทางปกครองคือ การที่ฝ่ายปกครองมีความประสงค์อย่างแน่แท้ให้มาตรการที่ตนเองได้เลือกใช้มีผลทางกฎหมาย (Legal effect) ต่อผู้รับมาตรการ (Szente & Lachmayer, 2017) อันสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จลุล่วงของภารกิจของฝ่ายปกครองตามเจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมายที่ตนบังคับใช้ (Parker, 1957) เป็นการเข้าไปกำหนดสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามการกระทำ หรือมาตรการทางปกครอง ที่ในระบบกฎหมายไทยรู้จักกันดีในคำว่า

“นิติสัมพันธ์” (Legal relation) (Smyk, 2018) โดยกฎหมายของไทยอย่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้มีการอธิบายถึงการมีผลทางกฎหมายผ่านการขยายความคำว่า “นิติสัมพันธ์” ว่าเป็น “การก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว” นั่นเอง

ประเด็นที่อาจต้องพิจารณาต่อไปก็คือ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการในรัฐสภามุ่งผลทางกฎหมายหรือไม่ ผู้ที่เห็นว่าคำสั่งเรียกนี้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมโต้แย้งผู้เขียนว่าหากเข้าไปพิจารณาจะพบว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการในรัฐสภามีลักษณะเป็นการสั่งที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ กล่าวคือ มีลักษณะของการกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ให้ผู้ได้รับคำสั่งเรียกต้องมาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ตามที่คณะกรรมการร้องขอ อีกทั้งตามตัวบทกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียก ก็ยังมีการบัญญัติบทลงโทษกรณีผู้รับคำสั่งเรียกปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการในรัฐสภาต้ององค์ประกอบ การมุ่งต่อผลทางกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อโต้แย้งที่มองว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีลักษณะของการมุ่งต่อผลทางกฎหมายเป็นการพิจารณาที่อยู่บนฐานของความสับสนหลงผิด ที่กล่าวเช่นนั้น ก็เพราะ ในฐานะเครื่องมือหนึ่งในการนำมาซึ่งการบรรลุต่อภารกิจตามกฎหมายปกครองของฝ่ายปกครอง คำสั่งทางปกครองจึงต้องมีลักษณะของการใช้อำนาจรัฐในการเข้าไปกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง โดยการกำหนดสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของผู้รับคำสั่งต้องเป็นผลมาจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในขั้นตอนสุดท้าย (Final agency action) (Breyer et al., 2006)

ผู้เขียนใคร่ขออธิบายเพิ่มเติมว่า ลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ต้องเป็นผลผลิตจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในขั้นตอนสุดท้ายได้ก่อร่างสร้างตัวมาพร้อมกับข้อความคิดในกฎหมายปกครองโดยถูกอธิบายพัฒนาจนกระทั่งก่อตัวขึ้นเป็น “หลักบทสรุปแห่งการกระทำทางปกครอง” (Doctrine of Finality) ที่ถูกยอมรับในระบบกฎหมายปกครองมากมายหลายประเทศ อาทิ ประเทศเยอรมัน (Rennert, 2016) ออสเตรีย (The European Union, 2007) ฝรั่งเศส (Schwartz, 2006) อิตาลี (Chiti, 2004) เบลเยียม (Opdebeek & Somer, 2016) อังกฤษ (Craig, 2016) สหรัฐอเมริกา (Black, 1937) ออสเตรเลีย (Administrative Review Council, 2012) นิวซีแลนด์ (Goulding v. Chief Executive, Ministry of Fisheries, 2004) ฯลฯ หลักการนี้ถือเป็นตัวบ่งชี้และรับประกันว่า คำสั่งทางปกครองที่มุ่งผลทางกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งได้เกิดขึ้นแล้ว (Existence of Administrative Order) อย่างแน่แท้ ภายหลังจากการพิจารณาพิเคราะห์จนนำไปสู่บทสรุปและการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง (Administrative decision) (Uhlmann, 2018) หากกล่าวอย่างเป็นลำดับขั้นตอน

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงใดๆ เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจะเก็บรวบรวมและประมวลข้อเท็จจริงนั้น จนกระทั่งนำไปสู่การพิจารณาข้อบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีบทสรุป หรือการตัดสินใจให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใดๆ (Cann, 2006) อันมีผลเป็นการก่อกวนนิติสัมพันธ์ในขั้นตอนสุดท้ายผ่านมาในรูปของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ จนกว่าจะมีการยกเลิกเพิกถอน (Nottle, 1994) จึงอาจกล่าวได้ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นสัญลักษณ์ หรือตัวแทนของการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายอย่างแน่วแน่ อันสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาที่แท้จริงของฝ่ายปกครองอย่างเป็นรูปธรรมก็คงจะไม่มีผิดนัก (Lazowski & Blockmans, 2016)

เมื่อเป็นดังเช่นที่กล่าวมา คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภาจึงเป็นมาตรการที่ปราศจากการก่อกวนนิติสัมพันธ์กับผู้รับคำสั่งอันเป็นผลมาจากการไม่ปรากฏการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของฝ่ายปกครอง หากแต่เป็นเพียงการกระทำการระหว่างการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือ หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วก็จะพบว่า คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภายังไม่มีลักษณะของการตัดสินใจออกคำสั่งขั้นสุดท้าย (Non-final administrative order) (Hofmann et al., 2018) มีแต่ลักษณะของการออก “คำสั่งระหว่างกระบวนการ” ทำนองเดียวกันกับ “หมายเรียกของพนักงานสอบสวน” (Summon) ในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารต่างๆ (Yamamoto, 2007) ก่อนที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายอันเป็นการปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไป หรืออาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นเพียง “การกระทำในรูปแบบของการเตรียมการ” (Vorbereitungsakt) ที่ไม่มีผลทางกฎหมาย (Deau, 2006) ในฐานะของการกระทำทางข้อเท็จจริง (Hofmann et al., 2018) จึงส่งผลให้เป็นมาตรการที่ขาดองค์ประกอบของการเป็นคำสั่งทางปกครอง

5. คำสั่งทางปกครองต้องมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง

อันที่จริงแล้วองค์ประกอบว่าด้วยการมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองนี้มีความเกี่ยวข้องสืบเนื่องมาจากองค์ประกอบข้อที่แล้วนั่นคือ การมุ่งต่อผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มาตรการของฝ่ายปกครองจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมาตรการนั้นมุ่งต่อผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง (Direct and External Legal Effect) เพื่อเข้าไปกำหนดสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชนบุคคลทั่วไป (Singh, 2001) ซึ่งมีความผิดแผกแตกต่างกับมาตรการของฝ่ายปกครองอีกรูปแบบหนึ่งที่ว่าจะมีผลทางกฎหมายก็ตามที แต่มิได้มุ่งให้มีผลโดยตรงออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองเพื่อบังคับใช้กับประชาชน เพียงต้องการให้เกิดการบังคับใช้เฉพาะภายในองค์กรหรือฝ่ายปกครองด้วยตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การใช้อำนาจทางปกครองเช่นนี้เราเรียกว่า “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” (Verwaltungsintern)

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงสังเกตว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามาตรการภายในของฝ่ายปกครองมีลักษณะเข้าไปกำหนดสถานภาพ หรือกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่ได้บังคับบัญชาเป็นการส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยงาน มาตรการดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองได้ (Uhlmann, 2018)

สำหรับกรณีคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาที่กำลังถกเถียงกันอยู่นี้ เมื่อได้มีการพินิจพิเคราะห์ไปโดยละเอียดในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้วว่าไม่ต้องด้วยองค์ประกอบว่าด้วยการมุ่งต่อผลทางกฎหมายอันเนื่องมาจากเป็นเพียงการกระทำเตรียมการ (Administrative preparatory act) (Hutsch, 2014) หากใช้การกระทำทางปกครองขั้นสุดท้าย จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่าการมุ่งผลทางกฎหมายของมาตรการทางปกครองของคณะกรรมการการในรัฐสภามีลักษณะของการมุ่งผลโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองหรือไม่อย่างไรเพื่อกำหนดสถานะคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพราะไม่มีการดำรงคงอยู่ของผลทางกฎหมายตั้งแต่ต้นนั่นเอง

5. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาว่าด้วยความสับสนหลงผิดในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการในรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงว่าเป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องรีบดำเนินการแก้ไขมิฉะนั้นแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคต อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายและระบบการตรวจสอบทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐสภา และกฎหมายปกครองที่ถูกต้องอีกด้วย สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ผู้วิจัยขึ้นนี้ขอเสนอแนะให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

5.1 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

จัดอบรมให้แก่บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามที่เคยกล่าวไปแล้วถึงสาเหตุหนึ่งของความเข้าใจคลาดเคลื่อนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ว่ามาจากการขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายรัฐสภาเนื่องจากเป็นศาสตร์ที่ค่อนข้างใหม่สำหรับวงการนิติศาสตร์และนิติบัญญัติไทยเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กล่าวคือ การปรากฏตัวในบทบาทใหม่ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ด้วยการเริ่มต้นมีสภาพบังคับขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จนนำไปสู่การเริ่มถกเถียงตั้งคำถามในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2554 ที่มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญข้างต้น

กรณีจึงเห็นควรให้องค์กรนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรก็ดี วุฒิสภาก็ดี ได้ดำเนินการจัดอบรมบุคลากรของตนเอง (Staff Training Programs) (Back, 2019) เพื่อให้ได้รับความรู้ที่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักการสากลอย่างสม่ำเสมอโดยนักวิชาการและผู้ชำนาญการเฉพาะด้านกระบวนการนิติบัญญัติเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศที่ได้รับการยกย่องว่ามีฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้มแข็ง อาทิ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา เยอรมัน ฯลฯ

5.2 ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย

ก) ข้อเสนอแนะด้านรัฐธรรมนูญ

1. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : หากสำรวจตรวจสอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ อย่างละเอียดแล้วจะพบว่าไม่มีที่ใดกล่าวถึงสถานะของคำสั่งเรียกว่าเป็นเช่นไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้แต่ภายใต้มาตรา 129 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทบาทและอำนาจของคณะกรรมการของรัฐบาลในการสอบข้อเท็จจริงโดยตรงก็ยังไม่พบว่ามีส่วนใดกล่าวถึงสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ว่ามีสถานะเป็นอำนาจนิติบัญญัติอย่างประจักษ์ชัดเจน เมื่อปราศจากความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ รวมตลอดถึงธรรมชาติของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ จึงเป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่เข้าใจไปเองโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนว่าคณะกรรมการของรัฐบาลกำลังใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

เพื่อแก้ไขปัญหาดังต้น ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 129 แห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยการเพิ่มเติมถ้อยคำที่บ่งชี้ให้เห็นว่าอำนาจออกคำสั่งเรียกในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ของคณะกรรมการเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจนโดยอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 129 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณาสอบข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใดๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการจัดคณะกรรมการกิติในการดำเนินการของ คณะกรรมการกิติ ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ การสอบข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

อำนาจนิติบัญญัติในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา ที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดและผู้ปฏิบัติตามคำเรียก ตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับ อัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 128 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด”

(หมายเหตุ ชิดเส้นใต้และทำตัวอักษรเอนโดยผู้วิจัย)

2. ตีความรัฐธรรมนูญ: ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 129 หรือเกิดกรณีของความไม่เห็นพ้องด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 129 ตามข้อเสนอข้อ 1. ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ที่ถูกต้องสามารถกระทำได้ผ่าน “การตีความรัฐธรรมนูญ (Constitutional interpretation) ที่ถูกต้องสอดคล้องตามหลักวิชา” ด้วยการกลับเข้าไป “ค้นหาสถานะ” ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 ในฐานะบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการสถาปนาอำนาจดังกล่าวไว้ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมีเหตุอันสงสัยเกี่ยวกับสถานะของ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ว่ามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ พึงต้องพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 129 ว่ามีการกำหนดไว้เช่นไร อย่างไรก็ดี แม้ว่าในมาตราดังกล่าวนี้นี้จะมิได้มีส่วนใดที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าคำสั่งเรียกฯ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรก็ตามที่ แต่เราสามารถค้นหาสถานะได้จากการทำความเข้าใจว่ามาตรา 129 เชื่อมโยง หรือเป็นผลผลิตของอำนาจอันมีตำแหน่งแห่งที่ในทางรัฐธรรมนูญที่ใกล้ชิดกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด ซึ่ง ณ ที่นี้จะเห็นได้ว่ามาตรา 129 อยู่ภายใต้หมวด 7 ว่าด้วยเรื่องรัฐสภา ดังนั้น จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาอยู่ในเขตแดนของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจที่ใช้จึงเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งนี้จึงต้องมีสถานะเป็น “คำสั่งทางฝ่ายนิติบัญญัติ” ไม่สามารถที่จะตีความแปรสภาพกลายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ไปได้เลย

ข) ข้อเสนอด้านพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

สำหรับข้อเสนอข้อนี้สืบเนื่องมาจากกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการระบุไว้ซึ่งสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ อย่างชัดเจนแน่นอน การขาดหายไปในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่นนี้นอกจากจะเป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่สร้างความคลุมเครือและนำไปสู่การถกเถียงในสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ トラバจนปัจจุบันแล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาอีกด้วย ดังปรากฏการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้ดำเนินการหยิบยกประเด็นนี้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้พิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทำการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ในปี พ.ศ.2563 ที่ในเวลาต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญจนทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีอันต้องหยุดชะงักไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้อีก โดยปราศจากคำอธิบายขยายความที่ชัดเจนของศาลรัฐธรรมนูญ ในธรรมชาติของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ แก่ผู้ปฏิบัติ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รังแต่เพียงสร้างความฉงนสงสัยให้เพิ่มมากขึ้นไปอีก

ด้วยข้อเท็จจริงของปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนชัดเจนในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic law) กล่าวคือ ควรมีการตราพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยเอกสิทธิ์และอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ (Privileges and Powers of the Legislature) (Lee & Campbell, 2013) ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวพึงบรรจุไว้ซึ่งสาระต่าง ๆ ในกระบวนการและกลไกการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาสำหรับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งรวมถึงสถานะ

และกระบวนการออกคำสั่งเรียกให้บุคคล หรือหน่วยงานใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือนำส่งพยานหลักฐานต่างๆ (Yap & Abeyratne, 2023) รวมตลอดถึงสภาพบังคับ (Legal sanction) หากปรากฏข้อเท็จจริง กรณีเจตนาขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาด้วยการไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการการฯ โดยปราศจากเหตุผลอันควร (Short & Doughty, 1914)

เหตุผลหลักที่ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการพิจารณาออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย เอกสิทธิ์และอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติขึ้นบังคับใช้สามารถสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของรัฐสภา การระบุไว้ในตัวบทกฎหมายเป็นการยืนยันรับรองสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการการฯของรัฐสภาอย่างชัดเจนว่าเป็นผลมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา คำสั่งจึงมี สถานะเป็น “คำสั่งทางนิติบัญญัติ” (Legislative order) (Peterson, 2011) กรณีนอกจากจะเป็นการ มุ่งเข้าไปแก้ไขปัญหาความคลุมเครือแบบเดิมๆ แล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดพลาด ถกเถียง หรือก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายใดๆ ให้ต้องตีความไปว่าเป็นคำสั่งทางปกครองดังเช่นที่เกิดขึ้น ปัจจุบัน

2. เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของรัฐสภาอย่างต่อเนื่องถาวร การกำหนดยืนยันสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของรัฐสภาให้ชัดเจนในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” นั้นมีนัยสำคัญในทางหลัก กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภา กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อสถานะของคำสั่งเรียกฯ ถูกบรรจุ อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีความใกล้ชิดอย่างยิ่งกับรัฐธรรมนูญแล้ว (Grossman & Sauger, 2010) นั้นหมายความว่า ต่อให้มีรัฐธรรมนูญอื่นต้องมีการสิ้นผลใช้บังคับ ไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตามที หากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อใดแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสมอในฐานะ “กฎหมายองคาพยพของรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการชี้ให้เห็นว่าสถานะของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯของรัฐสภาสำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริงในฐานะ เป็นคำสั่งทางนิติบัญญัติตามข้อ 1. จะติดตามรัฐธรรมนูญอยู่เสมอไม่เกิดช่องว่างให้ต้องเกิดการถกเถียง ในสถานะอีกต่อไป

อนึ่ง นอกจากความต่อเนื่องของสถานะของคำสั่งเรียกฯ ที่ถูกรับรองผ่านบทบัญญัติลายลักษณ์ อักษรข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังเป็นการประกัน “การดำรงอยู่” (Existence) ของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯของรัฐสภาในฐานะ “อำนาจนิติบัญญัติ” (Legislative power) ที่ยึดโยงอย่างแนบชิดกับ “องค์กรนิติบัญญัติ” (Legislative department) อย่างแยกขาดจากกันมิได้

(McClain, 1910) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อรัฐสภาปรากฏตัวขึ้นเมื่อใด อำนาจนิติบัญญัติก็ย่อมปรากฏตัวขึ้น
พร้อมกันเมื่อนั้นด้วยการสถาปนาผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ยิ่งเป็นการสะท้อนให้ผู้ปฏิบัติ
และบุคคลต่างๆ ได้เห็นและเข้าใจอย่างถูกต้องชัดเจนว่าคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ในฐานะคำสั่ง
ทางนิติบัญญัติที่เป็นผลผลิตมาจากการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้นเอง

3. เพื่อแก้ไขความไม่ต่อเนื่องของสภาพบังคับในคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภา
หากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ” จะเป็นการประกันให้สภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ มีอยู่อย่าง
ต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดอยู่ในฐานะ “ธรรมชาติของคำสั่งทางนิติบัญญัติ” แม้จะมีเหตุใดๆ อันนำไปสู่
การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตามที่ได้อรรถาธิบายไปแล้วในข้อ 2 ก่อนหน้านี้ นอกจากนี้แล้ว การตรา
กฎหมายดังกล่าวยังสามารถแก้ไขปัญหาการเกิดข้อสงสัยในความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)
ทำนองเดียวกันกับที่เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2563 จนเป็นเหตุให้ต้องดำเนินการส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยชี้ขาดอีกด้วย

จากสภาพบังคับที่ต่อเนื่องของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาข้างต้นจะเป็นปัจจัย
สำคัญในการเข้าไปเสริมสร้างยกระดับให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งการตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารอันเป็นการสอดคล้องตามหลักกฎหมาย
รัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐสภาสากล

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตเพิ่มเติมว่า หากต้องดำเนินการตามข้อเสนอของผู้วิจัยในการตราพระ
ราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญข้างต้น เพื่อความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบแล้ว ควรให้มีการ
แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 130 แห่งรัฐธรรมนูญจากเดิมที่ระบุให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 10
ฉบับ โดยการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเอกสิทธิ์และอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ
(Privileges and Powers of the Legislature) ไว้ใน (11) รวมทั้งสิ้นเป็น 11 ฉบับ

ค) ข้อเสนอด้านพระราชบัญญัติ

ตามที่ได้หยิบยกข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการตราพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียก
ของคณะกรรมการฯ อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม หากมีปัจจัยใดๆ ที่ส่งผลให้ไม่สามารถ
ดำเนินการตามข้อเสนอนี้ได้ หรือสามารถกระทำได้แต่ต้องอาศัยระยะเวลาสำหรับดำเนินการกระบวนการ
ในเบื้องต้นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ได้อีกทางหนึ่งด้วยการให้รัฐสภาผ่าน
“กฎหมายปกติ” กล่าวคือ พิจารณาตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภาขึ้นใหม่แทนที่ฉบับเดิมที่ไม่สามารถบังคับใช้อันสืบเนื่องจากผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 โดยในส่วนอารัมภบท (Preamble) ของกฎหมายฉบับนี้ควรมีเนื้อความเพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติหาใช่การใช้อำนาจทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองในทำนองว่า

“เพื่อให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารอย่างการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำเนินการไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา”

นอกจากการระบุไว้ในอารัมภบทของกฎหมายข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรอธิบายสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกฯ ให้ชัดเจนผ่านบทนิยามของ “คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ” อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งหากเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 แล้วอาจมีการบัญญัติสถานะไว้ในมาตรา 3 โดยระบุข้อความดังต่อไปนี้

“คำสั่งเรียกของคณะกรรมการการฯ” หมายความว่า การใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการการฯ ในรูปแบบของมติเห็นควรให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมการการฯ”

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2558). *แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา*.
สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Administrative Review Council. (2012, September 24). *Federal Judicial Review in Australia*.
<http://www.arc.ag.gov.au/Publications/Reports/Documents/ARCReport50-FederalJudicialReviewAustralia-2012.PDF>
- Alder, John. (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*. Palgrave Mcmillan.
- Alder, John & Syrett, Keith. (2015). *Constitutional and Administrative Law*. Palgrave Law Masters.
- Back, Christine J. (2019). *The Congressional Accountability Act of 1995 Reform Act : An Overview*. Congressional Research Service.
- Bakes, Chris & Eliantonio, Mariolina. (2018). *Judicial Review of Administrative Action: Cases, Materials and Text*. Hart Publishing.
- Black, Forrest Revere. (1937). Jurisdiction Fact Theory and Administrative Finality. *Cornell L. Rev*, 22, 350.
- Blanke, Hermann-Josef & Perlingeiro, Ricardo. (2008). *The Right of Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*. Springer.
- Breyer, Stephan G., Stewart, Richard B., Sunstein, Cass R., & Vermeule, Adrian. (2006). *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*. Aspen Publishers.
- Cann, Steven J. (2006). *Administrative Law*. SAGE Publications.
- Cassese, S., Bogdandy, A. v., & Hiuber, P. M. (2017). *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Volume I, the Administrative State*. Oxford University Press.
- Cheadle, John B. (1918). The Delegation of Legislative Functions. *The Yale Law Journal*, 27(7), 892-893.
- Chiti, Mario P. (2004). Forms of European Administrative Action. *Law and Contemporary Problems*, 68(56), 56.

- Corso Guido. (2010). Administrative Procedure: Twenty Yearson. *Italian Journal Public Law*, 2(2), 278.
- Craig, P. (2016). *Administrative Law*. (8th Edition). Sweet & Maxwell London.
- Craiutu, Aurelian. (2012). *A Virtue for Courageous Minds: Moderation in French Political Thought, 1748-1830*. Princeton University Press.
- Davidson, Roger & Longley, Lawrence D. (2012). *The New Role of Parliamentary Committees*. Routledge.
- Deau, Richard. (2006). *Les actes administratifs unilatéraux négociés*. Droit Université d'Angers.
- Dyzenhaus, David & Thorburn, Malcolm. (2016). *Philosophical Foundations of Constitutional Law*. Oxford University Press.
- Fisher, Louis. (2014). *The Law of the Executive Branch: Presidential Power*. Oxford University Press.
- Foster, Nigel G. & Sule, Satish. (2010). *German Legal System and Laws*. Oxford University Press.
- Fuchs, Ralph F. (1940). An Approach to Administrative Law. *N.C.L. Rev.*, 18, 192-193.
- Galloway, George B. (1951). Constitutional Investigations: Proposed Reforms. *The University of Chicago Law Review*, 18(3), 478-502.
- Garvey, Todd. (2018). *Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies*. Congressional Research Service.
- Garvey, Todd. (2019). *Legislative Purpose and Adviser Immunity in Congressional Investigations*. Constitutional Research Service.
- Van Gestel, Rob. (2013). The Departmentalisation of Legislation: Framework Laws and the Primary Legislature. *Utrecht Law Review*, 106-122.
- Giménez, Andrés Molina. (2013). *Administrative Law I: Cases and Materials Law Degree*. A.R.A.Group.
- Goulding v. Chief Executive, Ministry of Fisheries*. (2004). <https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Residence/>
- Grossman, Emiliano & Sauger, Nicolas. (2010). *France's Political Institutions At 50*. Routledge.
- Habermas, Jürgen. (1994). Three Democratic Models of Democracy. *Constellations*, 1(1), 9.

- Héritier, Adrienne, Moury, Catherine, Bischoff, Carina S. & Bergström, Carl Fredrik. (2013). *Changing Rules of Delegation: A Contest For Power in Comitology*. Oxford University Press.
- Hill, Clauspeter & Menzel, Jörg. (2009). *Constitutionalism in Southeast Asia: Volume 3 Cross-Cutting Issues*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Hofmann, Herwig C. H., Rowe, Gerard C. & Türk, Alexander H. (2018). *Specialized Administrative Law of European Union: A Sectoral Review*. Oxford University Press.
- Hufeld, Ulrich. (2003). *Die Vertretung der Behöde*. Mohr Siebeck.
- Hutsch, Justine. (2014). *Klimaschutz im Anlagenrecht – eine kritische Analyse*. Kassel University Press.
- Iancu, Bogdan. (2012). *Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism*. Springer.
- Joint Committee on Human Rights, House of Lords and House of Commons. (2002). *The Case for a Human Rights Commission*. The Stationary Office Limited.
- Kitchen, R. Craig. (2013). Negative Lawmaking Delegations: Constitutional Structure and Delegations to the Executive of Discretionary Authority to Amend, Waive, and Cancel Statutory Text. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 40, 3.
- Lazowski, Adam & Blockmans, Steven. (2016). *Research Handbook on EU Institutional Law*. Edward Elgar Publishing.
- Le Sueur, Andrew, Sunkin, Maurice & Murkens, Jo. (2013). *Public Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press.
- Lee, H. P. & Enid Campbell. (2013). *The Australian Judiciary*. Cambridge University Press.
- Lindseth, Peter L. (2010). *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation State*. Oxford University Press.
- Marshall, John. (1839). *The Writings of John Marshall, Late Chief Justice of the United States, Upon the Federal Constitution*. James Monroe and Company.
- Masterman, Roger & Wheatle, Se-shauna. (2017). *Unpacking Separation of Powers: Judicial Independence, Sovereignty and Conceptual Flexibility in the United Kingdom Constitution*. Durham University.

- May, T. E. (1844). *A Treatise Upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. C. Knight & Company.
- McClain, Emlin. (1910). *Constitutional Law in the United States*. Longmans, Green, And Co.
- Mendes, Joana & Venzke, Ingo. (2018). *Allocating Authority; Who Should Do What in European and International Law?*. Hart Publishing.
- Mendes, Joana. (2019). *Eu Executive Discretion and the Limits of Law*. Oxford University Press.
- Morley, Michael T. (2019). Defeating the Executive Nondelegation Doctrine, FSU College of Law. *Public Law Research Paper*, 902, 2-3.
- Ng, Gerald. (2010). Slaying the Ghost of Henry VIII: A Reconsideration of the Limits Upon the Delegation of Commonwealth Legislative Power. *Federal Law Review*, 38(2), 205-229.
- Nottle, George. (1994). General Principles of German and European Administrative Law: A Comparison in Historical Perspective. *The Modern Law Review*, 57(2), 191-212.
- Opdebeek, Ingrid & Somer, Stéphanie De. (2016). *The Duty to Give Reasons in European Legal Area: A Mechanism for Transparent and Accountable Administrative Decision-Making?: A Comparison of Belgium, Dutch, French and EU Administrative Law*. RAP.
- Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. (1935). <https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Residence/>
- Parker, Reginald. (1957). The Execution of Administrative Acts. *The University of Chicago Law Review*, 24(2), 292.
- Peterson, Todd David. (2011). Contempt of Congress v. Executive Privilege. *Journal of Constitutional Law*, 14(1), 124.
- Pünder, Hermann. (2009). Democratic Legitimation of Delegated Legislation—A Comparative View on the American. *British and German Law, International and Comparative Law Quarterly*, 58(2), 353-378.
- Raymond, Daniel. (1845). *The Elements of Constitutional Law*. J. A. James.
- Rennert, Klaus. (2016). *The Protection of Legitimate Expectations under German under German Administrative Law*. ACA-Europe.

- Reyes, René. (2017). Nondelegation Doctrine in Comparative Context: Britain's Great Repeal Bill and the Shadow of Henry VIII. *University of Pennsylvania Law Review*, 166, 72.
- Rose-Ackerman, Susan & Lindseth, Peter L. (2010). *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar.
- Schwartz, Bernard. (2006). *French Administrative Law and the Common Law World*. The Lawbook Exchange, Ltd.
- Short, Adam & Doughty, Arthur G. (1914). *Canada, and its Provinces: A History of Canadian People and their Institutions by One Hundred Associates*. Glasgow, Brook & Company.
- Select Committee on the Constitution. (2008). *House of Lord, The Legislative Process: The Delegation of Powers 16th Report of Session 2017-19*. The Authority of the House of Lords.
- Simoncini, Marta. (2018). *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine: A Study on EU Agencies*. Bloomsbury Publishing.
- Singh, Mahendra P. (2001). *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer.
- Smyk, Grzegorz. (2018). Administrative Judiciary in European Doctrine of Administrative Law at the Turn of the 19th and 20th Centuries. *Universitatis Mariae Curie-Sklodoswa Lubin-Polonia*, 15(1), 149.
- Szente, Zoltán & Lachmayer, Konrad. (2017). *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Comparison*. Routledge.
- The European Union. (2007). *Administrative Justice in Europe*. Report for Austria.
- Tomkins, Adam. (2013). *Public Law*. Oxford University Press.
- Uhlmann, Felix. (2018). *Administrative Procedure*. University of Zurich.
- Yamamoto, Hironori. (2007). Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments. Inter-Parliamentary Union.
- Yap, Po Jen & Abeyratne, Rehan. (2023). *Routledge Handbook of Asian Parliaments*. Routledge.

การศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบด้านการเป็นองค์กรคุณธรรมและ
ความโปร่งใส : กรณีศึกษากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย*

Good Practice in Strengthening Integrity and
Transparency in Organizations: A Case Study of the
Department of Provincial Administration, Ministry of Interior

ศิริรักษ์ นิตต์เอก**
Siriruk Nitthat-ek***

บทความนี้
Received
8 กรกฎาคม 2567
Revised
15 สิงหาคม 2567
Accepted
17 กันยายน 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องการศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบด้านการเป็น
องค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส : กรณีศึกษากรมการปกครอง กระทรวง
มหาดไทย มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการดำเนินการของกรมการปกครอง
ในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA 2) เพื่อศึกษาเงื่อนไขของ
ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค ของการดำเนินการเรื่อง ITA ของ
กรมการปกครอง และ 3) เพื่อเสนอแนะการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ
ในการขับเคลื่อน ITA ในการจัดบริการสาธารณะ โดยมีวิธีการศึกษาจาก
การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
ทั้งสิ้น 11 คน ผลการศึกษา พบว่าช่วง พ.ศ.2556 จนถึงปัจจุบันมี
การนำเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน
ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2562 มีการพัฒนาระบบ
การประเมินเข้าสู่ระบบออนไลน์ ส่งผลให้กรมการปกครองมีคะแนนตกต่ำ

* บทความนี้เป็นการเรียบเรียงจากการวิจัยเรื่องการศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบ
ด้านการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส : กรณีศึกษากรมการปกครอง กระทรวง
มหาดไทย. งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากงบประมาณรายจ่ายจากรายได้มหาวิทยาลัย
รามคำแหงประเภทคณะ โดยคณะรัฐศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ดร.)

*** Assistant Professor, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng
University (Ph.D.)

จึงมีการพัฒนาองค์กรและมีผลการประเมินที่สูงขึ้นจากนั้นเป็นต้นมา โดยกำหนดนโยบายที่เน้นการพัฒนาภาพลักษณ์ขององค์กรกับบุคลากรของกรมตามวิสัยทัศน์บำบัดทุกข์บำรุงสุข และใช้กรอบแนวทางการประเมิน ITA สอดแทรกในการพัฒนาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณะและผู้รับบริการ พิจารณาได้จากนโยบายของผู้บริหารกรมในการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบกรมการปกครอง การประกาศเจตจำนงค์ของกรมด้านความสุจริต การพัฒนาความโปร่งใสในการดำเนินงานด้วยเทคโนโลยีทุกช่องทางเป็นต้น และมีเงื่อนไขของความสำเร็จ ประกอบด้วย กรมการปกครองได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต มีการพัฒนากระบวนการกำกับติดตามและประเมินผล กรมฯ กำหนดเป้าหมายการขับเคลื่อนแบบค่อยเป็นค่อยไป ผู้บริหารให้ความสำคัญมอบนโยบายชัดเจน มีบริบทสภาพแวดล้อมเอื้อให้เกิดการประเมินด้านบวก บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติต่อการต่อต้านการทุจริต สำหรับปัญหาและอุปสรรคเกิดจากบุคลากรทำงานเชิงตั้งรับมาก สำหรับแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานขับเคลื่อนกรอบ ITA พบว่ามีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน มีการจัดสรรอัตรากำลัง ผู้บริหารระดับสูงของกรมการปกครองกำกับดูแล มีการกำหนดแผนงาน กิจกรรม โครงการ มีการมอบรางวัล มีการผูกโยงผลการประเมินไว้ร่วมกับการประเมินผู้บริหารหน่วยงาน มีกำหนดผลสำเร็จใน ก.พ. 7 และมีการประชุมถอดบทเรียนการดำเนินงานผลประเมิน ITA ที่ดำเนินงานในทุกปีเพื่อการพัฒนา สำหรับการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อน ITA จากบทเรียนของกรมการปกครอง ซึ่งถึงแม้การพัฒนาหน่วยงานอื่นจากความสำเร็จของกรมการปกครองอาจมีข้อจำกัดตามเงื่อนไขสภาพและบริบทของแต่ละหน่วยงาน แต่เมื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานให้กับการขับเคลื่อนกรอบ ITA ของกรมการปกครองร่วมกับหลักธรรมาภิบาลแล้วจึงเป็นบทเรียนที่มีนัยสำคัญในฐานะกรอบข้อเสนอสำหรับหน่วยงานรัฐอื่นๆ โดยจะเห็นได้ว่ากรมการปกครองมีการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีการขับเคลื่อนภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม กรมการปกครองมีการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานที่ชัดเจนในการประเมิน ITA ระยะยาว และมุ่งเน้นการสร้างการตระหนักรู้ให้กับบุคลากรเพื่อการพัฒนาหลักการประเมิน ITA และหลักธรรมาภิบาลเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ทุกบทเรียนมีนัยสำคัญสำหรับหน่วยงานอื่นๆ ในเชิงปฏิบัติการศึกษาของงานวิจัยนี้เสนอแนวทางเพื่อการพัฒนาให้กรมการปกครองควรสร้างอัตรากำลัง ตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบในงานด้าน ITA กรมการปกครองควรสร้างรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรภายในและภาคีเครือข่ายภายนอก และประชาชนผู้รับบริการ กรมการปกครอง

ควรให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ และกรมการปกครองควรสร้างเครื่องมือการพัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนผู้มารับบริการต่อไป

คำสำคัญ : การบริหารรัฐกิจ, การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ , กรมการปกครอง

Abstract

This research, Good Practice in Strengthening Integrity and Transparency in Organizations: A Case Study of the Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, has three main objectives. First, it examines the Department of Provincial Administration's (DOPA) efforts to foster integrity and transparency under the Integrity and Transparency Assessment (ITA). Second, it analyzes the key success factors and operational challenges DOPA has encountered in adopting the ITA. Third, it proposes recommendations for other governmental organizations to use the ITA as a tool for improving public services.

This study employs a document-based approach combined with in-depth interviews with eleven stakeholders. The findings indicate that the Thai government introduced the ITA in 2013 to enhance public sector integrity. In 2019, the ITA transitioned to an online platform, leading to a temporary decline in DOPA's score. In response, DOPA implemented organizational reforms under the Bumbudtook Bumrungsook vision, integrating ITA evaluation criteria into its anti-corruption strategy.

Through this plan, DOPA is committed to promoting a policy of honesty, enhancing transparency through IT initiatives, and implementing various related projects. DOPA has achieved key successes, including the establishment of an Anti-Corruption Operational Center and improvements in its monitoring and evaluation processes. The department adopts an incremental approach to goal-setting, with executives prioritizing clear goal definitions.

In terms of organizational culture, DOPA fosters a positive environment for its members. Occasionally, they demonstrate anti-corruption behavior in passive ways. To support ITA implementation, DOPA sets strategic goals, allocates resources, encourages executives to integrate ITA criteria into organizational programs, employs both incentive-based ('carrot and stick') strategies, and conducts annual lessons-learned meetings to drive ITA evaluation.

Lastly, the lessons learned from DOPA might not be universally applicable to other governmental organizations due to various constraints. However, as a good practice, DOPA demonstrates significant lessons as a ‘role model framework’ for other organizations on how to implement functional and concrete policies. Furthermore, DOPA is committed to improving public services in the long term by integrating good governance principles with ITA criteria. Additionally, it aims to instill ITA knowledge and good governance values among its officers to support the organization’s sustainable development. All lessons learned are important for other organizations in practical terms. This research suggests that the department emphasize leadership in specific areas related to this responsibility and strengthen cooperation between internal officers, external stakeholders’ networks, and service recipients. Additionally, citizen engagement should be developed as a key instrument for service recipients.

Keyword: Public Administration, Integrity and Transparency Assessment (ITA), Department of Provincial Administration

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันที่รัฐประสบมาโดยตลอด คือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ภาครัฐประสบกับความยากลำบาก ในการสร้างประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการนำรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐ การพัฒนาการบริการสาธารณะมาใช้ในการพัฒนานำประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 (สำนักงาน ก.พ.ร., ม.ป.ป.) การจัดบริการสาธารณะของรัฐจึงเริ่มมีความใกล้ชิดและเกี่ยวพันกับประชาชนมากขึ้น

การพยายามแสวงหาแนวทางการกำจัดปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐให้ความสำคัญแนวคิดเกี่ยวกับระบบธรรมาภิบาลเพื่อให้ประเทศไทยสามารถฟื้นฟูจนสามารถนำพาประเทศกลับเข้าสู่สภาวะปกติ โดยนำแนวคิดจากธนาคารโลกมาใช้ในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคม (เจริญ เจษฎาวุธ, 2545 อ้างถึงใน ธงชัย คล้ายแสง, 2562) สำหรับแนวทางที่รัฐไทยเลือกใช้พบว่ามีกำหนดเรื่องธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมาโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 6 กำหนดเป้าหมายในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการบรรลุมเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองประโยชน์ให้แก่ประชาชนก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและลดขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่จำเป็นอย่างสม่ำเสมอ (พระราชกฤษฎีกา, 2546) ในทางกลับกันหากการดำเนินงานขาดการยึดโยงหลักธรรมาภิบาลก็จะเป็นสาเหตุสำคัญที่สร้างปัญหาภายในองค์กร โดยเฉพาะการขาดธรรมาภิบาลส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร (เอื้องฟ้า เขากลม, 2562) ซึ่งหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาขับเคลื่อนและประยุกต์ใช้และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ระยะเวลากว่าสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเชิงรุกกับการบริหารกิจการงานสาธารณะมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยตั้งแต่ในช่วง พ.ศ.2556 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) ได้มีการนำเครื่องมือการประเมินรูปแบบหนึ่งซึ่งเรียกว่า การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐหรือ Integrity and Transparency Assessment: ITA มาใช้เป็นเครื่องมือเชิงบวกในการประเมินและพัฒนาการทำหน้าที่จัดสรรและให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก มีการใช้วิธีการประเมินรูปแบบออนไลน์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถเข้าถึงการประเมินได้อย่างทั่วถึง (สำนักงาน ป.ป.ช., 2564) โดยประเมินทั้งสิ้น 10 ตัวชี้วัด ได้แก่

1) การปฏิบัติหน้าที่ 2) การใช้งบประมาณ 3) การใช้อำนาจ 4) การใช้ทรัพย์สินของราชการ 5) การแก้ไขปัญหาการทุจริต 6) คุณภาพการดำเนินงาน 7) ประสิทธิภาพการสื่อสาร 8) การปรับปรุงระบบการทำงาน 9) การเปิดเผยข้อมูล 10) การป้องกันการทุจริต มีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการประเมิน ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 8,323 แห่ง (สำนักงาน ป.ป.ช., 2565)

หน่วยงานภาครัฐของไทยในปัจจุบันได้ถูกกำหนดให้มีความสำคัญกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐหรือ Integrity and Transparency Assessment: ITA อย่างยิ่ง เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐได้ทำให้ประเทศไทยสูญเสียงบประมาณสำหรับการพัฒนาค่อนข้างมาก การพัฒนารูปแบบทางการบริหารจัดการและเครื่องมือสำหรับการปราบปรามและป้องกันเชิงรุกต่อปัญหาการทุจริตในภาครัฐขึ้นจึงเพื่อหวังให้การขจัดปัญหาดังกล่าวบรรลุเป้าหมายทั้งในทางนโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งการสร้างองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐปัจจุบันผ่านการพัฒนาเครื่องมือเชิงบวกและมาตรการเชิงรุกในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันช่วยสร้างโอกาสในการลดทอนหรือสามารถขจัดปัญหาการทุจริตในการทำหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งนัยสำคัญหนึ่งการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสสามารถเทียบความสัมพันธ์ได้จากการประเมินเกณฑ์ ITA นี้ได้ด้วยเช่นกัน การมีระดับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสที่ดีมาก ย่อมเป็นการแสดงถึงการเป็นองค์กรที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสที่สูงจนสามารถเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะได้ในทางเดียวกัน

กรมการปกครอง มีภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรภายในพื้นที่ และให้บริการดูแลงานทะเบียนเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวกรวดเร็ว ในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 กรมการปกครองเข้ารับการประเมินและมีผลการประเมินอย่างมีนัยสำคัญที่มีคะแนนเท่ากับ 57.44 คะแนน ในปี พ.ศ.2563 มีค่าคะแนนเท่ากับ 90.95 คะแนน จากนั้นในปี พ.ศ.2564 มีค่าคะแนนเท่ากับ 99.12 คะแนน ปี พ.ศ.2565 มีค่าคะแนนเท่ากับ 99.55 คะแนน จะเห็นได้ว่ากรมการปกครองมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดในผลการประเมินจากปี พ.ศ.2562 และมีค่าคะแนนที่สูงอย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ. 2564 กรมการปกครองได้รับรางวัล “ITA Award 2021” ประเภทส่วนราชการระดับกรมที่มีการขับเคลื่อนภารกิจด้วยคุณธรรมและความโปร่งใส อันดับ 1 ของประเทศอยู่ในระดับ AA เป็นลำดับที่ 1 ของหน่วยงานราชการระดับกรม รวมถึงในปี พ.ศ.2565 (รวมถึงมีคะแนนสูงสุดในปี พ.ศ.2566 ที่คะแนน 99.03 ผ่านตี) ซึ่งส่งผลต่อความภาคภูมิใจให้แก่กรมการปกครอง (กรมการปกครอง ได้รับรางวัล, 2564) ตามสถิติข้างต้นมีนัยสำคัญ

สำหรับการศึกษาวิจัยว่า กรมการปกครองมีลักษณะของการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสที่สามารถเป็นต้นแบบจากการประเมินด้านนี้ได้ รวมไปถึงการสะท้อนความหมายของธรรมาภิบาลด้านบวกของหน่วยงานได้อย่างสำคัญ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินและถอดบทเรียนในการดำเนินการของกรมการปกครองในฐานะองค์กรต้นแบบในการดำเนินการด้านคุณธรรมความโปร่งใส

คำถามการวิจัย

กรมการปกครองมีการขับเคลื่อน ITA อย่างไรที่นำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

วัตถุประสงค์ (OBJECTIVES)

1. เพื่อศึกษาการดำเนินการของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขของความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการเรื่อง ITA ของกรมการปกครอง
3. เพื่อเสนอแนะการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อน ITA ในการจัดบริการสาธารณะ

ขอบเขตการวิจัย (SCOPE OF RESEARCH)

ขอบเขตด้านเนื้อหา การดำเนินงานขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานของกรมการปกครอง และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตเชิงพื้นที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตด้านระยะเวลา พฤศจิกายน 2565-กันยายน 2566

นิยามศัพท์เฉพาะ (DEFINITION OF TECHNICAL TERMS)

กรมการปกครอง หมายถึง หน่วยงานระดับกรม ที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในลักษณะของภารกิจพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น งานด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตของประชาชน

การประเมิน ITA หมายถึง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงาน (ITA) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบกำกับติดตามการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้ลดทอนและสามารถจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการทำหน้าที่ของหน่วยงาน

ต้นแบบองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส หมายถึง องค์กรที่มีการมีลักษณะเป็นแบบอย่างการขับเคลื่อนการดำเนินการรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานจนมีระดับคะแนนจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสที่สูงจนเป็นที่ยอมรับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย (OUTPUTS AND BENEFIT)

1. ทราบถึงการดำเนินการของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA
2. ทราบถึงเงื่อนไขของความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการเรื่อง ITA ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
3. ได้แนวทางการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อน ITA ในการจัดบริการสาธารณะจากการศึกษาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หลักการแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

วรเดช จันทรศร (2562) ได้ศึกษาเชิงสำรวจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและนำเสนอว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ได้แบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็น 6 องค์ประกอบหลัก คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักความโปร่งใส 3) หลักความรับผิดชอบ 4) หลักความคุ้มค่า 5) หลักการมีส่วนร่วม และ 6) หลักคุณธรรม ซึ่งในที่นี้จะมุ่งพิจารณาและตรวจสอบที่หลักความโปร่งใส และหลักคุณธรรมเป็นสำคัญ สำหรับหลักความโปร่งใส(Transparency) จากงานของ วรเดช จันทรศร สามารถวัดได้จาก (1) ระดับความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ (2) จำนวนเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหา ร้องเรียน หรือถูกสอบสวน (3) ระดับความชัดเจน เป็นที่ยอมรับเกี่ยวกับเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ (4) การที่ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและมีการเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และในส่วนของหลักคุณธรรม (Integrity) สามารถวัดได้จาก (1) จำนวนเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกองค์การลดน้อยลง (2) ระดับความมีระเบียบวินัยที่ทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และสังคมมีเสถียรภาพ (3) ระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมที่ดีขึ้น และ (4) ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรในชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ขณะเดียวกัน Bidhya Bowornwathana (2003) ได้ตั้งข้อสังเกตต่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในกระแสดรรมาภิบาลในกรณีของประเทศไทย อาทิ รูปแบบใหม่ของการจัดการทางสังคมโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกันกับรัฐบาล และภาคเอกชน การจัดการกิจการสาธารณะจะมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ทั้งนี้ Bidhya Bowornwathana ยังได้เสนอให้เห็นว่ากระแสการปฏิรูปภาครัฐไทยภายใต้กรอบธรรมาภิบาลจะค่อยเป็นค่อยไปและจะผันผวนหรือไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองกับปัจจัยทางการบริหาร การสร้าง

แรงจูงใจในการบริหาร กับความสามารถของประเทศไทยในการแพร่แนวคิดดังกล่าวซึ่งอยู่ในรูปแบบใหม่ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวยังเป็นการชี้ชวนให้เห็นว่า เมื่อภาครัฐปฏิบัติสู่กระบวนการขับเคลื่อนงานในรูปแบบใหม่ ก็จำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มีความสอดคล้องกัน

นโยบายเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) ถือเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินโดยมีการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นในการบริหารจัดการองค์การ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการภายในองค์กรที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ค่านิยม และทัศนคติที่ดีต่อองค์กร เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินมี 3 แบบ คือ 1. แบบประเมินผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายในหน่วยงาน Internal Integrity and Transparency Assessment (IIT) 2. แบบประเมินผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน External Integrity and Transparency Assessment (EIT) และการเปิดเผย ข้อมูลทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน (Open Data Integrity and Transparency Assessment : OIT) ซึ่งจะมีการกำหนดสัดส่วนและค่าคะแนนในแต่ละแบบเพื่อนำไปสู่การประเมิน

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ระหว่างปี 2562–2564 ของกรมการปกครอง

กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องถิ่น การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียนเพื่อให้ประชาชน มีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน (กรมการปกครอง, 2565) ในปี พ.ศ.2563 สำนักงาน ป.ป.ช. ประกาศผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ (ITA) โดยกรมการปกครองได้รับคะแนน ประเมิน 90.95 ระดับ A ผ่านเกณฑ์การประเมิน และได้มอบโล่เกียรติยศในฐานะ “หน่วยงานที่มี พัฒนาการผลการประเมินสูงสุด” หน่วยงานประเภทกรมที่มีพัฒนาการผลการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563 สูงสุด (ITA Awards 2020) เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรในสังกัด กรมการปกครอง และเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในด้านการบริหารงานด้วยความโปร่งใส และยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต, 2564) และในปี พ.ศ.2564 กรมการปกครอง ได้รับรางวัลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งถือเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรกรมการปกครอง ในด้านการบริหารงานด้วยความโปร่งใสและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ด้วยเจตจำนง “ไม่โกง โปร่งใส ร่วมใจต้านทุจริต คือ จิตสำนึกคนกรมการปกครอง”

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรชนก พินิจปริญญา (2563) ศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม : กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ” โดยงานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่สำนักงานงบประมาณ และศึกษารูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานราชการไทย ควรมีลักษณะอย่างไร โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากเอกสารการสัมภาษณ์ ผู้ปฏิบัติงาน 9 คน ข้อค้นพบ คือ กลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีทั้งส่วนที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการส่งผลต่อการมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาล อาทิ การประเมินเป็นการเพิ่มภาระงานโดยมิจำเป็น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินองค์กรคุณธรรมเท่าที่ควร และบางส่วนมองว่ากลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีส่วนในการเพิ่มประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงาน นอกจากนี้ ยังค้นพบรูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลที่เหมาะสมแก่หน่วยงานราชการไทย โดยมีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1) ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานกลางที่เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละการประเมินโดยเฉพาะ 2) ควรมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการดำเนินการประเมินองค์กรคุณธรรมของหน่วยงานของตนเองให้มากที่สุด

วิระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2557) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ : ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารโรงเรียน รวมถึงสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยผลการวิจัย พบว่า องค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน มี 8 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากคำตอบแทน

ธภัทร ติระวัฒน์ (2563) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในโรงพยาบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในโรงพยาบาล งานวิจัยเชิงปริมาณมีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรโรงพยาบาลพระนารายณ์มหาราช จำนวน 306 คน เครื่องมือประกอบด้วย แบบสอบถามข้อมูลส่วนบุคคล วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา และสถิติสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน กำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ปัจจัย 5 อันดับของตัวแปรต้น ได้แก่ (1) การปฏิบัติหน้าที่ (2) การใช้งบประมาณ (3) การใช้อำนาจ (4) การใช้ทรัพย์สินของราชการ

(5) การแก้ปัญหาความทุจริตในองค์กร และตัวแปรตามคือความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในโรงพยาบาล ซึ่งผลการวิจัยพบว่าปัจจัยอันดับ 1 และ 2 มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด เกณฑ์การประเมินผลระดับ A คือ การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจ และปัจจัยอันดับ 3-5 คะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เกณฑ์การประเมินผลระดับ B คือ การแก้ปัญหาความทุจริตในองค์กร, การใช้ทรัพย์สินของราชการ และการใช้งบประมาณทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์กับคุณธรรมและความโปร่งใสอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มากที่สุดคือ การแก้ปัญหาความทุจริตในองค์กร ($r=.87$) รองลงมาคือ การใช้งบประมาณ ($r=.79$)

วิไลวัจน์ ฤกษ์ณษุติ และคณะ (2560) ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางการป้องกันและการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ศึกษาสภาพการป้องกันและการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน และแนวทางการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้วยวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 39 คน ผลจากการวิจัย พบว่า วิธีการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง การกินตามน้ำ การเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานหรือการสมัครเข้าทำงาน การรับสินบาทคาดสินบน การประมูลโครงการ (การฮั้วกัน) การรับค่าคอมมิชชั่น และระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์ แต่ละวิธีต่างก็มีการทุจริตคอร์รัปชันแตกต่างกัน หน่วยงานได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันโดยการตั้งกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมาตรการเคร่งครัด การรับบุคคลเข้าทำงานได้ผ่านการสอบกลั่นกรองด้วยความยุติธรรม ไม่มีระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์ วิธีการป้องกันการประมูลโครงการ (การฮั้วกัน) โดยใช้ E-auction ทั้งนี้ แนวทางการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ฝ่ายบริหารขององค์กรควรยึดระเบียบราชการอย่างเคร่งครัดตามหลักธรรมาภิบาล ควรจัดตั้งกลุ่มหรือชมรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตั้งแต่หมู่บ้านถึงประเทศ และควรสร้างหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาการทุจริตคอร์รัปชันปัญหาสาเหตุและแนวทางแก้ไขตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับอุดมศึกษา

ทิพวรรณ ขำไท้ (2562) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐกรณีศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของโรงพยาบาลชุมชน จังหวัดสุโขทัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัจจัย และสร้างสมการพยากรณ์เพื่ออธิบายปัจจัยที่มีผลต่อความโปร่งใสมีคุณธรรม โดยใช้การศึกษาวิจัยในรูปแบบของการสำรวจ (Survey Study) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ผลการวิจัยพบว่าความพร้อมรับผิด ความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงานความโปร่งใส และทัศนคติในด้าน

การมีคุณธรรม และความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจการพยากรณ์ของคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานร้อยละ 72 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.01$) ทั้งนี้ งานวิจัยเสนอว่าควรนำผลจากการศึกษานี้ไปประกอบการวางแผนในการปฏิบัติงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของโรงพยาบาลชุมชน

โกวิทย์ พวงงาม และคณะ (2560) ได้ทำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ทำการประเมินองค์การบริหารส่วนตำบลพระเจ้า อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยผลการวิจัยดังกล่าว พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลพระเจ้า มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสอยู่ในระดับที่สูงมาก (ร้อยละ 83.27) ซึ่งมีตัวชี้วัดที่ประกอบไปด้วย ดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด ความปลอดภัยทางจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยเรื่อง การศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบด้านการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส กรณีศึกษา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

การประเมินคุณธรรมความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity And Transparency Assessment : ITA)

- การดำเนินการเชิงนโยบาย
- การขับเคลื่อนเชิงองค์การ
- ปัญหาและอุปสรรคของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA
- แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานให้กับการขับเคลื่อนกรอบ ITA

ความสำเร็จในการเป็นต้นแบบของ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
ด้านการประเมินคุณธรรม
ความโปร่งใส (ITA)

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและทำการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิจัยในฐานะผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจงาน ITA ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 11 คน ประกอบด้วย อธิบดีกรมการปกครอง 1 ท่าน รองอธิบดีกรมการปกครอง 1 ท่าน หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต 1 ท่าน ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ 1 ท่าน ผู้อำนวยการศูนย์บริการประชาชนกรมการปกครอง 1 ท่าน เจ้าพนักงานปกครอง

สังกัดศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กรมการปกครอง จำนวน 3 ท่าน อดีตอธิบดีกรมการปกครอง 1 ท่าน ผู้ช่วยเลขาธิการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 1 ท่าน และ เจ้าพนักงานป้องกัน การทุจริตชำนาญการ 1 ท่าน ในฐานะผู้เกี่ยวข้องกับงานด้านการประเมิน ITA ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณธรรม และความโปร่งใส และสร้างแนวคำถามสัมภาษณ์จากแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ หลักธรรมาภิบาล นโยบายเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับกรมการปกครอง แล้วจึง ส่งแบบสัมภาษณ์ให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณา การตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารร่วมกับข้อมูลจากการ สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องตามรายละเอียดในงานวิจัย สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอผลการศึกษา ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ วิเคราะห์ความเชื่อมโยงและ หาความสัมพันธ์ แล้วนำเสนอผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

พัฒนาการของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ Integrity and Transparency Assessment: ITA

ในช่วง พ.ศ.2556 จนถึงปัจจุบัน มีการนำเครื่องมือการประเมินรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐหรือ Integrity and Transparency Assessment : ITA มาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินและพัฒนาการทำหน้าที่หน่วยงาน ภาครัฐภายใต้หลักความโปร่งใสและคุณธรรมจริยธรรม โดยในปี พ.ศ.2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ให้หน่วยงานภาครัฐแปลงแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติในช่วงต้นสู่การปฏิบัติ และกลายเป็น เครื่องมือสำคัญในการประเมินเพื่อพัฒนาหน่วยงานของรัฐในด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหาร จัดการบริการสาธารณะของรัฐ จนกระทั่งวันที่ 5 มกราคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงาน ภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส เน้นการสำรวจเชิงกระบวนการ จริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรหน่วยงานภาครัฐ โดยสำรวจมิติการรับรู้ (Perception – Based) คือ การสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานภาครัฐทั้งภายใน และภายนอก (Internal Stakeholders and External Stakeholders) และมีมติหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Based) คือ การสำรวจหลักฐานการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และในปีงบประมาณ

พ.ศ.2562 มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมินฯ มีการพัฒนาเครื่องมือการประเมินเข้าสู่ระบบออนไลน์และปรับปรุงตัวชี้วัดของเครื่องมือเป็น 10 ตัวชี้วัด โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2564 เป็นปีที่มีการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการประเมินฯ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลตามแนวคิดเรื่องความโปร่งใส ภายใต้แนวคิด More Open, more transparent หรือหลักคิดที่ว่ายิ่งเปิดเผยมากยิ่งโปร่งใส

การดำเนินการของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA

กรมการปกครองเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ได้รับการประเมินตามที่กฎหมายกำหนดมีภารกิจหลากหลายในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน หากพิจารณาการจัดอันดับและค่าคะแนนกรมการปกครองพบว่า ปี พ.ศ.2562 กรมการปกครองมีคะแนนตกต่ำที่สุดเนื่องจากปรับตัวไม่ทันกับระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสด้วยระบบออนไลน์ (ITAS) จากนั้นกรมฯ ได้มีการพัฒนาองค์กรให้พร้อมรับการประเมินและมีผลการประเมินที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเป็นหน่วยงานที่ได้อันดับ 1 หลายปีติดต่อกัน จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่บรรลุเป้าหมายในการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสตามการประเมิน ITA สำหรับการขับเคลื่อนการพัฒนาการประเมิน ITA จะมีการดำเนินการผ่านการปรับนโยบายหน่วยงาน การพัฒนาบุคลากร พิจารณาได้จากโครงการ กิจกรรม ในแผนปฏิบัติการการต่อต้านการทุจริตของกรม และการแบ่งหน่วยงานใหม่ในโครงสร้างกรมเพื่อดำเนินการกิจการต่อต้านการทุจริตและ ITA

การดำเนินการเชิงนโยบาย : นโยบายและแผนปฏิบัติการฯ กรมการปกครองต่อการขับเคลื่อนการประเมิน ITA

ในการพัฒนากกรมการปกครองภายใต้การขับเคลื่อนกรอบการประเมิน ITA แนวทางการดำเนินงานนั้น กรมมีการปรับปรุงนโยบายที่สอดคล้องกับภาพลักษณ์ของการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กร ด้วยการพยายามทำให้การบำบัดทุกข์บำรุงสุข เป็นความหมายในการตระหนักรู้และแสดงออกของบุคลากรในการให้บริการต่อสาธารณะ นโยบายของผู้บริหารกรมการปกครองมองว่าการพัฒนาคน (Human) และกรอบคิดของคนมีความสำคัญสูงสุด เนื่องจาก “คน” คือทรัพยากรที่สำคัญที่สุดและมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม อย่างต่อเนื่อง สามารถจำแนกระบบที่สำคัญได้ 3 ระบบ คือ ระบบการเปิดเผยข้อมูล เช่นการแสดงผลการดำเนินงานของกรมด้วยเทคโนโลยีในช่องทางต่างๆ ระบบการให้บริการประชาชนที่เน้นความรวดเร็วและโปร่งใสในการติดตามและตรวจสอบจากประชาชน และระบบงบประมาณและการพัฒนาสถานที่สัมพันธ์กับภาพลักษณ์ความโปร่งใสมีการเน้นการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสให้กับบุคลากรในหน่วยงาน และสร้างโครงการอบรมให้ความรู้เพื่อลดความเสี่ยงต่อการกระทำผิด โดยเฉพาะการทำโครงการเชิงธรรมาภิบาลในระดับพื้นที่ และเน้นการพัฒนาบุคลากรในภารกิจตรวจสอบงานทะเบียนและบัตรนาร่องซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมด้านการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานให้กับประชาชน

ทั้งประเทศ เป็นต้น มีกำหนดแนวทางการพัฒนากลไกสำหรับการขับเคลื่อน ITA แบบบูรณาการคือ มีการสร้างกลไกระดับสำนักให้รองรับการประสานขับเคลื่อนงานทาง ITA และผลักดันการทำอำเภอ ITA เพื่อปลูกฝังให้การดำเนินงานให้บริการสาธารณะเป็นไปตามกรอบแนวทาง ITA ตามที่กำหนดไว้ในแผนนโยบายกรม นอกจากนี้ยังมีการสร้างแนวนโยบายระดับองค์กรด้านการบริหารงานคนโดยมีเรื่องของ ITA เข้าไปเกี่ยวข้องเช่นการแสดงผลประเมิน ITA กับ กพ.7 ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นการแสดงพฤติกรรมตามกรอบ ITA ให้กับบุคลากรในทางปฏิบัติ

การขับเคลื่อนเชิงองค์การ : การแบ่งหน่วยงานใหม่ในโครงสร้างกรมเพื่อดำเนินภารกิจ การต่อต้านการทุจริต

กรมการปกครองได้จัดโครงสร้างส่วนราชการและแบ่งงานภายใน ตามคำสั่งกรมการปกครอง ที่ 1752/2562 ลงวันที่ 26 กันยายน 2562 มีผลให้ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กรมการปกครอง (ศปท.ปค.) มีฐานะเป็นหน่วยงานภายในที่ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมการปกครอง และกำหนดให้รองอธิบดี กรมการปกครองฝ่ายบริหารและพัฒนาระบบงานทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ศปท.ปค. และมีโครงสร้างคณะทำงาน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย คณะทำงานด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะทำงาน ด้านส่งเสริมและคุ้มครองจริยธรรม และคณะทำงานด้านการขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) โดยมีผู้แทนของสำนัก/กอง ต่าง ๆ ทุกสำนัก/กอง มาร่วมกันทำงาน โดยมีฝ่ายเลขาเป็นเจ้าหน้าที่ของ ศปท. ซึ่งการตั้งศูนย์มีความสำคัญกับการพัฒนางาน ด้าน ITA อย่างชัดเจนเนื่องจากการแยกตัวเป็นอิสระจากกลุ่มงานบริหารงานบุคคลและมีการ ตั้งผู้บริหารภายในกรมทุกส่วนในงานแต่ละด้านของศูนย์ ทำให้อำนาจในการขับเคลื่อน ITA ยกระดับใน การปฏิบัติการขับเคลื่อน ขณะเดียวกันการขึ้นตรงกับอธิบดีของศูนย์ถือเป็นการลดขั้นตอนของการทำงาน แบบระบบราชการลงทำให้ความรวดเร็วในการดูแลติดตามการทำงานของกรมในแง่การบริหารงาน ตาม ITA ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานด้าน ITA ของกรมจึงเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบสามเส้าในการประเมิน ITA : การออกแบบระบบการพัฒนา บุคลากรของกรมการปกครองและการเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกในการประเมิน

สำหรับการประเมิน ITA ของกรมการปกครองจะเริ่มต้นจากการเปิดเผยข้อมูล (Open Data Integrity and Transparency Assessment : OIT) แล้วจึงดำเนินการในส่วนของการประเมินผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียภายในองค์กร (Internal Integrity and Transparency Assessment : IIT) และการประเมิน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์กร (External Integrity and Transparency Assessment : EIT) การพัฒนา ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ของกรมการปกครองนั้นเป็นการดำเนินการแบบสามเส้าระหว่าง

บุคลากรภายในและภาคีเครือข่ายจากภายนอก รวมถึงประชาชนโดยมีกระบวนการกำกับติดตามและประเมินผล 4 กระบวนการ คือ กระบวนการที่ 1 การสร้างความตระหนักรู้ โดยให้ทั้งคนภายในและคนภายนอกเกิดความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ โดยสื่อสารแบบทางการในรูปแบบหนังสือราชการ และแบบไม่เป็นทางการในรูปแบบสื่อประชาสัมพันธ์ และการสร้างสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยาอย่างต่อเนื่อง กระบวนการที่ 2 มอบหมายผู้รับผิดชอบการจัดทำคณะทำงาน (Working Team) โดยจัดทำคำสั่งมอบหมายว่าใครต้องรับผิดชอบว่า Staff (บุคลากร) ต้องทำอะไรและอย่างไร กระบวนการที่ 3 สร้างเครื่องมือขับเคลื่อน มีการสร้างช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและภายนอกรู้ถึงวิธีการเข้าถึงข้อมูลหรือการรับบริการ เพื่อสร้างความสะดวก กระบวนการที่ 4 การประเมินและกำกับติดตาม มีการจัดตั้งคณะทำงาน ติดตามการประเมินผ่านช่องทางในรูปแบบหนังสือราชการกำกับ ติดตาม และในรูปแบบสื่อสังคมออนไลน์ Application Line เป็นต้น

เมื่อเชื่อมโยงกระบวนการบริหารจัดการการขับเคลื่อน ITA เข้ากับลักษณะของโครงการพัฒนาบุคลากร เน้นให้เกิดการสร้างจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริตของบุคลากร ในโครงการสามลักษณะ ได้แก่ โครงการต้นน้ำ เป็นโครงการปลูกฝังและสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ข้าราชการหรือลูกจ้างที่บรรจุเข้ารับราชการใหม่ โครงการกลางน้ำ เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและพัฒนาเครือข่ายของกรมการปกครองและโครงการปลายน้ำ จะเป็นการบูรณาการการทำงานระหว่าง ศปท.ปค. กับกองการเจ้าหน้าที่ โดยมีแนวคิดในการบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารับการอบรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะถูกบันทึกในทะเบียนประวัติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ว่าเป็นผู้ที่ได้ผ่านการอบรมและพัฒนาสร้างความตระหนักรู้มาแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและระมัดระวัง นอกจากนี้ยังมีเรื่องการให้รางวัล หรือความดีความชอบ จะมีการบันทึกข้อมูลไว้ใน ก.พ. 7 เช่นเดียวกัน รวมถึงการพิจารณารับค่าตอบแทนพิเศษในอนาคต

เงื่อนไขของความสำเร็จของกรมการปกครอง : การดำเนินการเรื่อง ITA ของกรมการปกครอง คือ การตั้งเป้าหมายการขับเคลื่อนแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) ตามวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ผู้บริหารให้ความสำคัญและการมอบนโยบายชัดเจน มีลักษณะของภารกิจและบริบทสภาพแวดล้อมของภารกิจเอื้อให้เกิดการประเมินในด้านบวก เนื่องจากกรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนในงานพื้นฐาน ทำให้กรมมีโอกาสได้รับการประเมินในด้านบวกในระดับพื้นที่ นอกจากนี้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในการรับการประเมิน ITA และการปฏิบัติตาม การสร้างการอบรมแบบกรณีศึกษา (Case Study) ที่มีสาระสำคัญในเชิง carrot and stick ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติต่อการต่อต้านการทุจริต ตลอดจนมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจกับสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักเป็นพี่เลี้ยง โดยมี

การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด มีการให้ความสำคัญกับการปรับปรุงและพัฒนาระบบงานอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเพื่อตอบสนองผู้รับบริการ โดยวางระบบการทำงานและกำกับติดตามโดยคณะทำงาน การเปิดช่องทางการสื่อสารรับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อประชาชนอย่างรวดเร็ว มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตกรมการปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจการต่อต้านการทุจริตและการประเมิน ITA โดยตรง การให้ความสำคัญกับงานขับเคลื่อนงาน ITA สะท้อนภาวะผู้นำของผู้บริหารในระดับกรม และนโยบายการพัฒนาหน่วยงานตามกรอบ ITA เน้นเรื่องคนมีคุณธรรมและระบบโปร่งใส ควบคู่กัน พยายามสร้างมุมมองและทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและมีการพัฒนาระบบข้อมูล ให้โปร่งใสตรวจสอบได้เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและผู้รับบริการ

สรุปปัจจัยความสำเร็จของการดำเนินงานด้าน ITA ของกรมการปกครองเกิดขึ้นจากผู้บริหาร (Leader) ให้ความสำคัญและการมอบนโยบายชัดเจน ถ้าในระดับผู้บริหารจะมีนโยบายในการพยายามรักษาระดับผลการดำเนินงานให้คงที่หรือดีขึ้นกว่าเดิม โดยกำหนดให้มีหน่วยงานรองรับการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน ส่งผลให้การปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้าน ITA สามารถดำเนินการได้อย่างสะดวก และการติดตาม เป็นไปอย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกันบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน (Implementor) ด้าน ITA มีความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจและความตระหนักรู้ ในงานตามภารกิจที่ต้องปฏิบัติงานอย่างมีคุณธรรม และโปร่งใส จนสามารถแสดงออกเป็นผลการดำเนินงานตามกรอบการประเมิน ITA ได้ ประกอบกับมีการสนับสนุนการดำเนินภารกิจในการประเมิน ITA ทั้งในระดับกรมและระดับพื้นที่ นอกจากนี้กรมยังมีที่ปรึกษา (Advisor) มีหน่วยงานที่ปรึกษาที่ดี คอยเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่คอยให้ปรึกษา อีกทั้งการพัฒนาแบบ (system development) กรมการปกครองเป็นกรมที่มีขนาดใหญ่และมีบุคลากรเป็นจำนวนมาก สิ่งสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้คือ การมีระบบและมาตรฐานกลางที่ดีเหมาะสม ทันสมัย เข้าถึงง่ายและรองรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ปัญหาและอุปสรรค : เกิดจากปัญหาการทำงานเชิงตั้งรับมากเกินไปของบุคลากร แม้กรมการปกครองจะมีบุคลากรจำนวนมากแต่ผู้ปฏิบัติงานด้านการประเมิน ITA ยังมีจำนวนน้อย มีการโยกย้ายบ่อย ขาดความต่อเนื่อง เรื่องการกำกับติดตามการประเมินต่างๆ ในบางครั้งผู้ปฏิบัติงานถูกโยกย้ายในระหว่างปี ผู้มาปฏิบัติงานใหม่อาจต้องศึกษาและทำความเข้าใจในหน้าที่ใหม่ บริบทสภาพแวดล้อมก็เป็นสิ่งที่ควบคุมไม่ได้ การกำหนดความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียภายนอกไม่สามารถทำได้เนื่องจากมีบุคคลจำนวนมากที่มาติดต่อ และการให้บริการบางประเภทอาจจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจ โดยเฉพาะการอนุมัติอนุญาต อีกทั้งมีการพัฒนาเครื่องมือการประเมินอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ต้องศึกษาและติดตามการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ผลการประเมินออกมาสมบูรณ์ที่สุด

แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานให้การขับเคลื่อนกรอบ ITA บทเรียนจากกรมการปกครอง

ในการพัฒนาด้านโครงสร้าง กรมการปกครองกำหนดนโยบายในการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีการขับเคลื่อนภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดสรรอัตรากำลังสำหรับรับผิดชอบดำเนินการ มีผู้บริหารระดับสูงของกรมการปกครองกำกับดูแล ทั้งนี้มีการกำหนดแผนงานผู้รับผิดชอบดำเนินการในแต่ละตัวชี้วัด ตลอดจนกำหนด โครงการ กิจกรรม หลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนเรื่องของการบริหารงานบุคคลและส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกัน การพัฒนาในด้านพฤติกรรมของบุคลากรยังได้มีการมอบรางวัลให้แก่ผู้ดำเนินการขับเคลื่อนมีการประเมิน ITA ภายในหน่วยงานเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน มีการผูกโยงผลการประเมิน ITA ไว้ร่วมกับการประเมินผู้บริหารของหน่วยงาน มีการกำหนดผลสำเร็จใน ก.พ. 7 นอกจากนี้ ในด้านการพัฒนา การเรียนรู้ของกรมฯ มีการประชุมถอดบทเรียนการดำเนินงานผลประเมิน ITA ที่ดำเนินงานในทุกปี ที่ประสบความสำเร็จเพื่อการพัฒนา แนวทางการพัฒนาเหล่านี้ได้มีนัยสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของกรมการปกครองในระยะยาวต่อไป และก้าวต่อไปของการพัฒนาการประเมินจะเน้นที่การเสริมสร้าง การตระหนักรู้เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานเกิดทัศนคติการต่อต้านการทุจริตอย่างยั่งยืนต่อไป

อภิปรายผล

การดำเนินการของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA

กรมการปกครองมีการขับเคลื่อนการประเมิน ITA และให้ความสำคัญกับการพัฒนาในการยอมรับผลการประเมินที่ต่ำของกรมการปกครองจนทำให้ผู้บริหารหันมาปรับการบริหารจัดการภายใน เพื่อรับกับการประเมินใหม่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ พรชนก พินิจปริญญา (2563) ที่ศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม : กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ” โดยพบว่า กลไกการประเมินองค์กรคุณธรรมมีทั้งส่วนที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการส่งผลต่อการมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาล อาทิ การประเมินเป็นการเพิ่มภาระงานโดยมิจำเป็น ในขณะที่บางส่วนสนับสนุนว่ากลไกการประเมินองค์กรคุณธรรมมีส่วนในการเพิ่มประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลแก่หน่วยงาน แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบกรมการปกครองดำเนินการขับเคลื่อนโครงการแบบต่อเนื่องและมีการดำเนินโครงการใหม่โดยเน้นการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสให้กับบุคลากรในหน่วยงาน และอบรมให้ความรู้เพื่อลดความเสี่ยงต่อการกระทำผิดตามแนวทางแบบ incremental

ตามคำอธิบายของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2554) ว่าการเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไปคือการต่อยอดแตกกิ่งของนโยบาย

ในส่วนแนวทางการขับเคลื่อนการประเมิน ITA เมื่อพิจารณาลักษณะของโครงการแล้ว จะเห็นได้ว่าการทำงานของกรมได้หันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้และการตระหนักรู้ให้กับบุคลากรให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และสอดคล้องกับการดำเนินงานของกรมการปกครองที่มีนโยบายในการจัดตั้ง ศปท.ปค. เพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล นำนโยบายผู้บริหารสู่การขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม กรมการปกครองจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กรมการปกครอง (ศปท.ปค.) มีฐานะเป็นหน่วยงานภายในที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี มีองค์ประกอบของคณะทำงาน ITA มาจากทุกส่วนงาน โดยมีฝ่ายเลขาเป็นเจ้าหน้าที่ของ ศปท. ที่จะขับเคลื่อนงานอย่างเป็นรูปธรรมและมีการจัดทำแผนการทำงาน มีการกำหนดค่าเป้าหมาย และมีการพิจารณาตัวชี้วัดร่วมกัน การจัดองค์การเป็นแบบ Ad-hoc organization ซึ่งเกิดขึ้นตามภารกิจและคล่องตัวในการดำเนินงาน และการพัฒนาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ของกรมการปกครองนั้นเป็นการดำเนินการแบบสามเส้าระหว่างบุคลากรภายใน ภาคราชการภายนอก และประชาชนผู้รับบริการในลักษณะของการสร้างกระบวนการเรียนรู้เชื่อมโยงกับกระบวนการปฏิบัติ รวมถึงกระบวนการกำกับติดตาม และประเมินผลเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถที่จะเข้าใจถึงการต่อต้านการทุจริต อย่างมีส่วนร่วมระหว่างทุกภาคส่วน

เงื่อนไขของความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการเรื่อง ITA ของกรมการปกครอง

การประเมิน ITA ของกรมการปกครอง ที่มีทั้งปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน สาระสำคัญจากผลการศึกษาได้แสดงความเห็นพ้องกับ Hood (1991) พยายามอธิบายถึง “public management for all seasons” ที่มองว่าเสื่อแบบเดียวกันไม่อาจสวมทับกับทุกองค์กรได้ รูปแบบการดำเนินภารกิจของหน่วยงานย่อมมีความแตกต่างตามเงื่อนไขของแต่ละหน่วยงาน เงื่อนไขของความสำเร็จของกรมการปกครองจึงมีความเฉพาะและนำไปสู่การดำเนินการที่ประสบความสำเร็จของกรม ซึ่งแนวทางแบบค่อยเป็นค่อยไปนี้มีส่วนในการรักษาการพัฒนาของกรมในการประเมิน ITA เนื่องจากกรมจะเผชิญกับความเสียน้อยกว่าและมีเวลาในแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมได้มากขึ้นเมื่อเทียบกับการใช้แนวทางอื่นตามคำอธิบายของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2554) ที่มองว่าการเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นผลบวกต่อการรักษาความมั่นคงในงาน ซึ่งพิจารณาได้จากการกำหนดโครงการในแผนปฏิบัติช่วง พ.ศ.2563-2565 และการพัฒนาการประเมิน ITA ในเชิงกระบวนการสอดคล้องตามแนวคิดดังกล่าว นอกจากนี้ กรมการปกครองได้นำนโยบายความรู้ความเข้าใจของบุคลากรใน

การรับการประเมิน ITA และการปฏิบัติตามแบบ carrot and stick attitude ตามทิศทางของ McGregor ที่มองธรรมชาติของมนุษย์มีสองแบบคือ x,y ดังนั้นหากต้องสร้างเครื่องมือที่เหมาะสมควรเป็นไปตามธรรมชาติของมนุษย์ อย่างมนุษย์ X การใช้แรงจูงใจแบบ stick เป็นบวกในเชิงการควบคุม ส่วนมนุษย์ Y ควรใช้แรงจูงใจแบบ carrot เพื่อขับเคลื่อน

อย่างไรก็ตาม ลักษณะปัญหาอุปสรรคหลายประการที่กรมการปกครองเผชิญในการขับเคลื่อน ITA ก็มีผลกระทบต่อการทำงานของกรมอยู่ เป็นไปตามมุมมองของ Bidhya Bowornwathana (2003) ที่มองว่า การปฏิรูประบบราชการตามหลักธรรมาภิบาลยังต้องใช้เวลาในการพัฒนา ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญของกรมการปกครองในการขับเคลื่อน ITA แม้ว่าหน่วยงานจะเป็นหน่วยงานที่สุดท้ายเป็นหน่วยงานด้านความเป็นต้นแบบในการได้รับการประเมินที่เป็นบวกสูงสุดและสะท้อนนัยสำคัญว่าหน่วยงานรับมือกับการเปลี่ยนแปลงด้วยการเปลี่ยนแปลงด้วยการขับเคลื่อนงานตาม ITA ด้วยแนวทางค่อยเป็นค่อยไปได้ดีก็ตาม แต่ด้วยเงื่อนไขภายในของกรมฯ เองที่มีบุคลากรจำนวนมากและลักษณะของการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติงานภายในก็มีผลต่อความต่อเนื่องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามความคาดหวังของเครื่องมือนี้ ขณะเดียวกันกรมเป็นหน่วยงานให้บริการที่มีความหลากหลายแก่ประชาชนจำนวนมาก ทำให้ความไม่แน่นอนของผู้ประเมินภายนอกก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการทำงานของกรมในแต่ละครั้ง

หากอ้างอิงถึงข้อเสนอของ วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2557) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ : ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ผลการวิจัยทำให้ผู้วิจัยพบว่า องค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน มี 8 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคง และข้อเสนอของ ธนนันท์ สิงหเสม (2565) ที่เสนอว่าการพัฒนาภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนควรมีการยอมรับการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้เกิดการสนับสนุนว่านอกจากอุปสรรคเกี่ยวกับการรับการประเมินของกรมการปกครองจากความไม่แน่นอนของผู้รับบริการ กรมยังเผชิญกับการพัฒนาเครื่องมือการประเมินที่เพิ่มขึ้นบ่อยครั้ง รวมถึงการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเกณฑ์และข้อคำถามการประเมินเป็นการพัฒนาข้อบกพร่องในการประเมินในแต่ละปีได้ถือเป็นเรื่องที่ท้าทายทางกรมการปกครองจะต้องศึกษาเพื่อรับมือและติดตามการพัฒนาที่เกิดขึ้นเพื่อการวางรากฐานการนำผลประเมินเข้าสู่ความยั่งยืนระยะยาว

การพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อน ITA ในการจัดบริการสาธารณะ

การพัฒนาให้เป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส เป็นเรื่องที่มีข้อจำกัดตามบริบทของแต่ละหน่วยงาน หากแต่การถอดความสำเร็จเพื่อเป็นต้นแบบนำร่องให้กับหน่วยงานอื่นๆ ย่อมเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ากรมการปกครองมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและมีการขับเคลื่อนภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม สำหรับความต้องการพัฒนาบริการสาธารณะในกรอบธรรมาภิบาลในระยะยาว การพัฒนาการประเมินจะเน้นที่การสร้างการตระหนักรู้เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานเกิดทัศนคติต่อการต่อต้านการทุจริตอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พรชนก พินิจปริญญญา (2563) ที่ศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม : กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ” ในการเรื่องที่หน่วยงานควรสร้างการมีส่วนร่วม การตระหนักรู้จากบุคลากรภายในให้มากที่สุดเพื่อพัฒนา ITA ในแง่ที่กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบของบุคลากรกรมการปกครองย่อมเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างทัศนคติที่ยั่งยืนเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตได้อย่างมีนัยสำคัญ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

งานวิจัยได้เสนอเพื่อให้เป็นกรอบแนวทางให้การกรมการปกครองได้พัฒนาการขับเคลื่อนด้าน ITA เพื่อเป็นแนวทางตัวอย่างกับองค์กรภาครัฐอื่นๆ ต่อไป โดยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

ข้อเสนอทางนโยบาย

1. กรมการปกครองควรสร้างแนวทางจัดการอัตราค่าจ้าง ตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบในงานด้าน ITA และเพื่อแสดงเชิงสัญลักษณ์การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริตเป็นสำคัญ

2. กรมการปกครองควรสร้างรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรภายในและภาคีเครือข่ายภายนอก และประชาชนผู้รับบริการ ให้ยกระดับความร่วมมือแบบหุ้นส่วน (collaborative partnership) เพื่อสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริต

ข้อเสนอในทางปฏิบัติ

1. กรมการปกครองควรให้ความสำคัญกับผู้นำในระดับพื้นที่ เช่น การพัฒนาการนำการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ให้กับนายอำเภออย่างเข้มงวด เพื่อให้ นายอำเภอซึ่งเป็นศูนย์กลางของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ สามารถที่จะเป็นหลักในการถ่ายทอดและพัฒนาการประเมิน ITA ในระดับ

ย่อได้ ซึ่งหากขยับส่วนฐานรากของการประเมินในจุดนี้ได้การขยับผลการประเมินของกรมการปกครอง จะเข้าสู่ความสมบูรณ์ โดยอาจใช้เครื่องมือการประเมินที่นำไปสู่การให้คุณให้โทษทางการบริหารงานบุคคล กับตำแหน่งดังกล่าว

2. กรมการปกครองควรสร้างเครื่องมือการพัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนผู้มารับบริการ เพื่อที่จะเกิดการตระหนักรู้ถึงสำคัญของการประเมิน ITA และตอบแบบประเมินได้อย่างถูกต้องตามทัศนคติแบบพลเมือง เช่น การเพิ่มเติมส่วนการรับข้อมูลในลักษณะของการริเริ่ม การพัฒนางานของกรมจากประชาชนโดยให้ประชาชนเสนอแนะได้อย่างเป็นอิสระ หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อคำถามเกี่ยวกับ ITA ที่สนใจเป็นส่วนแยกเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่การปรับเข้ากับข้อเสนอที่กรมฯ จะส่งต่อให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการปกครอง. (2565). *อำนาจหน้าที่*. https://www.dopa.go.th/info_organ/about6/topic30
- โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. (2560). รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2560. สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด.
- ธงชัย คล้ายแสง. (2562). หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 2(2), 177-188.
- ธวัช ติระวัฒน์. (2563). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในโรงพยาบาล. *โรงพยาบาลสิงห์บุรีเวชสาร*, 29(2), 99-110.
- ทิพวรรณ ขำไท้. (2562). ปัจจัยที่มีผลต่อคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของโรงพยาบาลชุมชน จังหวัดสุโขทัย. *วารสารโรคและภัยสุขภาพ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 3 จังหวัดนครสวรรค์*, 13(1), 25-33.
- กรมการปกครอง ได้รับรางวัล ITA Award 2021. (2564, 30 สิงหาคม). *ไทยรัฐออนไลน์*. <https://www.thairath.co.th/news/local/2180635>
- พรชนก พินิจปริญญา. (2563). การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chula Digital Collections. <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/7439>
- ธนันท์ สิงห์เสมอ. (2565). การประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA : กรณีศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- วรเดช จันทรศร. (2562). รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน. มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา.
- วิระยุทธ พรพจน์ธนาศ. (2557). *ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR). <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/44395>

- วิไลวัจน์ ฤกษ์เกษมฤดี และคณะ. (2560). แนวทางการป้องกันและการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารราชชนก*, 1(1), 43-51.
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต. (2564, 25 พฤษภาคม). ป.ป.ช. มอบโล่เกียรติยศให้แก่กรรมการปกครองในฐานะหน่วยงานที่มีพัฒนาการผลการประเมินสูงสุด ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี 2563 (ITA Awards 2020). <https://multi.dopa.go.th/acoc/news/cate1/view22>
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2554). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. เสมาธรรม. สำนักงาน ก.พ.ร. (ม.ป.ป.). *การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม*. <https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw>
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2564, 21 มกราคม). คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. <https://itas.nacc.go.th/home/detailnews/1383>
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2565, 6 ธันวาคม). คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. <https://itas.nacc.go.th/home/detailnews/2983>
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2565). แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. <https://shorturl.asia/FcCPN>
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 100ก. หน้า 1-16.
- เอื้องฟ้า เขากลม. (2562). หลักธรรมาภิบาล การจัดการความขัดแย้งและพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร. *วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์*, 36(2), 102-124.

ภาษาอังกฤษ

- Bowornwathana, Bidhya. (2003). Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes. *Thai Journal of Public Administration*, 1(1), 189-213.
- Hood, Christopher. (1991). Public Management for all Seasons?. *Royal Institute of Public Administration*, 69, 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

การศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองในผู้ใหญ่: กรณีศึกษาโรงเรียนพลเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช

Adult Civic Education: A Case Study of the Civic Education School in Nakhon Si Thammarat Province

จารูวรรณ แก้วมะโน*
Jaruwan Kaewmano**

บทความนี้
Received
12 กรกฎาคม 2567
Revised
28 สิงหาคม 2567
Accepted
7 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนความสำคัญและกระบวนการจัดการเรียนรู้เพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยในกลุ่มประชากรวัยผู้ใหญ่ (Adult Civic Education) เพื่อแสวงหาแนวทางส่งเสริมการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับประชากรในกลุ่มนี้ซึ่งไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาอีกแล้ว เพราะผู้ใหญ่นับเป็นสภาพแวดล้อมที่สำคัญต่อการเรียนรู้ของเด็กและการเมืองที่ดี โดยใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดการศึกษาผู้ใหญ่ตามหลักทฤษฎี ประสบการณ์จากต่างประเทศ และแผนการศึกษาแห่งชาติของประเทศไทย กับแนวคิดโรงเรียนพลเมืองของสถาบันพระปกเกล้า กรณีศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาพบว่าการศึกษาผู้ใหญ่ที่ต่างจากเด็กในแง่ที่ผู้ใหญ่มีมุมมองบางประการต่อตนเองและมีประสบการณ์มากกว่าเด็ก ซึ่งเป็นได้ทั้งมิติที่สนับสนุนหรือขัดขวางต่อการเข้าสู่ระบบการศึกษาอีกครั้ง ทว่าการศึกษาผู้ใหญ่ยังสามารถเป็นไปได้ หากมีการปรับมุมมองต่อการเข้าสู่ระบบการศึกษาว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต พร้อมกับจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับประสบการณ์ นอกจากนั้น ควรใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการฝึกปฏิบัติเป็นหลักแทนการอบรมในชั้นเรียน อย่างไรก็ตาม

* นักวิชาการผู้ชำนาญการ, สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

** Senior Academics, The Office of Promoting Politics of the People, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D)

การศึกษาผู้ใหญ่ที่ส่งเสริมต่อสำนักพลเมืองประชาธิปไตยก็มีเงื่อนไขอย่างน้อย 6 ประการที่จำเป็นต้องพิจารณาร่วมกันประกอบด้วย การสร้างความรู้ พัฒนาทักษะ สร้างคุณค่า ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และฝึกคิดแบบมีวิจารณญาณ ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากรณีศึกษาโรงเรียนพลเมืองของสถาบันพระปกเกล้า โดยเนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้ที่มีลักษณะเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีการเสวนา โดยยึดหลักฉันทามตินั้นมีความสอดคล้องกับแนวทางการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาเพื่อสร้างสำนักพลเมืองประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตสามารถสร้างสำนักพลเมืองประชาธิปไตยให้แก่กลุ่มประชากรในวัยผู้ใหญ่ได้อย่างต่อเนื่อง บทความนี้เสนอว่าควรปรับปรุงปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้ 1) เพิ่มกรอบแนวคิดและเนื้อหาการศึกษาทางการเมือง (political literacy) 2) สร้างพื้นที่เรียนรู้ให้กลายเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ 3) บูรณาการเนื้อหา ทักษะ ประเด็น และการขับเคลื่อนเข้าด้วยกัน 4) ไม่หนีปัญหา แต่ต้องนำปัญหาความต้องการของสังคมมาเป็นประเด็นพูดคุยกัน 5) สนับสนุนการเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติในประเด็นปัญหาและความต้องการที่ผู้เรียนสนใจ

คำสำคัญ : การศึกษาตลอดชีวิต, การศึกษาต่อเนื่อง, การศึกษาผู้ใหญ่, พลเมืองไทย, การประชาเสวนา

Abstract

This article aims to review the importance and process of organizing civic education for adults in order to identify ways to promote civic education that is suitable for adults who are no longer in the formal education system. Adults play a crucial role in shaping both the environment for children and the functioning of a good political system. This article uses a comparative method to analyze theoretical principles, international experiences, the national education plan of Thailand, and the civic education school of King Prajadhipok's Institute, with a case study of Nakhon Si Thammarat province. The findings show that adult education differs from children's education, as they have distinct views of themselves and possess more life experiences, which can either support or hinder their reintegration into the education system. However, adult education is achievable if there is a shift in perspective, recognizing that re-entering the education system can improve their quality of life. Additionally, the learning process should be aligned with their experiences. Knowledge exchange and practical training should be emphasized instead of traditional classroom instruction. However, adult education that promotes democratic citizenship should have at least six key components: improving knowledge, developing skills, creating values, fostering a sense of responsibility, encouraging political participation, and promoting critical thinking. The results from the study of the Civic Education School of King Prajadhipok's Institute indicate that the content and learning process at this school are open to exchange, with dialogue based on consensus principles. The processes at the Civic Education School are, therefore, consistent with adult education and democratic civic education. However, to promote lifelong learning and continuously enhance democratic citizenship awareness among the adult population, further efforts are needed. This article suggests that there are conditions should be adjusted: 1) increasing the conceptual framework and

content of political literacy, 2) creating a learning center to foster a learning community, 3) integrating knowledge, skills, issues, and public participation, 4) addressing problems directly by bringing them into discussions rather than avoiding them, and 5) supporting learning through engagement with issues and needs that learners are interested in.

Keyword: Lifelong Education, Continuing Education, Adult Civic Education, Citizenship, Public Dialogue, Citizen Dialogue

1. ที่มาและความสำคัญ

เป็นที่ยอมรับกันว่าความคิดความเชื่อและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมนั้นมีผลต่อการอยู่รอดของรัฐและสังคม ส่งผลให้การศึกษาสำหรับพลเมือง (civic education) เป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงมานานนับตั้งแต่สมัยกรีกโบราณกว่า 2,000 ปีที่ผ่านมา โดยนักปรัชญาการเมืองชาวเอเธนส์คนสำคัญอย่างเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) ชี้ให้เห็นว่าบ้านเมืองจะเป็นเช่นใด ขึ้นอยู่กับผู้คนที่อยู่ในบ้านเมืองนั้น ในแง่นี้ประชาชนจึงไม่ควรเป็นเพียงผู้ที่ได้ชื่อว่าอาศัยอยู่เหนือดินแดนของรัฐเท่านั้น แต่พึงมีสำนึกต่อนครรัฐในฐานะพลเมืองผู้มีปัญญาวิจฉัย (deliberation) และพึงเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่างๆ เพื่อสาธารณะประโยชน์ ความอยู่รอดและความเป็นอยู่ที่ดีของรัฐ

ดังนั้น การส่งเสริมการศึกษาที่ดีสู่พลเมือง จึงมีส่วนต่อการอยู่รอดของบ้านเมือง เพราะพลเมืองดีผู้ที่ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและพร้อมจะทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ แต่เกิดขึ้นจากการส่งเสริมการศึกษาเพื่อให้พวกเขามีความคิดและพฤติกรรมที่สนับสนุนต่อระบอบการปกครอง โดยสามารถเป็นได้ทั้งผู้ปกครองและผู้ที่ถูกปกครองอย่างเหมาะสม ในแง่นี้พลเมืองดีจึงไม่ใช่สิ่งที่มาพร้อมกับการเกิด ไม่ใช่สถานะสภาพทางสังคมเศรษฐกิจและการเมือง แต่หัวใจสำคัญของพลเมืองอยู่ที่บทบาทการมีส่วนร่วมในอันที่จะทำประโยชน์แก่บ้านเมืองซึ่งจะสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมืองที่พลเมืองพึงมีพึงได้ (Bellamy, 2014; Held, 2006; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2551; วีระ สมบูรณ์, 2561; ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2559) Jean-Jacques Rousseau (1989) เชื่อว่าสังคมจะดีได้ก็ด้วยการศึกษาที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลด้านดีของมนุษย์ในการใช้เหตุผลและอยู่ร่วมกันในสังคม (Koops, 2012) ขณะที่ John Stuart Mill (1955) นักปรัชญาเสรีนิยมก็เชื่อว่าการศึกษามีความสำคัญต่อมนุษย์และสังคมในแง่ที่เปิดโอกาสให้มนุษย์ตัดสินใจผลประโยชน์บนฐานของคุณธรรม (moral obligation)

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองก็แตกต่างกันออกไปตามระบอบการปกครอง J. W. Studebaker and C. S. Williams (1936) ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นต้องแยกแยะระหว่างการศึกษาที่สนับสนุนประชาธิปไตยออกจากการศึกษาของเผด็จการที่มุ่งฝึกฝนผู้ติดตามที่เชื่อสัตย์มากกว่าจะฝึกฝนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม ด้าน John Stuart Mill (1955) ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาอาจกลายเป็นโทษได้หากการเรียนรู้นั้นกดทับความแตกต่างหลากหลาย การศึกษาที่จะสนับสนุนพลเมืองประชาธิปไตยจะต้องไปไกลกว่าการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองขั้นพื้นฐาน (basic notion) ในฐานะสมาชิกของชุมชนหนึ่งๆที่มีคุณธรรมจริยธรรม มีสำนึกที่ดี เคารพและรับผิดชอบต่อกติกาของสังคมและประเทศ (Marshall, 1950; Bellamy, 2014; กระมล ทองธรรมชาติ, ดำรง ฐานดี และ ดำรง ธรรมารักษ์, 2557) แต่ต้องครอบคลุมเรื่องของสิทธิเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย (Quigley & Bahmuller,

1991; Gutmann, 1993; Westheimer & Kahne, 2004; กระทรวงศึกษาธิการ, 2552; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558; ถวิลวดี บุรีกุล และ รัชต์ แสงมเหหมัด, 2557; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2551)

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาในระบอบประชาธิปไตยที่จะส่งเสริมต่อการมีส่วนร่วมของผู้คน จึงไม่อาจทำได้ผ่านการศึกษาในห้องเรียนเพียงอย่างเดียว หรือโดยการสอนให้เชื่อและปฏิบัติตาม แต่ต้องเป็นการสอนให้คิดวิเคราะห์มีวิจารณญาณในการเลือกตัดสินใจมีพฤติกรรมได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้าทายอย่างยิ่ง Gabriel Almond และ Sidney Verba (1963) ชี้ให้เห็นว่าพลเมืองที่จะนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพนั้นควรประกอบด้วยคุณลักษณะของการเป็นพลเมืองที่ให้ความร่วมมือกับรัฐและการมีส่วนร่วมในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยเรียกลักษณะดังกล่าวว่าวัฒนธรรมของพลเมือง (civic culture) ด้าน Joel Westheimer และ Kahne J. (2004) ชี้ให้เห็นว่าพลเมืองที่สนับสนุนต่อระบอบประชาธิปไตยนั้น พึงมีทั้งความรับผิดชอบ (responsible citizen) มีส่วนร่วม (participatory citizen) และมีความสามารถในการตัดสินใจเลือกอย่างมีวิจารณญาณ (justice-oriented citizen) ขณะที่งานเรื่อง Civitas (Quigley & Bahmueller, 1991) ซึ่งเป็นหลักสูตรสร้างสำนึกพลเมืองของสภาสังคมศึกษาแห่งชาติอเมริกัน ได้ระบุถึงคุณลักษณะที่พลเมืองประชาธิปไตยพึงมีไว้ว่าต้องประกอบด้วย การเคารพซึ่งกันและกัน (respect) การเป็นผู้มีความรับผิดชอบ (responsibility) มีจิตสาธารณะ (civic-mindedness) มีการตั้งคำถามที่ดี (healthy skepticism) เป็นผู้มีความเปิดกว้าง (openness) เรียนรู้ที่จะมีความอดทน (toleration) และมีความสามารถในการประนีประนอม (compromise)

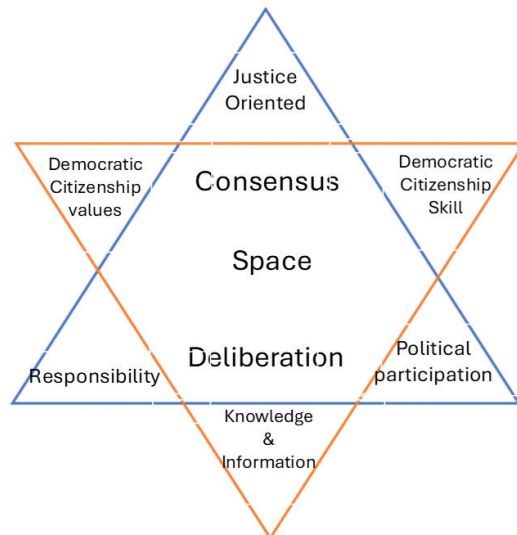
จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องประกอบกันระหว่างการเคารพยอมรับและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยจึงมีข้อท้าทายอย่างยิ่ง เพราะต้องสอนให้ผู้เรียนคิดวิเคราะห์หิวพากษ์วิจารณ์ได้แต่ขณะเดียวกันก็ต้องประนีประนอมเป็นเพื่อประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงมองว่าการศึกษาในระบอบประชาธิปไตยนั้นผู้เรียนควรถูกสอนให้รู้จักคุณค่าของเสรีภาพ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่กว้างขวาง เพื่อให้ผู้คนเรียนรู้ที่จะใช้เหตุผลรองรับต่อการกระทำทางสังคมอย่างชาญฉลาด พร้อมทั้งรู้จักอดทนต่อความแตกต่าง เพราะยิ่งพลเมืองมีความอดทนต่อสิทธิของผู้อื่นมากเท่าใด สิทธิของทุกคนรวมไปถึงสิทธิเสรีภาพของตนเองก็จะยิ่งปลอดภัยมากขึ้นเท่านั้น (Roosevelt, 1883; Gutmann, 1993)

John Dewey (1944) เสนอว่าในสังคมประชาธิปไตยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงความเห็นต่างได้ การศึกษาจึงต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนมีวิจารณญาณในการตัดสินใจ เป็นการเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติ

เพื่อฝึกฝนให้ผู้เรียนสามารถแสวงหาและทดสอบความรู้หรือข้อมูลอย่างเป็นระบบ นำไปสู่การตัดสินใจอย่างมีวิจารณ์ญาณและแสวงหาทางออกที่ผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับร่วมกันได้ ด้าน J. W. Studebaker และ C. S. Williams (1936) ชี้ให้เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการศึกษาเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยนั้นจะต้องสนับสนุนให้ผู้เรียนสามารถเผชิญหน้ากับปัญหาที่ประชาชนกำลังประสบในขณะนั้น ด้วยกระบวนการประชาธิปไตย อาทิ มีการแลกเปลี่ยนกันโดยเสรี (free speech) มีสื่อเสรี (free press) มีการรวมกลุ่มเสรี (free assemblage) ที่สำคัญจะต้องนำประเด็นปัญหาเข้ามาสู่การอภิปรายในเวทีสาธารณะอย่างมีวิจารณ์ญาณอดทนและเปิดใจกว้าง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Amy Gutmann (1993) ที่มองว่าพลเมืองในระบบประชาธิปไตยพึงมีความสามารถในการพิจารณาเลือกระหว่างแนวความคิดที่แข่งขันกันได้อย่างมีวิจารณ์ญาณ ในแง่นี้การส่งเสริมการศึกษาสำหรับพลเมืองในระบบประชาธิปไตยจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการพูดถึงความขัดแย้งได้ แต่ต้องพูดถึงความขัดแย้งเหล่านั้นโดยปราศจากอคติเพื่อนำไปสู่การปรึกษาหารือกัน (deliberative) อันเป็นกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย ด้าน John Gastil (1994) เสนอว่ามีทักษะอย่างน้อย 3 ประการที่พลเมืองในระบบประชาธิปไตยพึงเรียนรู้ คือ 1) รู้หน้าที่ของตน 2) รู้ศักยภาพทางการเมืองของตน และ 3) ความเชื่อร่วมกันของคนในสังคม เพื่อนำไปสู่การสร้างความร่วมมือในเวลาต่อมา ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของหน่วยงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา (USAID) ที่เสนอว่าการศึกษาในระบบประชาธิปไตยพึงประกอบไปด้วยเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1) การเพิ่มเติมข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นประกอบการตัดสินใจ 2) การสร้างความมั่นใจในศักยภาพทางการเมือง และ 3) ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมือง (Finkel, 2013)

จากข้างต้น สรุปได้ว่าการส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยพึงประกอบไปด้วยปัจจัยอย่างน้อย 6 ประการ คือ 1) องค์ความรู้และข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ (knowledge & information) 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (democratic citizenship values) 3) ทักษะการแสดงออกทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย (democratic citizenship skill) ซึ่งครอบคลุมทักษะในการแสวงหาข้อมูล การวิเคราะห์ ตัดสินใจและการประนีประนอมกับผู้อื่น 4) มีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) 5) มีความรับผิดชอบ (responsibility) และ 6) มีวิจารณ์ญาณที่ดีในการตัดสินใจ (justice oriented) โดยทั้งหมดนี้ต้องมีพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียนได้ฝึกฝนทักษะการแสดงออกของพลเมืองประชาธิปไตย เช่น อภิปรายบนฐานข้อมูล ความรู้ และค่านิยมประชาธิปไตยอย่าง เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงหรือฉันทมติในการแก้ไขปัญหาที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

แผนภาพที่ 1 แนวคิดการส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตย



นอกเหนือจากประเด็นเรื่องเนื้อหาและกระบวนการเรียนการสอนแล้ว สภาพแวดล้อมก็มีส่วนสำคัญต่อการกล่อมเกลาทางการเมือง John Dewey (1944) ชี้ให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมจะส่งผลต่อวิถีคิดและการแสดงออกของผู้คน นอกเหนือไปจากข้อมูลและการสื่อสารที่ได้รับ โดยตัวบุคคลนับเป็นสื่อประเภทหนึ่งที่สามารถมีอิทธิพลทางความคิดต่อบุคคลอื่นได้ ด้าน Herbert Hyman (1959) ชี้ให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมในวัยเด็กไม่ว่าจะเป็นครอบครัว โรงเรียน และเพื่อน ล้วนมีอิทธิพลต่อการกล่อมเกลาทางการเมืองของเด็กทั้งสิ้น ขณะที่ Richard G. และ Barbara I. S. (1977) ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่าการแสดงออกทางการเมืองของพ่อแม่จะมีผลต่อทัศนคติและการแสดงออกทางการเมืองของเด็กในเวลาต่อมา ขณะที่ Jennings M. Kent และคณะ (2009) ชี้ให้เห็นว่าพ่อแม่คือสภาพแวดล้อมสำคัญที่จะส่งสัญญาณแก่ลูกว่าพวกเขาควรมีจุดยืนทางการเมืองอย่างไร แม้จะมีงานอีกรุ่นหนึ่งที่มองว่าอิทธิพลของพ่อแม่โรงเรียนและเพื่อนไม่ได้มีความสมบูรณ์ในตนเอง และเปิดพื้นที่ให้กับความคิดของเด็กในฐานะปัจเจกบุคคลที่ต้องสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมมากขึ้น (Allport, 1935; Wolak, 2009; พงษ์พิธาน ชุมพล, ม.ร.ว., 2548; จารุวรรณ แก้วมะโน, 2566) อย่างไรก็ตาม งานทั้งสองกลุ่มก็ต่างเห็นตรงกันถึงอิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีต่อทัศนคติและพฤติกรรมของผู้คน

บทความนี้จึงมองว่าการส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองในผู้ใหญ่จึงมีความสำคัญในฐานะที่ผู้ใหญ่คือสภาพแวดล้อมกลุ่มใหญ่ที่ใกล้ชิดและมีปฏิสัมพันธ์กับเด็ก ในแง่การส่งเสริมการศึกษา

เพื่อสร้างสำนึกพลเมืองจึงไม่ควรจบลงแค่ในห้องเรียน และควรมีกระบวนการส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองให้แก่ผู้ใหญ่อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เอื้อต่อระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน (Studebaker & Williams, 1936; Finkel, 2003) ประเทศไทยให้ความสนใจกับการศึกษาผู้ใหญ่เช่นกัน โดยระบุเรื่องดังกล่าวไว้ภายใต้แนวคิดเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตในฐานะกลไกหนึ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทว่าการศึกษาใหญ่นั้นก็มีข้อท้าทายอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเรื่องการประกอบอาชีพที่ส่งผลให้ผู้ใหญ่ไม่สามารถทุ่มเทเวลากับการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกัน การท้งหายจากระบบการศึกษามานานก็อาจส่งผลให้ผู้ใหญ่จำนวนไม่น้อยเกิดความกังวลที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษาอีกครั้ง (Knowles, 1984)

บทความนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อมุ่งบทวนการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร สอดคล้องกับการสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยหรือไม่ จากนั้นจึงเจาะจงมายังบริบทของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ว่ากระบวนการจัดการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ที่ผ่านมาเพียงพอที่จะส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยหรือไม่ สุดท้ายผู้เขียนจะนำโครงการโรงเรียนพลเมืองของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองแก่ประชากรในกลุ่มผู้ใหญ่และกลุ่มที่อยู่นอกระบบการศึกษามาวิเคราะห์ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีศึกษาโรงเรียนพลเมืองท่าศาลาที่มีความเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการดำเนินโครงการโรงเรียนพลเมืองอย่างชัดเจนเพื่อให้ทราบหลักการทำงานของกระบวนการ และเงื่อนไขปัจจัย ที่ส่งผลต่อความสำเร็จที่เกิดขึ้นเพื่อพัฒนาต่อยอดเป็นบทเรียนและข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยในวัยผู้ใหญ่ต่อไป

2. การศึกษาสำหรับพลเมืองในผู้ใหญ่ (Civic Education in Adult)

การศึกษาผู้ใหญ่ หรือ Adult Education เป็นแนวคิดที่เริ่มได้รับความสนใจกล่าวถึงมากขึ้นราวปี 1980 Gretta Vaughan (2004) กล่าวว่าการศึกษาผู้ใหญ่เริ่มปรากฏชัดขึ้นในทศวรรษที่ 80 โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อเพิ่มอัตราการรู้หนังสือและการอ่านออกเขียนได้ในกลุ่มประชากรวัยผู้ใหญ่ เนื่องจากคนกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งไม่ได้มีโอกาสเข้าสู่ระบบการศึกษาเมื่อเยาว์วัย ขณะที่บางส่วนก็เลือกออกจากระบบการศึกษาเพื่อมาทำงานช่วยเหลือครอบครัว ในช่วงแรกการศึกษาผู้ใหญ่มักทำในรูปแบบของการกุศล โดยกลุ่มอาสาสมัครด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม ยังไม่มีการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเป็นระบบ ทำให้การศึกษาผู้ใหญ่ขยายตัวได้น้อย ไม่อาจรับประกันมาตรฐานด้านเนื้อหาและการถ่ายทอด ส่งผลให้ผู้ใหญ่ที่เข้าสู่ระบบการศึกษามองว่าเป็นผู้ยากไร้ กระทั่งต่อความมั่นใจและภูมิใจในตนเอง กระทั่ง ในทศวรรษที่ 1990 การศึกษาผู้ใหญ่ได้รับความสนใจมากขึ้นจากผู้ประกอบการโดยมีเป้าหมายในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานซึ่งต้องเริ่มต้นจากการอ่านออกเขียนได้ เพื่อรองรับต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

ที่ต้องการแรงงานฝีมือมากขึ้น ส่งผลให้การส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่ในช่วงนี้ได้รับความสนใจและมีการปรับปรุงคุณภาพให้เป็นระบบมากขึ้น

อันที่จริงการศึกษาผู้ใหญ่ได้รับการกล่าวถึงอยู่บ้างมาก่อนหน้านั้น ภายใต้แนวคิดเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การส่งเสริมความเป็นมนุษย์สำหรับผู้คนทุกช่วงวัย การศึกษาตลอดชีวิตเริ่มได้รับการกล่าวถึงในการประชุมนานาชาติของยูเนสโก (UNESCO) นับตั้งแต่ปี 1960 เป็นต้นมา โดยในปี 1964 ยูเนสโกได้นำแนวคิดเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตมากล่าวถึงอย่างเป็นทางการครั้งแรกในการประชุม The Third International Committee for Facilitating Adult Education เพื่อสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมให้แก่ประชากรของโลกในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้การศึกษาผู้ใหญ่ได้รับการกล่าวถึงเรื่อยมา (ชนันภรณ์ อารีกุล, 2563) นำมาซึ่งการประชุมนานาชาติว่าด้วยการศึกษาผู้ใหญ่ เมื่อปี 1997 ณ เมืองฮัมบูร์ก ประเทศเยอรมนี โดยการประชุมครั้งนี้ได้มีแถลงการณ์ว่าด้วยการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ในฐานะวาระแห่งอนาคตเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยให้ยั่งยืนออกมา (Studebaker & Williams, 1936) ปัจจุบันแนวคิดเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก (Sustainable Development Goals : SDGs) ตามแนวทางของสหประชาชาติ ในเป้าหมายที่ 4 ว่าด้วยการศึกษาที่มีคุณภาพและเท่าเทียม ภายใต้แนวคิดการศึกษาตลอดชีวิต (ดุชนี ดามี, 2557) อันเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่สมาชิกขององค์การสหประชาชาติ 193 ประเทศให้การรับรองเพื่อนำมาเป็นกรอบดำเนินการพัฒนาร่วมกันตั้งแต่ปี ค.ศ.2016 ไปจนถึงปี ค.ศ.2030 ภายใต้พันธสัญญา “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development” หรือ “วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน 2030” อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นก็เป็เพียงข้อตกลงที่ไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษ ปฏิบัติการต่างๆ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความสมัครใจภายใต้บริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ โดยประเทศสมาชิกสามารถรายงานผลการดำเนินงานต่อประเทศสมาชิกอื่นได้ตามความสมัครใจ ในการประชุมระดับสูงทางการเมืองว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (High-Level Political Forum on Sustainable Development: HLPF) ที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ (ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, ม.ป.ป.)

สำหรับงานวิชาการที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากเมื่อกล่าวถึงการการศึกษาผู้ใหญ่ก็คืองานของ Malcolm S. Knowles (1984) เนื่องจากงานของเขาคลี่คลายการศึกษาผู้ใหญ่ออกมาอย่างเป็นระบบ ทั้งเรื่องของจิตวิทยา คุณลักษณะของผู้เรียนในวัยผู้ใหญ่ และกระบวนการส่งเสริมการศึกษา โดย Knowles มองว่าการศึกษาผู้ใหญ่เป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้การศึกษาสำหรับเด็ก ทว่าไม่อาจจัดการศึกษาแบบเดียวกับเด็กได้ เนื่องด้วยคุณลักษณะบางประการของผู้ใหญ่นั้นต่างจากเด็ก อาทิ ผู้ใหญ่จะรู้สึกถึงอิสระมากกว่า ไม่ชอบถูกบังคับ ทั้งยังมีประสบการณ์มากกว่าเด็ก ทำให้ผู้ใหญ่มักมีมุมมองบางประการ

ต่อตนเองและมุมมองที่อยากให้คนอื่นมองตนเอง (Self-Concept) ซึ่งมุมมองและประสบการณ์เหล่านั้น มีทั้งส่วนที่เอื้อและไม่เอื้อต่อการศึกษา ส่งผลให้ผู้ใหญ่บางรายก็มีความกังวลที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษา อีกครั้ง

ด้วยเหตุนี้ Knowles จึงเสนอแนวคิดเรื่อง Andragogy ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางทำความเข้าใจและ จัดการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่โดยเฉพาะ โดยคำว่า Andragogy นี้เป็นคำที่ยืมมาจากภาษากรีกประกอบขึ้น จาก 2 คำคือ andras ที่แปลว่าผู้ใหญ่ (man) และ odigos ที่แปลว่าแนะนำ (guide) ทำให้คำว่า Andragogy มีความหมายถึงการให้คำแนะนำแก่มนุษย์ (leading men) ที่สามารถเกิดขึ้นได้ทุกช่วงวัย ไม่จำกัดไว้เฉพาะวัยเด็กเท่านั้น ทว่าเมื่อก้าวถึงการส่งเสริมการศึกษา โดยมากผู้คนมักนึกถึงแนวคิดเรื่อง Pedagogy ที่หมายถึงการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก ซึ่ง Knowles มองว่าแนวคิด Pedagogy ไม่เพียงพอ ต่อการศึกษาในผู้ใหญ่เนื่องจาก Pedagogy ออกแบบการเรียนการสอนโดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่เชื่อว่า ผู้เรียนต้องการพึ่งพาผู้อื่น ผู้เรียนจึงต้องมีประสบการณ์แต่อาศัยครูเป็นผู้นำทาง ซึ่งไม่ตรงกับคุณลักษณะ ของผู้ใหญ่ที่มีประสบการณ์มีเป้าหมายและอิสระมากกว่าเด็ก ในแง่นี้เขาจึงเสนอแนวคิดเรื่อง Andragogy ขึ้นเพื่อออกแบบการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับธรรมชาติของผู้ใหญ่

Knowles เสนอว่า มี 5 เสาหลักในการส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่ประกอบด้วย

1. การศึกษาผู้ใหญ่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขมุมมองที่ผู้เรียนมีต่อตนเอง (Maturing Self-Concept) เนื่องจากความคิดความเชื่อที่พวกเขามีต่อตนเองนั้นคือจุดตั้งต้นสำคัญของการศึกษาเพิ่มเติมในวัยผู้ใหญ่ หากพวกเขารู้สึกว่าตนไม่สามารถเรียนรู้หรือไม่เหมาะที่จะเข้าสู่ระบบการศึกษา ย่อมส่งผลต่อการรับรู้คุณค่า ของตนเอง กระทบต่อความสนใจเรียนรู้และพัฒนาตนเอง เพราะฉะนั้นกระบวนการสร้างความมั่นใจและ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการศึกษาให้แก่ผู้เรียนในวัยผู้ใหญ่จึงมีความสำคัญเพื่อสร้างความรู้สึกรักเคารพ ตนเอง และนำไปสู่ความต้องการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

2. การศึกษาผู้ใหญ่ต้องให้ความสนใจกับประสบการณ์ของผู้เรียน ทั้งนี้เพราะผู้ใหญ่มาพร้อมกับ ประสบการณ์มากมายซึ่งอาจเป็นทั้งประโยชน์และโทษในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ หากการศึกษา ที่จัดขึ้นไม่สอดคล้องกับประสบการณ์ของผู้เรียนอาจทำให้ผู้เรียนไม่เห็นคุณค่าและไม่เห็นความสำคัญ ที่จะเข้าไปศึกษาเรียนรู้ ดังนั้น การจัดการศึกษาผู้ใหญ่จึงควรจัดให้เนื้อหาที่มีความเชื่อมโยงกับประสบการณ์ ของผู้เรียนเพื่อส่งเสริมความเข้าใจและเพิ่มประสบการณ์ให้แก่ผู้เรียน (Increasing Experience) ในการใช้ชีวิตที่ดีขึ้นและสร้างให้ผู้เรียนเห็นความสำคัญของการศึกษาเพิ่มเติม

3. การศึกษาผู้ใหญ่ต้องดึงความพร้อมของผู้เรียนออกมา (Increasing Readiness to Learn) ให้เกิดพลัง เพราะแม้ปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้ใหญ่มีประสบการณ์และความตั้งใจมากกว่าเด็ก แต่ทว่าด้วยภาระงาน และความรับผิดชอบที่มากกว่าเด็ก ส่งผลให้โดยมากผู้ใหญ่มักเลือกที่จะไม่เข้าสู่ระบบการศึกษาอีก

เว้นแต่ว่าการศึกษานั้นจะเป็นประโยชน์ต่อชีวิตของพวกเขา ดังนั้น การจัดการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่จึงควรพิจารณาเนื้อหาให้สอดคล้องกับประสบการณ์ของผู้เรียนและเป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพหรือการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อกระตุ้นความพร้อมในการอยากเรียนรู้ของผู้ใหญ่

4. การศึกษาผู้ใหญ่ต้องให้ความสำคัญกับการลงมือปฏิบัติ (Application and Orientation) เนื่องด้วยเป้าหมายของการศึกษาผู้ใหญ่เน้นอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นหลัก ทำให้การจัดการศึกษาผู้ใหญ่เน้นไม่อาจจัดขึ้นเฉพาะในชั้นเรียน หรือเน้นไปที่บทเรียนเป็นหลัก แต่ควรเป็นการเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติ ที่นำประสบการณ์ชีวิตมาเป็นจุดเน้นหรือศูนย์กลางในการเรียนรู้ร่วมกัน (life-centered) เรียนรู้พื้นฐานของภารกิจหรือปัญหา (task centered or problem-centered) ไม่ควรเรียนเป็นรายวิชาแบบเด็ก นอกจากนั้น ผู้เรียนควรได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วม (involve) กับกระบวนการเรียนรู้ตั้งแต่การวางแผน การวิเคราะห์ความต้องการ การกำหนดหลักสูตรรายวิชาที่จะเรียนร่วมกัน ออกแบบการเรียนรู้ รับผิดชอบแผนการเรียนรู้และประเมินผลการเรียนรู้ร่วมกัน

5. การศึกษาผู้ใหญ่ต้องสามารถกระตุ้นความต้องการเรียนรู้จากภายในให้เกิดขึ้น (Internal Motivation to Learn) ทั้งนี้เพราะการศึกษาที่ดีจะต้องเกิดขึ้นตลอดชีวิต ซึ่งการศึกษาจะเกิดขึ้นตลอดชีวิตได้ก็ต่อเมื่อผู้เรียนเห็นถึงความสำคัญของการศึกษา ตลอดจนเล็งเห็นศักยภาพของตนเอง ในการเข้าสู่ระบบการศึกษาอีกครั้ง ดังนั้น การจัดการศึกษาโดยคำนึงถึงหลักทั้ง 4 ประการข้างต้นจึงเป็นจุดตั้งต้นที่จะทำให้ผู้เรียนเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและนำไปสู่การศึกษาตลอดชีวิตได้ในที่สุด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สำหรับ Knowles แล้วการศึกษาผู้ใหญ่ไม่ใช่การบอกกล่าวโดยครูผู้สอนเหมือนการสอนเด็ก แต่ควรเป็นการจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้ผู้ใหญ่รู้สึกอยากเข้ามาเรียนรู้ด้วยตนเองมากกว่า ทั้งนี้เพราะ Knowles มองว่าผู้ใหญ่มีความสามารถกำกับดูแลตนเองและมีความรับผิดชอบในตนเอง (self-direct) มากกว่าเด็ก การศึกษาผู้ใหญ่จึงควรเน้นไปที่ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและสอนให้พวกเขาทราบถึงพลังของการเรียนรู้ด้วยตนเอง โดยมีผู้สอนแสดงบทบาทเป็นผู้เอื้อ (facilitator) ให้ผู้เรียนได้พบกับประสบการณ์ใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์มากขึ้น (help to learn) การศึกษาผู้ใหญ่จึงควรเน้นไปที่การแลกเปลี่ยนกันเป็นหลัก ผ่านกระบวนการสนทนากลุ่มและเปิดพื้นที่ให้ผู้เรียนได้แลกเปลี่ยนมุมมองประสบการณ์ในกรณีต่างๆ

ด้วยกระบวนการเรียนรู้เช่นนี้จึงไม่เพียงแต่ส่งเสริมต่อสังคมแห่งการเรียนรู้เท่านั้น แต่ยังส่งเสริมต่อสังคมประชาธิปไตยอีกด้วย ทั้งนี้เพราะกระบวนการเรียนรู้โดยการเปิดพื้นที่เช่นนี้ มีลักษณะคล้ายห้องปฏิบัติการประชาธิปไตย (laboratory of democracy) ที่เปิดพื้นที่ให้แก่ผู้คนทุกเชื้อชาติ อาชีพไม่ว่าจะมีพื้นฐานทางธรรมชาติแบบใด เข้ามาแลกเปลี่ยน มีประสบการณ์ร่วมกัน นำไปสู่ความเข้าใจตนเอง (self-understanding) เคารพตนเองและผู้อื่น (Respect and Love Toward Others) เข้าใจสังคม

ที่พวกเขาอาศัยอยู่มากขึ้น เรียนรู้ที่จะยอมรับความเห็นต่าง ความเปลี่ยนแปลง อันเป็นพลังสำคัญที่จะนำไปสู่การคิดอย่างมีวิจารณ์ญาณเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยไม่โจมตีหรือคุกคามผู้ใดอันเป็นหัวใจของการเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนาตามระบอบประชาธิปไตย

ด้าน Valerie McGrath (2009) ค่อนข้างเห็นด้วยกับข้อเสนอของ Knowles ในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่หลายเรื่อง เช่น การจัดการศึกษาในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้างให้ผู้ใหญ่มีความมั่นใจในชั้นเรียนมากขึ้น เช่น จัดบรรยากาศในชั้นเรียนให้มีอาหารเครื่องดื่มพร้อมเพรียง ไม่หนาวหรือร้อนเกินไป เป็นสถานที่ปลอดภัยที่ผู้เรียนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่และผู้เรียนจะต้องได้รับการเติมเต็มทางด้านจิตใจบางประการจากชั้นเรียน โดยผู้สอนควรเน้นบทบาทไปที่การสนับสนุนทางอารมณ์ (emotional support) รับฟัง ให้เกียรติ และสนับสนุนให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยไม่ตัดสิน เพื่อไม่สร้างให้ผู้เรียนเกิดความรู้สึกว่าถูกบังคับให้เรียน แต่ควรทำให้ผู้เรียนรู้สึกว่าเขาเป็นคนเลือกที่จะเข้ามาเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง พร้อมกันนี้ ก็ควรมีพื้นที่เปิดไว้สำหรับการขอคำแนะนำโดยไม่สร้างความอับอาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้จะเห็นด้วยกับข้อเสนอของ Knowles ที่เชื่อมั่นในประสบการณ์และความรับผิดชอบต่อตนเองของผู้เรียนในวัยผู้ใหญ่ และกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แต่ McGrath ก็มองว่าการจัดการศึกษาตามแนวทาง Pedagogy อาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับการศึกษาผู้ใหญ่ได้ในกรณี ของช่วงเริ่มต้นหรือในกรณีที่เรื่อนั้นเป็นความรู้ใหม่สำหรับผู้เรียน

แม้ข้อเสนอของ Knowles จะทำให้รูปแบบกระบวนการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ชัดเจนมากขึ้น ทว่างานของเขาก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าให้ความสำคัญกับบทบาทของปัจเจกบุคคลอย่างมากจนมองข้ามอิทธิพลของโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่จะมีผลต่อความคิดและการตัดสินใจของผู้คนไป ยกตัวอย่างเช่น Daniel D. Pratt (1993) ซึ่งแม้เขาจะเห็นด้วยกับข้อเสนอของ Knowles ที่มองว่าการเรียนรู้นั้นไม่ใช่การรับประสบการณ์จากภายนอก แต่เป็นการสร้างความหมายผ่านประสบการณ์ ทว่า Daniel เห็นต่างในเรื่องการกำกับตนเอง (self-directed) และเติมเต็มด้วยตนเอง (self-fulfillment) ของมนุษย์ เพราะสำหรับเขาแล้วการสร้าง ความหมายและการตีความของมนุษย์ไม่อาจกระหลักหนีอิทธิพลของโครงสร้างทางสังคมได้ อย่างไรก็ตาม แม้งานของ Malcolm Knowles ในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่จะถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ้าง แต่ถึงอย่างนั้นแนวคิดเรื่อง Andragogy ก็ได้รับการกล่าวถึงเรื่อยมาในแง่ที่ทำให้กระบวนการจัดการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาตลอดชีวิตชัดเจนขึ้น นอกจากนั้น การศึกษาผู้ใหญ่ที่ดียังมีส่วนส่วนเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้อีกด้วย

Peter Jarvis (1993) ที่ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการศึกษาผู้ใหญ่ที่มีประสิทธิภาพนั้นจะส่งเสริมต่อการมีส่วนร่วมและการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแน่นนอน โดยเขายกตัวอย่างกรณีการเรียกร้องให้มีการส่งเสริมการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ชาวแคนาดาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ว่า แม้ในช่วงแรกการศึกษาผู้ใหญ่อาจถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมผู้คน แต่สุดท้ายผู้คนเหล่านี้ก็ได้กลายเป็นกลุ่มผู้นำนักการเมืองในสภาในเวลาต่อมา หรือกรณีของเยอรมนีที่การศึกษาผู้ใหญ่ถูกนำมาเป็นเครื่องมือในการปกป้องการครอบงำทางวัฒนธรรมของเยอรมันเหนือวัฒนธรรมเดนมาร์ก เป็นต้น ในที่นี้จึงมีความสัมพันธ์กันระหว่างการศึกษาสำหรับพลเมือง (citizenship education) ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการศึกษาผู้ใหญ่ (adult education movement) และการพัฒนาประชาธิปไตย

สำหรับ Peter Jarvis การศึกษาเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยนั้นไม่อาจทำได้โดยการอบรมเพียงอย่างเดียว สิ่งสำคัญคือต้องทำให้ผู้เรียนเกิดความรู้สึกรับรู้ซึ่งตระหนักและเห็นคุณค่าของสิ่งที่พวกเขามี กระทั่งออกมามีส่วนร่วมปกป้องรักษาไว้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับพลเมืองที่สัมพันธ์กับเรื่องความแตกต่างหลากหลาย ความเชื่อ การปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ในแง่นี้การศึกษาที่จะส่งเสริมสำนักพลเมืองกระตือรือร้น จึงไม่ใช่การศึกษาเพื่อฆ่าเวลา (leisure time) เพื่อส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการอ่านออกเขียนได้ หรือความเท่าเทียมเท่านั้น แต่ต้องมีการศึกษาทางการเมืองร่วมด้วย กล่าวคือ มีการตั้งคำถามเรื่องสิทธิมนุษยชน ผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม (goodwill) การมีส่วนร่วมทางการเมือง การอภิปรายและการสร้างความร่วมมือ (harmony) เป็นต้น (Studebaker & Williams, 1936; Finkel, 2003) สอดคล้องกับข้อมูลในแผนภาพที่ 1 ที่ชี้ให้เห็นว่า การศึกษาเพื่อสร้างสำนักพลเมืองประชาธิปไตยนั้น จะต้องประกอบด้วยปัจจัยอย่างน้อย 6 ประการ ร่วมกันระหว่างความรู้ คุณค่า ทักษะ ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และการตัดสินใจอย่างมีวิจรณญาณ ดังนั้น แม้การศึกษาผู้ใหญ่จะสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทว่าก็จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะใหม่ๆ กับการศึกษาเพื่อสร้างสำนักพลเมืองประชาธิปไตยที่ไม่อาจจัดโดยการอบรมเพียงอย่างเดียวได้ แต่ต้องมีพื้นที่ให้แก่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ พัฒนาทักษะการแสดงออกของพลเมืองประชาธิปไตยประกอบกัน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทางการเริ่มมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตนับตั้งแต่ ค.ศ.1970 เป็นต้นมา โดยมี The Mondale Lifelong Learning Act of 1976 ที่วางรากฐานการศึกษาพื้นฐานของผู้ใหญ่ไปจนถึงผู้สูงอายุและผู้เกษียณอายุ โดยมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐรวมไปถึงภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ อาทิ การจัดตั้ง Community Center เพื่อสนับสนุนให้มีกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ทั้งการส่งเสริมสุขภาพ งานสังคม กิจกรรมนันทนาการ รวมไปถึงการวางแผน

เกษียณอายุ มีการจัดตั้ง Senior Activity Center สำหรับพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป โดยเฉพาะ เพื่อสร้างความมั่นใจเห็นคุณค่าของตนในการทำประโยชน์เพื่อสังคมอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น ไอร์แลนด์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทางการจัดการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่อย่างเป็นระบบนับตั้งแต่ปี 1997 เป็นต้นมา โดยบูรณาการความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ชุมชนและองค์กรอาสาสมัครต่างๆ โดยมีกฎหมายและแผนงานรองรับ อาทิ Program for Prosperity and Fairness ที่มีเป้าหมายเพื่อต่อต้านความยากจน และส่งเสริมความเท่าเทียมผ่านการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านกิจกรรม อาทิ การส่งเสริมความรู้และทักษะในการทำงานให้แก่ผู้ว่างงาน รวมไปถึงกลุ่มสตรี ผู้พิการและผู้สูงอายุ เป็นต้น ขณะที่ในประเทศญี่ปุ่น แนวคิดเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตได้รับการผลักดันนับตั้งแต่ปี 1970 โดยมีการตรากฎหมายการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Law) ขึ้นในปี 1990 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Council) ขึ้นในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เพื่อสำรวจความต้องการการเรียนรู้ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการจัดตั้ง The Center Council for Education ที่มีบทบาทในการศึกษาวิจัยแนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเด็นต่างๆ มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (Kominkan) ขึ้นในเขตเทศบาลเพื่อส่งเสริมสิทธิทางการศึกษาให้แก่ประชาชนทุกกลุ่ม ทุกช่วงวัย เป็นต้น (ชนันภรณ์ อารีกุล, 2563)

กระนั้น ดังที่กล่าวไปข้างต้นว่าการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่กับการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมือง ประชาธิปไตยในวัยผู้ใหญ่ นั้นแตกต่างกัน Steven E. Finkel (2003) ชี้ให้เห็นว่าสำหรับเขาแล้วการศึกษาผู้ใหญ่ที่จะส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยควรอยู่ในรูปแบบของกิจกรรมเสวนาประเด็นปัญหาและการพัฒนาที่พวกเขาสนใจ ไม่ใช่เพียงการอบรมหรือพัฒนาทักษะอาชีพ ซึ่งที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการผ่านการจัดเวทีเสวนา (forum) เกี่ยวกับประเด็นสาธารณะในระดับชาติ (Nation-wide system of public forums) พร้อมกับเปิดศูนย์สาธิตขึ้นในระดับท้องถิ่น (demonstration center) ขึ้นเพื่อเสริมความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการควบคุมการทำงานของมลรัฐ อย่างไรก็ตาม Finke มองว่าการจัดเวทีเสวนาที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากยังขาดการอบรมเพื่อมอบความรู้พื้นฐานเรื่องคุณค่าประชาธิปไตย การสร้างความไว้วางใจ และสร้างบรรยากาศก่อนการเสวนา เพื่อลดการผูกขาดคำตอบและนำไปสู่การแสวงหาความร่วมมืออย่างแท้จริง ดังนั้น เขาจึงเสนอว่าการจัดเวทีเสวนาควรจัดให้มีพื้นที่เรียนรู้ร่วมกันก่อนการเสวนาเพื่อให้ผู้เข้าร่วมมีความรู้ มีข้อมูลในการรับมือกับปัญหามากพอต่อการตัดสินใจ

ด้าน Donna L Cohen MLIS, Med นำเสนอแนวคิดเรื่อง hands-on workshop หรือเวิร์กช็อปลงมือปฏิบัติจริง ในฐานะรูปแบบหนึ่งของกระบวนการส่งเสริมการศึกษาสำหรับพลเมือง

ในวัยผู้ใหญ่ ซึ่งผสมผสานระหว่างการใช้ข้อมูลความรู้ที่จำเป็น ตลอดจนช่องทางและวิธีการมีส่วนร่วมอย่างถูกต้อง พร้อมกับเปิดพื้นที่ในการฝึกปฏิบัติจริง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการศึกษาไม่จำเป็นต้องสร้างองค์กรใหม่ทั้งหมด อาจเริ่มจากการปรับหน่วยบริหารใหม่หรือเพิ่มบทบาทในการดำเนินงานเรื่อง การส่งเสริมการศึกษาสำหรับพลเมืองในวัยผู้ใหญ่ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ที่สำคัญคือ การจัดให้มีพื้นที่พบปะ แลกเปลี่ยนเป็นเวทีสาธารณะ (public affairs forums) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดขึ้นเอง โดยไม่ต้องรอรัฐบาลหรือองค์กรภาครัฐเป็นผู้จัดเท่านั้น (Studebaker & Williams, 1936)

กล่าวโดยสรุป การศึกษาผู้ใหญ่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาคุณภาพ ประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะผู้ใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีประสบการณ์ มีเป้าหมายในการพัฒนาชีวิตของตนเองค่อนข้างชัดเจน ในแง่การศึกษาผู้ใหญ่ที่เปิดโอกาสให้แก่ผู้เรียนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ได้ฝึกฝนทักษะการแสดงออกตามค่านิยมประชาธิปไตย เช่น การรับฟัง การยอมรับความแตกต่าง หลากหลาย การคิดวิเคราะห์หลักฐานข้อมูล การประนีประนอมและประนีประนอมเรื่องต่างๆโดยมีวิจารณ์ญาณ จึงไม่เพียงแต่จะสอดคล้องกับการศึกษาผู้ใหญ่ (Andragogy) เท่านั้น แต่ยังสอดคล้องกับการศึกษาเพื่อ สร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยมีส่วนร่วม

3. การศึกษาผู้ใหญ่ในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ได้รับความสนใจกล่าวถึงมาตั้งแต่ พ.ศ.2483 โดยในปีนั้นสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.ศธ.) ได้ตั้งกองการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้รับผิดชอบงานการศึกษาผู้ใหญ่โดยตรง ในการส่งเสริมให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้และรู้หน้าที่ พลเมือง โดยแนวคิดเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตได้รับการกล่าวถึงอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในแผนการศึกษา แห่งชาตินับตั้งแต่ พ.ศ.2520 เป็นต้นมา โดยในการประชุมสภาการศึกษาเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 เห็นชอบให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง โดยบรรจุ การศึกษาตลอดชีวิตให้เป็น 1 ใน 9 ประเด็นปฏิรูปรวมอยู่กับเรื่องการศึกษาอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) นับจากนั้น ประเด็นเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตก็ได้รับการบรรจุ ไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติทุกฉบับ โดยแผนการศึกษาระดับปัจจุบัน พ.ศ.2560-2579 การศึกษา ตลอดชีวิตถูกจัดอยู่ภายใต้หลักการการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) และการสร้างสังคมแห่ง การเรียนรู้ เพื่อพัฒนาศักยภาพคนทุกช่วงวัย โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม โลกในศตวรรษที่ 21 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2560)

นอกจากนั้น ประเด็นเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตยังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) เป็นต้นมา ภายใต้แนวทางการพัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต อย่างยั่งยืนที่เปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงแหล่งเรียนรู้และองค์ความรู้ที่หลากหลายได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนในสังคม นำมาสู่แนวทางการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในระดับท้องถิ่น ท้องถิ่น และระดับประเทศ เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ต่อมาในปี 2555 รัฐบาลตอบรับแนวคิดดังกล่าวโดยจัดให้มีการร่างกฎหมาย ว่าด้วยการศึกษาตลอดชีวิตขึ้น ซึ่งต่อมาประกาศเป็น พ.ร.บ. ส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ.2566 ตามมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เรื่องการปฏิรูปประเทศ (จ.) ที่มุ่งปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสให้ผู้ซึ่งอยู่ในวัยเรียน แต่ไม่ได้รับการศึกษาในโรงเรียน หรือ ผู้ซึ่งพ้นวัย ที่จะศึกษาในโรงเรียนหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ได้มีโอกาสเรียนรู้และเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้อย่างทั่วถึง เพื่อพัฒนาศักยภาพ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ ตามความถนัด โดยต่อมาได้ยกระดับสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้เป็น “กรมส่งเสริมการเรียนรู้” มีหน้าที่จัด ส่งเสริม และสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ควบคู่กับการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง และการเรียนรู้เพื่อคุณวุฒิตามระดับ

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นิยามการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้ในมาตรา 7 ว่า “การเรียนรู้ตลอดชีวิต มีเป้าหมายเพื่อจัดให้มีระบบกระตุ้น ชี้นำ หรืออำนวยความสะดวกด้วยวิธีการใดๆ ให้บุคคลสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเองในเรื่องที่ตนสนใจหรือตามความถนัดของตน สามารถเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ทุกประเภท ได้ในเวลาใดๆ ที่ตนสะดวกโดยไม่มีภาระค่าใช้จ่ายเกินสมควร และเพิ่มพูนความรู้ให้กว้างขวาง รู้เท่าทัน พัฒนาการของโลกอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต รวมทั้งนำความรู้ไปเติมเต็มชีวิตให้แก่ตนเองหรือเกิดประโยชน์ต่อสังคม โดยอาจได้รับการรับรองคุณวุฒิตามความเหมาะสมด้วยก็ได้”

จากข้างต้นจึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยให้ความสนใจกับการจัดการศึกษาผู้ใหญ่มานานแล้ว โดยการศึกษาผู้ใหญ่จัดเป็นหนึ่งใน การศึกษานอกระบบและการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งได้รับการกล่าวถึงและบรรจุไว้ในเอกสารสำคัญมากมาย ทั้งในรัฐธรรมนูญ แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น แต่ถึงอย่างนั้นในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560-2579 ก็ยังระบุว่า แม้ที่ผ่านมาการเรียนรู้ตลอดชีวิตจะได้รับการบรรจุในแผนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและการศึกษาแห่งชาติ หลายฉบับ ทว่าในทางปฏิบัติกลับยังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเสมอภาคทางการศึกษา อันนำไปสู่แนวคิดเรื่องการศึกษาและจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ขึ้น

ขณะที่ ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) ก็ระบุว่า การศึกษาตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยที่ผ่านมา ยังประสบปัญหาหลายประการ

ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหา วิธีการ และกฎระเบียบที่พบว่ายังไม่เอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต แม้ปัจจุบันเทคโนโลยีจะก้าวหน้าขึ้นอย่างมาก ทว่าก็ยังไม่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต กระทั่งกลายเป็นวิถีชีวิตของคนในชาติได้ โดยการประเมินผลการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของกระทรวงศึกษาธิการในปี 2564 ก็ระบุไปในทิศทางเดียวกันว่าที่ผ่านมายังพบปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิ ขาดการบูรณาการระหว่างการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ขาดการบูรณาการพันธกิจของหน่วยงานส่งเสริมการศึกษาทั้งหลาย ทำให้การดำเนินงานส่วนใหญ่ยังเป็นไปในรูปแบบของความร่วมมือระยะสั้นในการสนับสนุนวิทยากร สถานที่และงบประมาณเพื่อทำกิจกรรม ทว่ายังไม่มี การบูรณาการด้านเป้าหมาย ส่งผลให้กิจกรรมเหล่านั้นไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการเรียนรู้ตลอดชีวิต อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เหตุผลส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประเทศไทยยังขาดกฎหมายหรือ แผนปฏิบัติการที่มีความชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินงานขาดเอกภาพ ไม่มีเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานเช่นสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่ไม่ครอบคลุมท้องถิ่นทุรกันดาร การสร้างความเสมอภาคทางด้านการศึกษาจึงไม่บังเกิดผลเป็นรูปธรรม ในแง่นี้รัฐจึงควรพิจารณาจัดสรร พื้นที่การเรียนรู้ที่สามารถส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับคนทุกช่วงวัยและบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ให้มากขึ้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2564)

นอกจากนั้น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ในพระราชบัญญัติ การส่งเสริมการเรียนรู้ และคู่มือแผนปฏิบัติงาน ก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนในเรื่องการสร้างสำนึกพลเมือง ประชาธิปไตยในผู้ใหญ่ เนื่องจากเนื้อหาและกระบวนการที่พบยังไม่ครอบคลุมการถ่ายทอดความรู้ทักษะ การแสดงออกทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยดังแผนภาพที่ 1 ซึ่งบทความนี้มองว่ามีปัญหาน้อย 3 ประการ ที่ส่งผลให้การจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของไทยยังไม่สามารถส่งเสริมต่อการศึกษาเพื่อสร้างสำนึก พลเมืองประชาธิปไตยได้ ประกอบด้วย

ประการแรก วิสัยทัศน์และเป้าหมายในการส่งเสริมการเรียนรู้ที่ปรากฏอยู่ในแผนการศึกษา แห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2562 มาตรา 7 และในพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ.2566 มาตรา 5 ที่มุ่งเน้นปลูกฝังประชาชนให้เป็น “คนดี” ที่มีคุณธรรม จริยธรรม รู้รักสามัคคี มีสำนึกในความรับผิดชอบทั้งต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ เป็นเพียงคุณลักษณะพื้นฐาน (basic notion) ที่พลเมืองในทุกกระบวนการปกครอง พึงมี จึงไม่อาจรับประกันได้ว่าจะส่งเสริมต่อพลเมืองในระบบประชาธิปไตย

ประการที่สอง สืบเนื่องจากเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการศึกษาที่มุ่งสร้าง พลเมืองดี มีวินัย ความรับผิดชอบ และความสามัคคี ยังไม่ได้เน้นไปที่การส่งเสริมพลเมืองให้มี

ความกระตือรือร้นสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ มากนัก จึงส่งผลให้เนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้ไม่ได้มุ่งไปที่การสร้างสำนึกและทักษะที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ผู้เรียน อาทิ ทักษะในการแสวงหาความรู้ ค้นหาและวิเคราะห์ข้อมูล การอภิปรายเปรียบเทียบเหตุผล และการประนีประนอม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมและตัดสินใจอย่างมีวิจารณญาณ เมื่อประกอบกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งมุ่งไปที่การเพิ่มโอกาสการเรียนรู้และพัฒนาทักษะอาชีพ จึงส่งผลให้รูปแบบการเรียนการสอนถูกออกแบบให้เป็นการอบรมในชั้นเรียนเป็นหลัก

ประกอบกับตัวชี้วัดของการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่กำหนดไว้ในเชิงปริมาณเป็นหลัก อาทิ ร้อยละของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ที่สะท้อนความรักและการธำรงรักษาสถาบันหลักของชาติ ร้อยละของสถานศึกษาที่มีการจัดการเรียนการสอน/กิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมือง (Civic Education) สร้างภูมิคุ้มกันป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันและส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม เป็นต้น จึงส่งผลให้แนวทางจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตมักเน้นไปที่การขยายผลเชิงปริมาณเป็นหลัก เช่น เพิ่มพื้นที่เรียนรู้ ศูนย์ฝึกอาชีพ ห้องสมุดประชาชน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน บ้านหนังสือชุมชน และ ผ่านการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลต่างๆ เป็นต้น เพื่อตอบสนองตัวชี้วัดในเรื่องของการลดช่องว่างทางการศึกษาและการเพิ่มนิสัยรักการอ่านให้แก่ประชาชน

ในแง่หนึ่งกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่เปิดโอกาสให้หลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมจัดตามหลักการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) และหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม (All for Education) นับเป็นเรื่องที่ดี นำมาสู่การจัดการเรียนการสอนโดยพ่อแม่ผู้ปกครอง หรือการเรียนที่บ้าน (Home School) เพิ่มมากขึ้นกว่า 2,500 ครอบครัวในปี 2565 (The Active, 2023) ทั้งยังเปิดโอกาสให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามความพร้อมและตามความต้องการภายในท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2565) ซึ่งช่วยเพิ่มโอกาสในการเรียนรู้ให้แก่คนทุกกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การเพิ่มพื้นที่การเรียนรู้เพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอต่อการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ ขณะที่การเรียนการสอนโดยเน้นไปที่ “ความสามัคคี” แม้ฟังดูเป็นเรื่องที่ดี แต่ในอีกแง่หนึ่งก็อาจกดทับความขัดแย้งและปัญหาเอาไว้ ไม่ให้ได้รับการหยิบยกมาอภิปรายแลกเปลี่ยนกันเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเมื่อเป็นเช่นนี้เป้าหมายและทัศนคติต่อการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ผ่านมาจึงส่งผลต่อกระบวนการเรียนรู้ที่ไม่ส่งเสริมต่อการสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยไปโดยปริยาย

ประการที่สาม สืบเนื่องจากวิธีการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตและตัวชี้วัดซึ่งเน้นไปที่การวัดผลเชิงปริมาณ จึงนำไปสู่การขยายผลการจัดการศึกษาในเชิงโครงสร้างเป็นหลัก ผ่านการสร้าง

ศูนย์ฝึกอาชีพ ห้องสมุดประชาชน และ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เป็นต้น ซึ่งแม้จะเป็นเจตนารมณ์ที่ดี และเป็นไปตามแนวทางจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของแผนการศึกษาแห่งชาติ ทว่าในทางปฏิบัติเป้าหมายที่ไม่ชัดเจนในเรื่องเนื้อหาและกิจกรรม ก็ส่งผลให้สถานที่เหล่านั้นเป็นเพียงโครงสร้างที่ไร้ผู้คน เพราะพื้นที่ที่จัดขึ้นโดยปราศจากเนื้อหา กิจกรรม ขาดประเด็นในการสนทนาและกระบวนการเรียนรู้ นั้น ยากที่จะทำให้ผู้คนที่รู้สึกสนใจและอยากเข้าไปใช้พื้นที่เหล่านั้น ส่งผลให้ห้องสมุดประชาชนหลายแห่งกลายเป็นพื้นที่รกร้างไร้การใช้งาน (โคราชคนอีสาน, 2558; พันธศักดิ์ แสนพรพมา และคณะ, 2562)

แน่นอนว่าการเสริมความสามารถในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเป็นเรื่องที่ดี แต่ไม่อาจรับประกันได้ว่าจะส่งเสริมการเรียนรู้หรือนิสัยรักการอ่านได้ตามตัวชี้วัด ทั้งนี้เพราะการศึกษาเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ ต้องอาศัยความรู้ที่สนใจเป็นพื้นฐานด้วย ไม่ใช่แค่มีพื้นที่หรือมีข้อมูลเท่านั้น แต่ต้องมีประเด็น มีกิจกรรม หรือบริบทแวดล้อมที่น่าสนใจประกอบด้วย (จารุวรรณ แก้วมะโน, 2566) ที่สำคัญการศึกษา (education) แตกต่างจากการศึกษาทางการเมือง (political literacy) ซึ่งต้องเกิดจากการแลกเปลี่ยน อภิปรายและมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น ดังนั้น ต่อให้มีโรงเรียน ห้องสมุด หรือสถานที่เรียนรู้เพิ่มมากขึ้นเท่าใด แต่หากปราศจากกิจกรรมกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายใต้ประเด็นปัญหาหรือความต้องการที่ผู้คนสนใจ กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยย่อมเกิดขึ้นได้ยาก

ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดช่องในเรื่องการรวมกลุ่มของประชาชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ หรือจัดการตนเองไว้ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนยังไม่มีพื้นที่ส่งต่อและรับมอบองค์ความรู้เกี่ยวกับวิธีการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากนัก ทั้งยังขาดพื้นที่สำหรับฝึกฝนทักษะการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และหาทางออก ร่วมกันอย่างเหมาะสมตามหลักประชาธิปไตย ส่งผลให้การแสดงออกทางการเมืองที่พบเห็นอยู่บ่อยครั้ง จึงเป็นภาพการเดินขบวนของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้ภาครัฐต้องหันกลับมาให้ความสนใจตอบสนอง บางอย่างแก่พวกเขาจริงๆ ที่ยังมีช่องทางการมีส่วนร่วมอื่นๆ อีก

โรงเรียนพลเมืองเป็นแนวคิดที่สถาบันพระปกเกล้า โดยสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง พัฒนาขึ้นบนข้อจำกัดเรื่องการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยสำหรับผู้ใหญ่ที่ผ่านมา ซึ่งพบว่ายังขาดประเด็นเนื้อหาการศึกษาทางการเมือง ขาดพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเพื่อเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและฝึกฝนทักษะ การแสดงออกให้แก่พลเมืองทุกช่วงวัยอย่างเหมาะสม โดยที่ผ่านมาพบว่าปฏิบัติการภายใต้โรงเรียน พลเมืองบางแห่งสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในเรื่องสำนึกพลเมือง และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เช่น โรงเรียนพลเมืองท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ในส่วนถัดไป ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดเรื่องโรงเรียนพลเมือง ของสถาบันพระปกเกล้า มาทบทวนถึงหลักการวิธีการและ

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้โรงเรียนพลเมืองส่งเสริมต่อการสร้างสำนึกพลเมือง ประชาธิปไตยในกลุ่มประชากรวัยผู้ใหญ่ เพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะต่อการจัดการศึกษาต่อไป

4. โรงเรียนพลเมืองกับการส่งเสริมการศึกษาในวัยผู้ใหญ่: กรณีศึกษาโรงเรียนพลเมืองท่าศาลา

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าการศึกษาผู้ใหญ่มีส่วนส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้ หากกระบวนการเรียนรู้ถูกจัดขึ้นในลักษณะของการเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ เพื่อพัฒนาทักษะต่างๆ ในการพัฒนาเพื่อการดำรงชีพและการอยู่ร่วมกันในสังคม ทว่าจากการศึกษา จะเห็นได้ว่าการศึกษาผู้ใหญ่อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ การศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพ กับการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะทางสังคม ในแง่นี้การศึกษาผู้ใหญ่ที่จะส่งเสริมต่อการสร้างสำนึกพลเมือง ประชาธิปไตยไม่ควรจำกัดเฉพาะการพัฒนาทักษะอาชีพเท่านั้น แต่ควรเป็นการศึกษาที่พัฒนาทักษะ การอยู่ร่วมกันในสังคมพร้อมๆ กับพัฒนาทักษะการมีส่วนร่วมพัฒนาแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา ชี้ให้เห็นว่า การศึกษาผู้ใหญ่โดยมากมักจะเน้นไปที่การพัฒนาอาชีพและการเข้าสังคมเป็นกิจกรรมยามว่าง ส่วนกิจกรรมที่ส่งเสริมทักษะในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนา ยังพบว่ามีไม่มากนัก แม้ปรากฏอยู่บ้าง ในรูปแบบของเวทีเสวนาและการรับฟังความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะ ทว่าเวทิดังกล่าวก็ยังมิข้อจำกัด ในทางปฏิบัติ ทั้งเรื่องของการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม การมอบองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการอภิปรายอย่างกว้างขวาง และความต่อเนื่องของโครงการ

“โรงเรียนพลเมือง” เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นโดยสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาทักษะการมีส่วนร่วม ในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ให้แก่ผู้สนใจในระดับตำบล อำเภอ โดยไม่จำกัดเพศ วัย อายุ อาชีพ เชื้อชาติ ศาสนา สามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนพลเมืองได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อพัฒนาความรู้และทักษะตามความต้องการของผู้เรียนพร้อมๆ กับพัฒนาทักษะทางสังคมและการแสดงออกตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการศึกษาสำหรับพลเมือง ในประชากรวัยผู้ใหญ่อย่างยิ่ง ดังนั้น บทความนี้จึงนำเอาแนวคิดโรงเรียนพลเมืองมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อให้เห็นถึงกระบวนการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในลักษณะที่ส่งเสริมต่อการสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตย และการศึกษาตลอดชีวิต ผ่านกรณีศึกษาโรงเรียนพลเมืองท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้ทราบเงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จที่เกิดขึ้น เพื่อพัฒนาต่อยอดเป็นบทเรียนและข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยในวัยผู้ใหญ่ต่อไป

แนวคิดและเป้าหมายของโรงเรียนพลเมือง

โรงเรียนพลเมือง เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่เชื่อว่าสังคมและประเทศชาติจะพัฒนาได้ก็ด้วยพลเมืองที่เข้มแข็ง ทว่าที่ผ่านมาการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองผู้มีความกระตือรือร้นและเข้าไปมีส่วนร่วมโดยมากมักดำเนินการผ่านหลักสูตรการศึกษาในชั้นเรียน ส่วนผู้ใหญ่ที่อยู่นอกระบบการศึกษาโดยมากมักมีโอกาสด้านความรู้และการมีส่วนร่วมอยู่บ้าง ผ่านการอบรมรายวัน หรือระยะสั้น ซึ่งมีข้อจำกัดเรื่องความเพียงพอของเนื้อหา และความต่อเนื่องของกระบวนการ ส่งผลให้ภายหลังการอบรมมักไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ สถาบันพระปกเกล้า โดยสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง จึงจัดทำโครงการโรงเรียนพลเมืองขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้เสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของพลเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อสร้างความตระหนักและนำไปสู่การแสดงออกในการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยอย่างเหมาะสม

สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ได้นำแนวคิดโครงการสร้างสำนักพลเมือง (Project Citizen) ของศูนย์การศึกษาสำหรับพลเมือง Center for Civic Education (CCE) ประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้เพื่อสร้างสำนักพลเมืองประชาธิปไตยในโครงการโรงเรียนพลเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยการถ่ายทอดความรู้ (knowledge) การพัฒนาทักษะ (skill) และการปรับทัศนคติให้มีแนวโน้ม (disposition) ส่งเสริมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในการเคารพ ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย รับผิดชอบและมีส่วนร่วม โดยทั้งหมดนี้จะเรียนรู้ผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย การค้นหาปัญหาความต้องการ การเลือกปัญหา การกำหนดนโยบายของกลุ่ม การวางแผนปฏิบัติการ การนำเสนอแนวนโยบายต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และการประเมินผลโครงการ (ศูนย์การศึกษาสำหรับพลเมือง, 2549; สุگیر สมอนา, 2558) โครงการโรงเรียนพลเมืองนำกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้ง 6 ขั้นตอนมาปรับใช้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่อยู่นอกระบบการศึกษาผ่านการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการเสวนา (deliberation) และการหาฉันทมติ (consensus) เพื่อสร้างความรู้ความตระหนักถึงศักยภาพของผู้เรียนในการมีส่วนร่วมพัฒนาแก้ไขปัญหาของชุมชน พร้อมๆ กับพัฒนาเครือข่ายคนในชุมชนให้เข้มแข็งขึ้นตามลำดับ ในนามของ “กลุ่มนักเรียนโรงเรียนพลเมือง” ผู้ที่จะกลายเป็นกำลังสำคัญในการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของพื้นที่ต่อไป

นอกจากเป้าหมายและแนวคิดข้างต้น โรงเรียนพลเมือง ยังดำเนินการภายใต้หลัก 6 ประการ ประกอบด้วย 1. หลักแห่งการตอบสนองด้วยตนเอง โดยมุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนในการดำเนินชีวิต และในการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย 2. หลักความสามารถ โดยมุ่งสร้างให้ผู้เรียนตระหนักว่า

ตนมีความสามารถในการสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ 3. หลักแห่งอำนาจและความร่วมมือ 4. หลักแห่งความสัมพันธ์ที่มุ่งสร้างความเปลี่ยนแปลงโดยไม่ทำลายความสัมพันธ์ 5. หลักแห่งเจตจำนงทางการเมืองและผลประโยชน์ทางการเมือง และ 6. หลักแห่งการลงมือปฏิบัติ (สถาบันพระปกเกล้า, 2565)

หลักสูตรของโรงเรียนพลเมือง

โดยหลักสูตรของโรงเรียนพลเมืองนั้น ออกแบบมาให้เป็นหลักสูตรการอบรมระยะยาว 5-6 เดือน เพื่อแก้ไขปัญหาของการอบรมระยะสั้นที่ทำให้มีระยะเวลาไม่เพียงพอต่อการถ่ายทอดความรู้และพัฒนาทักษะแก่ผู้เรียน และเพื่อให้เกิดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ โดยเรียนเพียงอาทิตย์ละ 1 ครั้ง ณ สถานที่ที่ผู้เรียนเห็นพ้องต้องกัน และอาจเปลี่ยนสถานที่เรียนไปได้เรื่อยๆ ตามความสะดวกหรือตามรายวิชาที่เรียน เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทในการประกอบอาชีพและความต้องการของผู้เรียนในพื้นที่ ส่วนเนื้อหาการเรียนรู้เป็นการผสมผสานกันระหว่างการเรียนในและนอกห้องเรียน ร่วมกับการศึกษาดูงานและการลงมือปฏิบัติจริง ครอบคลุม 3 กลุ่มรายวิชา คือ 1) กลุ่มวิชาแกนกลาง ซึ่งทุกที่ที่ต้องสอนเหมือนกัน ประกอบด้วย 5 รายวิชาคือ การเมืองการปกครองไทย รัฐธรรมนูญใกล้ตัว กฎหมายใกล้ตัว สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมทางการเมือง 2) กลุ่มวิชาท้องถิ่น และ 3) กลุ่มวิชาเฉพาะ โดยกลุ่มวิชาที่ 2 และ 3 นั้น ผู้เรียนจะมีส่วนร่วมในการออกแบบด้วย เพื่อให้การเรียนรู้ตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการของผู้เรียนอย่างแท้จริง โดยผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องมีเวลาเรียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของเวลาเรียนทั้งหมด 105 ชั่วโมง และต้องมีส่วนร่วมในการเรียนการสอนที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการเรียนรู้สุดท้ายผู้เรียนต้องทำโครงการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาชุมชน จึงจะถือว่าสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร (สถาบันพระปกเกล้า, 2565)

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ชื่อว่าโรงเรียนพลเมืองและมีการเรียนรู้บางส่วนเกิดขึ้นในห้องเรียน แต่ห้องเรียนในที่นี้ไม่ได้จำกัดรูปแบบว่าต้องเป็นห้องเรียนที่มีโต๊ะเก้าอี้ มีกระดานและครูผู้สอน แต่ห้องเรียนในที่นี้เกิดขึ้นได้ทุกที่ แม้แต่ใต้ต้นไม้ ในศาลาประชาคม ในวัด หรือที่ใดก็ได้ที่นักเรียนพลเมืองเห็นพ้องร่วมกันว่ามีความเหมาะสม ทั้งนี้เพราะหัวใจสำคัญของโรงเรียนพลเมืองอยู่ที่ “ผู้เรียน” “ประเด็น” และ “กระบวนการเรียนรู้” ที่เน้นการแลกเปลี่ยนต่อยอดเพื่อนำไปสู่บทเรียนในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนและชุมชนต่อไป ดังนั้นผู้นำกระบวนการเรียนรู้จึงอาจเป็นผู้เรียนด้วยกันก็ได้ที่มีทักษะในการนำประเด็นพูดคุย เป็นปราชญ์ชาวบ้านหรือผู้มีประสบการณ์ก็ได้เช่นกัน ไม่จำเป็นต้องเป็นนักวิชาการอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากโรงเรียนพลเมืองจะเน้น “กระบวนการแลกเปลี่ยน” เป็นหลัก

กระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียนพลเมืองและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

กระบวนการเรียนรู้ในโรงเรียนพลเมืองนั้นพบว่า มีความพยายามเปิดโอกาสให้แก่ผู้เรียนได้เข้ามามีส่วนร่วมตลอดหลักสูตร โดยเริ่มตั้งแต่การเปิดโรงเรียนพลเมือง การกำหนดวันเวลาและสถานที่เรียน รายวิชาที่สนใจศึกษา ประเด็นปัญหาและโครงการสำหรับเรียนรู้ โดยสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า จะเปิดเวทีสร้างความเข้าใจความสำคัญของโรงเรียนพลเมืองและความเป็นพลเมืองให้แก่ผู้นำและคนในชุมชนก่อนเปิดรับสมัคร โดยแต่ละรุ่นรับจำนวนไม่เกิน 100 คน ตามความพร้อมและความต้องการของชุมชน โดยเมื่อเปิดโรงเรียนพลเมืองขึ้นแล้ว ผู้เรียนนำโดยศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ของสถาบันพระปกเกล้า ประจำจังหวัดนั้นๆ จะนำกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้ง 6 ขั้นตอนมาปรับใช้ร่วมกับการเสวนาและหาฉันทมติ (consensus) เพื่อค้นหาประเด็นปัญหาและความต้องการสำหรับพัฒนาขึ้นเป็นรายวิชาในกลุ่มวิชาท้องถิ่น กลุ่มวิชาเฉพาะ ตลอดจนโครงการที่นักเรียนพลเมืองจะดำเนินการร่วมกันเป็นกรณีศึกษาเพื่อสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรต่อไป ส่งผลให้ประเด็นการเรียนรู้มีความสอดคล้องกับความต้องการและแตกต่างกันออกไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น โรงเรียนพลเมืองจังหวัดอุดรธานี มีรายวิชาท้องถิ่นเกี่ยวกับวิชาหนองหาร ที่ว่าด้วยเรื่องแหล่งน้ำจิตขนาดใหญ่เกินเนื้อที่กว่า 25,000 ไร่ ทำความเข้าใจเกี่ยวกับ สัตว์น้ำ นก ปลา และพันธุ์พืช ขณะที่ โรงเรียนพลเมืองของจังหวัดนครศรีธรรมราช ก็จะมีวิชาท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรทางทะเล เป็นต้น (สุกักริ สมอนา, 2558)

โดยการดำเนินการตามแผนนั้น จะมีศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ของสถาบันพระปกเกล้า ประจำจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ประสานงานหลัก แต่ในทุกขั้นตอนนั้นจะมีการเปิดพื้นที่ให้นักเรียนพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการจัดทำโครงการเพื่อสำเร็จหลักสูตร ที่ในทุกขั้นตอนนักเรียนพลเมืองจะต้องดำเนินการประสานและแก้ไขปัญหาตามแผนที่ขึ้นเรียนร่วมกัน กำหนดขึ้นด้วยตนเอง ตั้งแต่การร่วมกันอภิปรายปัญหาของชุมชน จากนั้นลงพื้นที่เก็บข้อมูลเพิ่มเติมและอภิปรายร่วมกันก่อนตัดสินใจเลือกประเด็นปัญหาที่คนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าเป็นปัญหาสำคัญ จากนั้น อภิปรายถึงแนวทางการรับมือแก้ไขปัญหาที่มีแนวโน้มดำเนินการได้มากที่สุดมาขับเคลื่อนเป็นอันดับแรก โดยมีสถาบันพระปกเกล้าและศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเป็นพี่เลี้ยงสนับสนุนความรู้ วิทยากร เครือข่าย และงบประมาณตามสมควร

ในงานเรื่องความเป็นพลเมืองของนักเรียนในโครงการโรงเรียนพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ของสุกักริ สมอนา (2558) ชี้ให้เห็นว่าภายใต้กระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียนพลเมืองนั้นสามารถยกระดับความรู้ความเข้าใจและการแสดงออกของผู้เรียนให้มีลักษณะที่สอดคล้องกับการเป็นพลเมืองในระบอบ

ประชาธิปไตยได้ในระดับสูง ทั้งในเรื่องของการรับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ความตระหนักในบทบาทของตนตามรัฐธรรมนูญ และการมีจิตสำนึกต่อสาธารณะในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอเพียงความช่วยเหลือของภาครัฐเท่านั้น ในภาพรวมภายหลังเข้าร่วมโครงการผลการศึกษาพบว่า ผู้เรียนมีระดับความเป็นพลเมืองในระดับลงมือปฏิบัติ (active citizen) คิดเป็นร้อยละ 46.9 รองลงมาคือ ระดับตระหนักรู้ (concerned citizen) คิดเป็นร้อยละ 40.8 และระดับพึงพิง (client) คิดเป็นร้อยละ 12.2 จึงกล่าวได้ว่า ด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมทุกขั้นตอน สุดท้ายแล้วแม้เมื่อการเรียนรู้ผ่านพ้นไป สิ่งที่โรงเรียนพลเมืองทิ้งไว้ในพื้นที่ก็คือ ความรู้เครือข่ายทักษะและประสบการณ์ที่ไม่อาจหาได้จากการเรียนรู้แค่ในชั้นเรียน

โรงเรียนพลเมืองท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช

โรงเรียนพลเมืองท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นหนึ่งในโรงเรียนพลเมืองที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับผู้เรียนและชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยโรงเรียนพลเมืองแห่งนี้ เริ่มต้นดำเนินการในปี พ.ศ.2556 ในพื้นที่ อบต. ท่าศาลา โดยมีศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ของสถาบันพระปกเกล้า จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นผู้ประสานงานและเป็นพี่เลี้ยงขับเคลื่อนกิจกรรมในระดับพื้นที่ โดยปัญหาที่นักเรียนพลเมืองท่าศาลาเลือกมาดำเนินการแก้ไขเป็นอันดับแรกก็คือ การกำจัดกองขยะซากปูกากปลา ตัวเล็กๆ บริเวณท่าเรือชายทะเลอันเกิดจากการคัดสัตว์ทะเลที่ไม่ได้ขนาดทิ้งสะสมกันไว้นานกว่า 10 ปี กระทั่งส่งกลิ่นเหม็นคลุ้งไปทั่วบริเวณ กระทั่งพ่อค้าแม่ค้าไม่อยากเข้ามาซื้ออาหารทะเลสดจากท่าเรือนี้ กระทั่งต่อรายได้เศรษฐกิจครัวเรือนนำไปสู่ปัญหาหนี้สินโดยรวม

หลังจากจากผู้คนในชุมชนได้เข้ามาเรียนรู้และใช้โรงเรียนพลเมืองในการมีส่วนร่วมพัฒนาแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนเองผ่านการทำกิจกรรมต่างๆ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใน 4 มิติ คือ

- 1) มิติตามความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย** ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มย่อยนักเรียนพลเมืองท่าศาลา ระบุว่า กระบวนการของโรงเรียนพลเมือง ทำให้พวกเขาได้รับความรู้หลายเรื่องจากเดิมที่ไม่เคยรู้มาก่อน ได้รับการพัฒนาทักษะและตระหนักถึงศักยภาพของตนเองในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐได้หลายระดับและหลากหลายรูปแบบ กระทั่งเกิดความมั่นใจ เห็นคุณค่าของตนเองและกล้าที่จะแสดงออกมากขึ้น
- 2) มิตีการมีส่วนร่วม** นักเรียนพลเมืองระบุว่าโรงเรียนพลเมืองทำให้พวกเขาได้รวมกลุ่มกัน ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสามารถแสดงออกในการมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสมในฐานะพลเมืองนำไปสู่ก้าวแรกในการแก้ไขปัญหาของชุมชนที่สะสมมานานและไม่คิดว่าจะแก้ไขได้
- 3) มิตีของการแก้ไขปัญหา** จากจุดเริ่มต้นของนักเรียนพลเมืองในการสำรวจรวบรวมข้อมูล สำรวจความคิดเห็น และรณรงค์เชิญชวนผู้คนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหายอย่างจริงจังด้วยตนเอง นำโดยนักเรียนพลเมือง

ในการร่วมกันคัดแยกส่งคืนสัตว์น้ำที่ไม่ได้ขนาดกลับสู่ทะเลแทนการทิ้งไว้ข้างทางเช่นแต่ก่อน ร่วมกับทำน้ำหมักจากขยะเปียก และสุดท้ายคือประสานไปยัง อบต.ท่าศาลา ให้ดำเนินการฝังกลบขยะสัตว์น้ำ กองใหญ่ดังกล่าว ปฏิบัติการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมและต่อเนื่องของประชาชนในพื้นที่นี้เองจึงนำมาซึ่งความสำเร็จที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม 4) **มิติของการพัฒนาอย่างยั่งยืน** สืบเนื่องจากความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาชุมชนที่สะสมมานาน ส่งผลให้คนในชุมชนยอมรับนักเรียนพลเมืองและยินดีให้ความร่วมมือในกิจกรรมอื่นๆ นำไปสู่การรวมกลุ่มของคนในชุมชนหมู่ที่ 7 ที่ต่อมาได้สร้างแรงบันดาลใจให้แก่ชุมชนใกล้เคียงที่ไม่ได้เป็นนักเรียนพลเมือง อาทิ หมู่ที่ 5 และ หมู่ที่ 14 ในการแสดงออกและมีส่วนร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม อันเป็นจุดตั้งต้นสำคัญในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง อันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจระดับฐานราก ยกระดับคุณภาพชีวิตเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเวลาต่อมา ส่งผลให้ อบต.ท่าศาลา กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ขึ้นชื่อของตำบลท่าศาลาในปัจจุบัน ทั้งยังได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่คาร์บอนเครดิตของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปี 2566 (นักเรียนพลเมืองท่าศาลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22-25 พฤศจิกายน 2566; ศูนย์สร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา สจน., 2566)

5. บทวิเคราะห์โรงเรียนพลเมืองกับการสร้างสำนึกพลเมืองในวัยผู้ใหญ่

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียนพลเมืองมีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ตามแนวทาง Andragogy ที่ Knowles เสนอไว้ ครอบคลุมประเด็นเป้าหมายในการพัฒนาตนเอง การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ การสร้างศักยภาพ การดึงความพร้อม และการสร้างแรงบันดาลใจจากภายใน เนื่องด้วยเนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียนพลเมืองนั้นมีลักษณะที่ตั้งอยู่บนความสนใจของผู้เรียนและปัญหาของชุมชนเป็นหลัก (area based learning) ประกอบกับกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้พร้อมๆ กับเปิดพื้นที่ปฏิบัติการเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชน จึงส่งผลให้โครงการโรงเรียนพลเมืองมีวิธีการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวทางการส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติโรงเรียนพลเมืองไม่ได้ใช้วิธีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพียงอย่างเดียวแต่ผสมผสานกันระหว่างกระบวนการอบรมตามแนวทางการศึกษาแบบ Pedagogy และกระบวนการฝึกปฏิบัติโดยมีผู้สอนแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเรียนรู้ตามแนวทาง Andragogy โดยจัดวางรูปแบบการสอนทั้งสองประเภทในสัดส่วนที่เหมาะสม เน้นการอบรมเฉพาะในประเด็นการเรียนรู้ใหม่ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจหลักการพื้นฐาน จากนั้นจัดให้มีการฝึกปฏิบัติควบคู่กันไปผ่านการแก้ไขปัญหาที่ผู้เรียนเผชิญในชีวิตจริง

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าเนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียนพลเมืองนั้น ไม่เพียงแต่จะสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการจัดการศึกษาผู้ใหญ่เท่านั้น แต่ยังสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้ว่ากระบวนการของโรงเรียนพลเมือง สอดคล้องกับข้อสรุปเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยที่ผู้เขียนสรุปไว้ในแผนภาพที่ 1 ซึ่งประกอบด้วย หลัก 6 ประการ เริ่มต้นจากการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง พร้อมกับปลูกฝังความเข้าใจคุณค่าประชาธิปไตย คุณลักษณะและทักษะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การแสดงออกในการมีส่วนร่วมด้วยความรับผิดชอบและมีวิจารณ์ญาณ (justice oriented) โดยโรงเรียนพลเมืองมีเครื่องมือสำคัญในการสร้างความรู้ความเข้าใจและสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยขึ้นสำคัญคือการเปิดพื้นที่เพื่อสร้างบทสนทนาการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำกระบวนการฉันทมติ (consensus) มาเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับข้อสรุปร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโรงเรียนพลเมืองจะมีเงื่อนไขปัจจัยที่สอดคล้องกับกระบวนการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตย ทว่าในทางปฏิบัติพบว่ามีเงื่อนไขปัจจัยอย่างน้อย 6 ประการที่ช่วยสนับสนุนให้โรงเรียนพลเมืองมีศักยภาพในการส่งเสริมสำนึกพลเมืองประชาธิปไตย การศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาตลอดชีวิต ตลอดจนส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเรื่องความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม ประกอบด้วย

ประการแรก สร้างแกนนำ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าแม้โดยหลักสูตรของโรงเรียนพลเมืองดูเหมือนว่าผู้เรียนจะมีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทว่าในทางปฏิบัติยังจำเป็นต้องมีแกนนำในระดับชุมชนทำหน้าที่คอยเชื่อมต่อและเกาะเกี่ยวการทำกิจกรรมต่างๆ ของนักเรียนพลเมืองเข้าด้วยกัน ที่สำคัญต้องมีแกนนำที่แสดงบทบาทเป็นผู้ประสานงานหลัก เพื่อเชื่อมต่อเนื้อหาและประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ รวมไปถึงให้ข้อเสนอแนะต่อแกนนำในระดับพื้นที่ ซึ่งในที่นี้ก็คือ ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีอยู่ทุกจังหวัด

ประการที่สอง กรอบแนวคิดและเนื้อหาที่ชัดเจน

โรงเรียนพลเมืองมีเป้าหมายชัดเจนว่าไม่ทิ้งการเมืองไว้ข้างหลัง แต่มุ่งบูรณาการให้การเมืองเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินชีวิต ส่งผลให้กรอบแนวคิดและเนื้อหาของโรงเรียนพลเมืองมีความชัดเจนในการส่งเสริมการศึกษาทางการเมือง (political literacy) เพื่อยกระดับสำนึกและการแสดงออกไปสู่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อจุดตั้งต้นเป็นที่ชัดเจนว่าเป็นการเรียนรู้ทางการเมือง และต้องการเสริมทักษะการแสดงออกและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่แรก ส่งผลให้การออกแบบ

เนื้อหาและกิจกรรมมุ่งเน้นไปที่การเปิดพื้นที่และนำกระบวนการอภิปรายแลกเปลี่ยนเรียนรู้มาเป็นเครื่องมือหลักในการเรียนรู้ การเรียนรู้ในโรงเรียนพลเมืองจึงไม่ได้จำกัดไว้เฉพาะการฝึกอาชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมการพัฒนาทักษะการแสดงออกของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย อาทิ ทักษะในการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ วิพากษ์ วิจารณ์ แลกเปลี่ยน รับฟัง และตัดสินใจเลือกอย่างมีวิจารณญาณ บนฐานข้อมูล อันเป็นคุณลักษณะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่จะส่งเสริมต่อการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพได้

ประการที่สาม ชุมชนแห่งการเรียนรู้

ด้วยตัวกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยตั้งอยู่บนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและมีประเด็นปัญหาในชุมชนเป็นหลักจึงทำให้โรงเรียนพลเมืองไม่ใช่แค่พื้นที่หรือสิ่งปลูกสร้าง แต่เป็น “ชุมชนแห่งการเรียนรู้” เพราะโรงเรียนพลเมืองไม่ได้ยึดติดกับการมี “สถานที่” แต่มองว่าการเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้จากการพูดคุยของกลุ่มคน ในแง่การมีกิจกรรมจึงสำคัญกว่าการมีสถานที่ จุดนี้เองที่ทำให้โรงเรียนพลเมืองแตกต่างออกไปจากห้องสมุดที่แม้จะมุ่งส่งเสริมการอ่านแต่ก็ต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมากในการทำให้ผู้คนสนใจอยากเข้าไปอ่านหนังสือในห้องสมุด

ประการที่สี่ กระบวนการเรียนรู้แบบบูรณาการ

นอกจากจะเปิดพื้นที่ให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แล้ว โรงเรียนพลเมืองยังมีการบูรณาการการเรียนรู้ที่บูรณาการกันระหว่างเนื้อหา ทักษะ ประเด็น และการขับเคลื่อน โดยผู้เรียนจะได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นที่ต้องการเรียนรู้ พัฒนาทักษะ รวมไปถึงประเด็นปัญหาและความต้องการ เพื่อนำไปอภิปรายหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ โดยก่อนการอภิปรายนั้นผู้เรียนจะได้รับการเสริมองค์ความรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องตลอดจนทักษะที่จำเป็นในการอภิปราย อาทิ ทักษะในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ แยกแยะเหตุผล อภิปรายกับผู้อื่นได้อย่างมีอารยะ มีทักษะในการประนีประนอม เปิดใจกว้างรับฟัง หาค้นหาคำตอบร่วมกัน ตลอดจน สามารถเปรียบเทียบและประเมินเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างมีวิจารณญาณ โดยโรงเรียนพลเมืองจะเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้นำความรู้และทักษะที่ได้รับมาปรับใช้ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่ผู้เรียนสนใจผ่านการทำโครงการเพื่อสำเร็จการศึกษาต่อไป ในแง่ผู้เรียนจึงไม่เพียงแต่จะได้รับการเสริมองค์ความรู้เท่านั้น แต่ยังสามารถมีโอกาสพัฒนาทักษะการเป็นพลเมืองประชาธิปไตยหลายด้านผ่านการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นด้วยวิถีประชาธิปไตยที่ยึดหลักเหตุผล ข้อมูล การรับฟัง แลกเปลี่ยน วิเคราะห์วิจารณ์และใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจ อันเป็นคุณลักษณะที่พึงปรารถนาของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่ห้า ไม่หนีปัญหา

จากเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่มีความชัดเจนในการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้โรงเรียนพลเมืองมีลักษณะบูรณาการกันระหว่างเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพและความสามารถของผู้เรียนกับการพัฒนาทักษะการเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โรงเรียนพลเมืองจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงหนีปัญหา หรือละทิ้งการเมืองไว้เบื้องหลังการวิเคราะห์ที่ได้ และเลือกที่จะนำปัญหาของคนในชุมชนมาเป็นตัวตั้งเพื่อดึงดูดความสนใจให้ผู้คนสนใจเข้าร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้เรียนรู้สึกว่ากำลังพูดคุยในสิ่งที่จับต้องได้และจะเป็นประโยชน์แก่พวกเขาในอนาคต เมื่อเป็นเช่นนั้นกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่พูดคุยจึงมีโอกาสดังกล่าวได้รับการยอมรับและขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องได้ ซึ่งช่วยสร้างแรงบันดาลใจที่จะนำไปสู่การศึกษาตลอดชีวิตของผู้เรียนได้ แม้จะสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้วก็ตาม

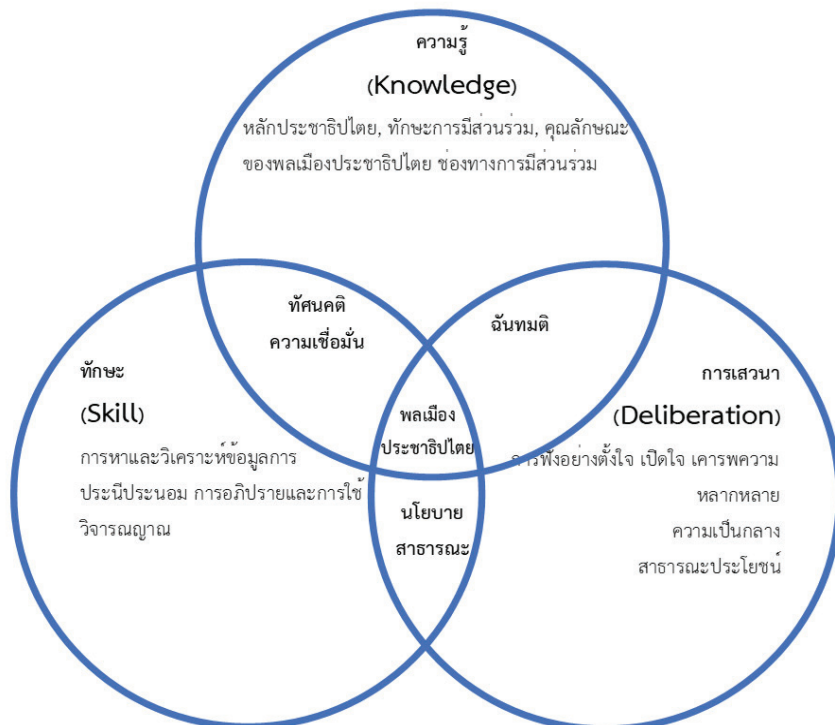
ประการที่หก เรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติ

การเรียนรู้ในโรงเรียนพลเมืองที่นำเอาประเด็นปัญหาความต้องการของผู้เรียนมาเป็นจุดตั้งต้นในการสนทนาและพัฒนาทักษะความเป็นพลเมืองมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้การเรียนรู้ในโรงเรียนพลเมืองไม่ใช่การเรียนรู้ที่ตั้งอยู่บนแนวคิดทฤษฎีเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติ อาทิ ผ่านการอภิปรายร่วมกับเพื่อน การแสวงหาหนทางแก้ไข ปัญหาที่ผู้เรียนจะสามารถเริ่มลงมือปฏิบัติด้วยตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องฝากความหวังทั้งหมดเอาไว้ที่หน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งปฏิบัติการเหล่านี้มีส่วนส่งเสริมต่อการฝึกฝนทักษะการแสดงออกของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะนำไปสู่การสร้างคุณธรรมในศักยภาพของผู้เรียนในการแสดงออกและมีส่วนร่วมทางสังคมการเมืองได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า โรงเรียนพลเมือง เป็นกลไกที่สามารถส่งเสริมการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยในกลุ่มประชากรวัยผู้ใหญ่ได้ ในแง่ของการเสริมองค์ความรู้ พัฒนาทักษะ และปรับทัศนคติของประชาชนให้เกิดความเข้าใจหลักการประชาธิปไตยอย่างถูกต้องและสามารถแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสม ปฏิบัติการของโรงเรียนพลเมืองดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ (Andragogy) และการศึกษาเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กระบวนการเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาแก้ไขปัญหาโดยคนในชุมชนเองเป็นหลักนั้นนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โรงเรียนพลเมืองแตกต่างออกไปจากการเปิดพื้นที่เรียนรู้ในลักษณะของห้องสมุด หรือการเปิดศูนย์ฝึกอาชีพทั้งในแง่ของเนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้ ความสำเร็จของโรงเรียนพลเมืองส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะ

ความสามารถในการบูรณาการกระบวนการมีส่วนร่วมเข้ากับการพัฒนาแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะโรงเรียนพลเมืองไม่ได้มุ่งสอนแค่เรื่องการมีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียวแต่ยังมีความพยายามตอบสนองทั้งการพัฒนาศักยภาพส่วนบุคคลในการเสริมความรู้ด้านอาชีพ พัฒนาบุคลิกภาพของผู้คน ไปพร้อมๆ กับส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย ผ่านกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนพลเมืองที่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ฝึกฝนทักษะการแสดงออกและการมีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตย การบูรณาการปัญหาที่พบเจอเข้ากับกระบวนการหาทางออกโดยผู้เรียนของโรงเรียนพลเมือง

แม้ว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นจะเริ่มต้นจากจุดเล็กๆ แต่สุดท้ายความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นกับนักเรียนพลเมืองก็นับเป็นจุดตั้งต้นสำคัญในการผลักดันและสร้างแรงบันดาลใจให้แก่ผู้อื่นตระหนักในศักยภาพของตนเองและต้องการเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง แม้จะไม่ใช่โรงเรียนพลเมืองก็ตาม เนื่องจากเล็งเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้น ทำให้โรงเรียนพลเมืองสามารถส่งเสริมต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ไม่เพียงเท่านั้นความต่อเนื่องและเครือข่ายประชาชนที่มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการปัญหาต่างๆ ยังนับเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่สมาชิกคนอื่นๆ ในสังคม อันมีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตยในระยะยาว



7. บทสรุป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การศึกษาผู้ใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กับการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตย ในแง่ที่ใหญ่คือสภาพแวดล้อมที่มีปฏิสัมพันธ์กับเด็กเยาวชนและโครงสร้างทางสังคม การเมืองกลุ่มใหญ่ การแสดงออกของประชากรในวัยผู้ใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองและคุณภาพชีวิต อย่างไรก็ตาม การศึกษาผู้ใหญ่ก็แตกต่างออกไปจากการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก เนื่องจากต้องคำนึงถึง เป้าหมายและประสบการณ์ของผู้ใหญ่ที่แตกต่างจากเด็ก รวมไปถึงข้อจำกัดเรื่องการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตที่ทำให้ผู้ใหญ่จำนวนมากเลือกที่จะไม่เข้าสู่ระบบการศึกษาอีก การจัดการศึกษาผู้ใหญ่จึงต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเรื่องเป้าหมายในชีวิต ความเป็นอิสระ ประสบการณ์ ความพร้อมและประโยชน์จากการศึกษาเรียนรู้เพิ่มเติมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้เรียนในวัยผู้ใหญ่เข้าสู่การศึกษาอีกครั้งและยินดีที่จะเรียนรู้ตลอดชีวิต

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยก็แตกต่างออกไป แม้ว่ากระบวนการเรียนรู้ในการศึกษาผู้ใหญ่ที่ควรเน้นใช้รูปแบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์เป็นหลักจะสอดคล้องกับการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่ก็เฉพาะในส่วนองวิธีการ การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ให้สอดคล้องต่อการสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องเนื้อหาและหลักการประกอบกัน กล่าวคือ ต้องเสริมความรู้ความเข้าใจเรื่องคุณค่าประชาธิปไตย ทักษะการแสดงออกอย่างเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และการตัดสินใจอย่างมีวิจารณญาณ

โรงเรียนพลเมือง ของสถาบันพระปกเกล้า นับเป็นโครงการหนึ่งที่มีกระบวนการเรียนการสอนและเนื้อหาการเรียนรู้ที่ไม่เพียงแต่สนับสนุนต่อการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาตลอดชีวิตเท่านั้น แต่ยังสนับสนุนต่อการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เนื่องจากโรงเรียนพลเมืองนั้นให้ความสำคัญกับการการเรียนรู้ทางการเมือง พยายามเปิดพื้นที่สร้างกิจกรรมที่ผู้เรียนสามารถประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีที่ได้รับมาจากชั้นเรียนหรือจากการแลกเปลี่ยน สู่การลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนาชุมชน ในประเด็นที่ผู้เรียนต้องการ ผ่านการทำโครงการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งสุดท้ายแล้วผู้เรียนจึงไม่เพียงแต่ได้รับความรู้เท่านั้น แต่ยังได้ฝึกฝนทักษะการแสดงออกอย่างเป็นประชาธิปไตย โดยความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนั้นเอง จะกลายเป็นแรงหนุนเสริมผลักดันให้ผู้เรียนเห็นคุณค่าของการศึกษาเรียนรู้เพิ่มเติมและนำไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทความนี้มีความเห็นว่า หากต้องการส่งเสริมสำนักพลเมืองประชาธิปไตยและส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่ให้มีประสิทธิภาพ ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่อง กระทั่งประสบความสำเร็จในการส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างแท้จริง พร้อมๆ กับสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย และปฏิวัติทัศนคติทางการเมืองใหม่ให้แก่ผู้ใหญ่ในสังคมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ควรพิจารณาเงื่อนไขปัจจัยดังต่อไปนี้ 1) การศึกษาเพื่อสร้างสำนักพลเมือง จำเป็นต้องเรียนรู้ผ่านประเด็นปัญหาและความต้องการ การศึกษาทางการเมือง (political literacy) จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้การพัฒนาทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองไปด้วยกัน 2) สร้างพื้นที่เรียนรู้ให้กลายเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ โดยอาจพิจารณาปรับเปลี่ยนกิจกรรมในพื้นที่เรียนรู้ให้มากขึ้น เพราะพื้นที่ที่ปราศจากกิจกรรม ย่อมไม่ดึงดูดให้ผู้คนเข้าไปมีส่วนร่วมคิดแลกเปลี่ยนและร่วมขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนา 3) บูรณาการเนื้อหาทักษะ ประเด็น และการขับเคลื่อนเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเป็นการส่งเสริมพลเมืองที่มีวิจรรย์ญาณในการคิดพิจารณา โดยมีปัญหาและความต้องการของชุมชนเป็นตัวตั้ง 4) สนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ผ่านการอภิปรายปัญหาต่างๆ ด้วยวัฒนธรรมประชาธิปไตย และ 5) สนับสนุนการเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติในประเด็นปัญหาและความต้องการที่ผู้เรียนสนใจอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565, 16 ตุลาคม). รายชื่อโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
https://www.dla.go.th/upload/document/type2/2022/10/28200_2_1665569371994.pdf?time=1665639522911
- กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552). ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579. พริกหวานกราฟฟิค.
- กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564) การติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทย. พริกหวานกราฟฟิค.
- กรมพล ท่องธรรมชาติ, ดำรงค์ ฐานดี และ ดำรง ธรรมารักษ์. (2557). แบบเรียนรายวิชาหน้าที่พลเมืองวัฒนธรรมและการดำเนินชีวิตในสังคม ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4-6. อักษรเจริญทัศน์.
- โคราชคนอีสาน. (2558). ศูนย์การเรียนรู้ถูกทิ้งร้าง. <https://koratdaily.com/blog.php?id=2955>
- จรรววรรณ แก้วมะโน. (2566). การเรียนรู้คุณค่าประชาธิปไตยของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย [วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย] Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR). <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/10719/>
- ชนันภรณ์ อารีกุล. (2563). การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต: แนวคิด หลักการ และสาระสำคัญ. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดุชนี ดำมี. (2557). การศึกษาตลอดชีวิต : พัฒนาสังคมไทยสู่สังคมแห่งการเรียนรู้. วารสารมหิตล, 1(2),12-30.
- เดอะแอคทีฟ (The Active). (2023). สภาการศึกษาฯ เผย 10 ปีที่ผ่านมา พบ บ้านเรียน เพิ่มขึ้นกว่า 20 %. ไทยพีบีเอส. <https://theactive.net/news/learning-education-20230109/>
- ถวิลวดี บุรีกุล และ รัชวดี แสงมเหหมัด. (2557). ค่านิยม วัฒนธรรม และอุดมภูมิประชาธิปไตยไทย. สถาบันพระปกเกล้า.
- ศูนย์สร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา สจน. (2566). เปิดรายชื่อ 99 ป่าชุมชนคาร์บอน 1.6 แสนไร่ที่ ทช. จัดสรรให้บริษัท. THECITIZEN.PLUS. <https://thecitizen.plus/node/87673>

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล. (2559). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education)*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พททิสาน ชุมพล, ม.ร.ว. (2548). *ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 57ก. น. 49-53.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. 2566. (2566, 19 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 140 ตอนที่ 20ก. น. 60-72.

พันธ์ศักดิ์ แสนพรมมา, สุชาติ ลีตระกูล, แสงระวี ณ ลำพูน และ กัมพล ไชยนันท์. (2562). รูปแบบการบริหารจัดการของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเพื่อส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ ของประชาชนในจังหวัดพะเยา. *วารสารนาคบุตรปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช*, 11(2), 168-177.

วีระ สมบูรณ์. (2561). *ทฤษฎีการเมืองกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. Way of Book.

สถาบันพระปกเกล้า, สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง. (2565). *คู่มือโรงเรียนพลเมือง*. https://sites.google.com/kpi.ac.th/kpi-oppp/oppp?read_current=1

สุภีร์ สมอนา. (2558). *ความเป็นพลเมืองของนักเรียนในโครงการโรงเรียนพลเมืองสถาบันพระปกเกล้า*. สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก. น. 1-90.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ศูนย์การศึกษาสำหรับพลเมือง ประเทศสหรัฐอเมริกา (CCE). (2549). *Project Citizen* [โครงการสร้างสำนึกพลเมือง]. สถาบันพระปกเกล้า.

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move). (ม.ป.ป.). *ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDGs*. <https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/>

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2551). *การเมืองภาคพลเมือง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

ภาษาอังกฤษ

- Allport, G. W. (1935). Attitudes. In Carl Murchison (Ed.), *Handbook of Social Psychology* (pp. 798-844). Clark University Press.
- Bellamy, R. (2014). The Theories and Practices of Citizenship. In R. Bellamy & M. Kennedy-MacFoy (Eds.), *Citizenship: Critical Concepts 4 Volumes* (pp. 1-23). Routledge.
- Dewey, J. (1944). *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*. Macmillan.
- Finkel, S. E. (2003). Can Democracy be Taught?. *Journal of Democracy*, 14(4), 137-151.
- Finkel, S. E. (2013). *The Impact of Adult Civic Education Programmes in Developing Democracies*. ECONSTOR. <https://www.econstor.eu/handle/10419/80968>
- Gabriel A. & Sidney V. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes in Five Nations*. Princeton University Press.
- Gastil, J. (1994). A Definition and Illustration of Democratic Leadership. *Human Relations*, 47(8), 953-975. <https://doi.org/10.1177/001872679404700805>
- Gutmann, A. (1993). Democracy & Democratic Education. *Studies in Philosophy and Education*, 12, 1-9.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Polity.
- Hyman, H. (1959). *Political Socialization; a Study in the Psychology of Political Behavior*. The Free Press.
- Jarvis, P. (1993). *Adult Education and the State: Towards a Politics of Adult Education*. Routledge.
- Jennings, M. K., Stoker, L., & Bowers, J. (2009). Politics Across Generations: Family Transmission Reexamined. *Journal of Politics*, 71(3), 782-799.
- Knowles, M. S. (1984). *The adult Learner : a Neglected Species* / Malcolm Knowles. Gulf.
- Koops, W. (2012). Jean Jacques Rousseau, Modern Developmental Psychology, and Education. *European Journal of Developmental Psychology*, 9(sup1), 46-56.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*. University Press.

- McGrath, V. (2009). Reviewing the Evidence on How Adult Students Learn: An Examination of Knowles' Model of Andragogy. *The Irish Journal of Adult and Community Education*. 99, 110.
- Mill, J.S. (1955). *On Liberty*. The Great Books Foundation.
- Pratt, D.D. (1993). Andragogy after Twenty-five Years. In Sharan Merriam (Ed.), *Adult Learning Theory: An Update* (pp. 15-25). Jossey-Bass, Publishers.
- Quigley, C.N. & Bahmueller, C., Ed. (1991). *Civitas: A Framework for Civic Education*. Center for Civic Education.
- Richard, G.N. & Barbara, I.S. (1977). Political Socialization. *Annual Review of Sociology*, 3, 209-233.
- Roosevelt, T. (1883, January 26). *The Duties of American Citizenship. Speech Delivered at Buffalo, NY - January 26, 1883*. Oak Ridge Schools. <https://www.ortn.edu/highschool/wp-content/uploads/sites/7/2022/05/The-Duties-of-American-Citizenship-Theodore-Roosevelt-1883.pdf>
- Rousseau, J. (1989). *Emile*. J.M. Dent & Sons.
- Studebaker, J. W., & Williams, C. S. (1936). Education for Democracy: Public Affairs Forums. Bulletin, 1935, No. 17 (pp 9-17). *Office of Education, United States Department of the Interior*. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED542371.pdf>
- Vaughan, G. (2004). Adult Literacy Then and Now: An ALO's Perspective. *Adult Learner: The Irish Journal of Adult and Community Education*, 78, 84.
- Westheimer, J. & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating of Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269.
- Wolak, J. (2009). Explaining Change in Party Identification in Adolescence. *Electoral Studies*, 28(4), 573-583.



บริษัท ล็อกซเลย์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท นามยง เทอร์มินัล จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท เอสซีจี เจดับเบิลยูดี โลจิสติกส์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



Thai Smile Bus
COMPANY LIMITED

บริษัท ไทย สมายล์ บัส จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท เอ็มวี ทีวี่ (ไทยแลนด์) จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

บริษัท เอ็มไอ-ซิกซ์ กรุ๊ป จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระ

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความหรือต่อผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่งในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตัว
5. ไม่ควรเขียนบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารของตน หรือร่วมเป็นผู้ประเมินพิจารณาบทความที่จะลงในวารสารของตน
6. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประโยชน์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
7. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
8. รักษามาตรฐานของวารสารและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและทันสมัยเป็นที่ยอมรับอยู่เสมอ

● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

1. ผู้แต่งที่ปรากฏในบทความจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในงานเขียนขึ้นดังกล่าวจริง
2. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องเป็นงานเขียนที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเล่มใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการเสนอ เพื่อขอรับพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฉบับอื่น
3. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องถือปฏิบัติตามกรอบเนื้อหา และข้อกำหนดต่างๆ ที่วารสารได้กำหนดไว้โดยเคร่งครัด
4. ไม่นำงานเขียนของผู้อื่นมาเป็นของตน และไม่ลอกเลียนงานเขียนของผู้อื่น รวมถึงต้องให้เกียรติและอ้างถึงบุคคลหรือแหล่งที่มาของข้อมูลที่นำมาใช้ในงานเขียนของตน
5. เคารพความคิดเห็นทางวิชาการและพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขบทความ ตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น หากเป็นบทความที่ได้รับทุนจะต้องเปิดเผยแหล่งทุนที่สนับสนุนในงานเขียนดังกล่าว และถ้าบทความเป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย บทความจะต้องมีการระบุการศึกษาวิจัยนั้นๆ ด้วย
7. ยินยอมโอนลิขสิทธิ์งานเขียนให้แก่วารสาร หลังได้รับการพิจารณาตอบรับการตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่จากวารสารแล้ว

● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

1. มีความรู้ หรือความชำนาญ หรือประสบการณ์ ตามกรอบเนื้อหาของงานเขียนที่ต้องพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การยอมรับหรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือ ต่อผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร

● จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ●

บทความที่ผู้แต่งเขียนขึ้นหรือพัฒนามาจากโครงการวิจัยที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โครงการวิจัยดังกล่าวควรผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างถูกต้อง ขอบด้วยเหตุผล อันจะส่งผลให้โครงการวิจัยมีความน่าเชื่อถือ มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนเพื่อเป็นการปกป้องศักดิ์ศรี ความปลอดภัย และความเป็นอยู่ที่ดี ของมนุษย์ที่เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในโครงการวิจัย

KPIJ

King Prajadhipok's Institute Journal



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-141-9570 โทรสาร 02-143-8181

วารสารสถาบันพระปกเกล้า
ISSN 3057-1065

BARCODE

ราคา 120 บาท

