



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่คนไทยใน  
ต่างประเทศ : กรณีศึกษาเฉพาะกฎหมายครอบครัว  
และมรดก

จัดทำโดย นางรินฤทัย ชัชวาลวงศ์ พนมวัน  
รหัส 13002

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 ปี 2564  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือ  
ทางด้านกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ : กรณีศึกษาเฉพาะกฎหมาย  
ครอบครัวและมรดก

จัดทำโดย นางรินฤทัย ชัชวาลวงศ์ พนมวัน  
รหัส 13002

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 ปี 2564  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย ก๊กผล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร.จิตริยา ปิ่นทอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยไม่ว่าจะในยุคใด คนสัญชาติใด ทั่วโลก จะเห็นได้ว่าการสมรสข้ามวัฒนธรรมมีมาทุกยุคสมัย และยิ่งความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยไปสู่ยุคดิจิทัลทำให้ผู้คนทั่วโลกสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี จนแทบเสมือนว่าโลกไม่มีพรมแดนปิดกั้นระหว่างประเทศ ทำให้คนไทยมีการย้ายถิ่นฐานจากประเทศไทยไปสู่ประเทศอื่นทั่วโลกเพิ่มขึ้นทุกปี โดยคนไทยอาจไปประกอบอาชีพไปขายแรงงาน หรือสมรสกับชาวต่างชาติ คนไทยเหล่านั้นก็อาจประสบปัญหาทางกฎหมายอยู่เสมอ โดยเฉพาะปัญหาของความรู้ทางกฎหมายและการเข้าถึงบริการหรือหน่วยงานของรัฐไม่ว่าหน่วยงานของรัฐไทยหรือรัฐต่างประเทศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การช่วยเหลือทางกฎหมายโดยเฉพาะเรื่องครอบครัวและมรดกแก่คนไทยในต่างประเทศไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เนื่องมาจากความช่วยเหลือจากภาครัฐไปยังคนไทยในต่างประเทศยังขาดความต่อเนื่อง เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ไม่อาจส่งต่อการช่วยเหลือหรือประสานความร่วมมือกันจนสามารถช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้เสร็จสิ้นกระบวนการ ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งมาจากการขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ โดยจากการศึกษาพบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจากการขาดเครื่องมือในการช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศสามารถทำงานบูรณาการร่วมกันได้แบบไม่มีช่องว่างและรวดเร็ว ทั้งนี้ ภาครัฐต้องไม่ผลักภาระในการดำเนินเรื่องให้ต่อเนื่องกันเป็นของประชาชน จึงได้ศึกษาหาแนวทางในการพัฒนาการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะปัญหาด้านกฎหมายครอบครัวและมรดกให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลของการศึกษาในครั้งนี้ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีกฎระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ ให้หน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์ หรือร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากคนไทยในต่างประเทศ สามารถเป็น “หน่วยงานผู้ส่ง” สามารถส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน ซึ่งเป็น “หน่วยงานผู้รับ” โดยต้องมีรายละเอียด และระบุเหตุผลโดยชัดแจ้ง และข้อเสนอแนะในการดำเนินการ โดยให้ทุกหน่วยงานที่มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยในต่างประเทศ ควรจัดให้มีศูนย์ให้ความช่วยเหลือและประสานงานการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศโดยมีภารกิจเฉพาะ อีกทั้งในกระบวนการบูรณาการ ทุกหน่วยงานควรมีการแบ่งปันข้อมูลเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และควรจัดทำคู่มือในการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยระบุขั้นตอนการประสานความร่วมมือ หน่วยงานหลักที่เป็นผู้รับผิดชอบเฉพาะทางในแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงานร่วมกัน

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ โดยจะเป็นกรณีศึกษาเฉพาะกฎหมายครอบครัวและมรดก เพื่อพัฒนาการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ร่วมมือกันช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้อย่างบรรลุผลสำเร็จหรือให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนไทย โดยในโอกาสจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล ฉบับนี้เสร็จแล้ว ผู้เขียนขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิวินท์ สุพุทธิกุล สำหรับคำชี้แนะในการจัดทำรายงานการศึกษานี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา นายวงศ์สกุล กิตติพรหมวงศ์ อัยการสูงสุด นายธีระวัฒน์ พุฒิบุรณวัฒน์ เลขานุการอัยการสูงสุด และนายมานะ วีระอาชากุล รองเลขานุการอัยการสูงสุด ที่ให้โอกาสผู้เขียนในการเข้ารับการอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 13 และให้คำชี้แนะและสนับสนุนในการเข้ารับการฝึกอบรมครั้งนี้ด้วย

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการที่จัดการฝึกอบรมได้อย่างมีประสิทธิภาพในสถานการณ์โรค COVID-19 และขอขอบคุณผู้ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของรายงานการศึกษานี้ ซึ่งในการเข้ารับการอบรมครั้งนี้เป็นประสบการณ์ที่ผู้เขียนจะจดจำการอบรมในรูปแบบนิวนอร์มอลไปตลอด

รินฤทัย ชัชวาลวงศ์ พนมวัน

กันยายน 2564

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4 คำถามการศึกษา	3
1.5 สมมุติฐานการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	4
1.7 นิยามศัพท์	4
1.8 กฎหมาย และแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดทฤษฎี	7
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	11
บทที่ 3 ผลการศึกษา	12
3.1 ปัญหาในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในส่วนกฎหมาย ครอบครัวและมรดก	12
3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางการบูรณาการร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือ ทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศว่าด้วยเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดก	18
3.3 การสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง	21
3.4 วิเคราะห์ปัญหาด้วยแนวคิดและทฤษฎี	27
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	30
4.1 สรุปผลการศึกษา	30
4.2 ข้อเสนอแนะ	32
บรรณานุกรม	36
ภาคผนวก	37
ประวัติผู้เขียน	39

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในประการอื่นที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้ โดยมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางแก่ประชาชนที่ให้บริการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนรวมทั้งดำเนินการ เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชนกระจายอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัดทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการทำงานเชิงตั้งรับโดยให้คำปรึกษากฎหมายและการทำงานเชิงรุกเข้าถึงพื้นที่ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเพื่ออำนวยประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และยังมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอรรถคดี การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน

สำหรับมิติด้านต่างประเทศ ภารกิจการคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ ก็เป็นภารกิจหนึ่งของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด โดยในปี พ.ศ. 2548 สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งศูนย์อัยการคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศขึ้น ในปัจจุบันคือสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ โดยภารกิจหลักมุ่งเน้นให้รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายรวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศและชาวต่างประเทศในประเทศไทย ตั้งแต่มีภารกิจดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้จัดโครงการอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศหลายประเทศและคนไทยในประเทศในจังหวัดต่าง ๆ หลายจังหวัด ซึ่งที่ผ่านมาพบว่า ปัญหากฎหมายของคนไทยที่ย้ายถิ่นฐานไปอยู่ต่างประเทศ ส่วนใหญ่ที่มาปรึกษาจะเป็นเรื่องครอบครัวและมรดก เนื่องมาจากการสมรสกับชาวต่างประเทศแล้วย้ายไปอยู่กับคู่สมรสยังต่างประเทศ ไม่ว่าจะมิบุตรด้วยกันหรือไม่ หรือย้ายถิ่นฐานไปประกอบอาชีพที่ต่างประเทศ เพื่อหารายได้กลับมาจุนเจือทางบ้าน ส่งเงินมาซื้อบ้านที่ดินที่ประเทศไทย เพื่อในอนาคตจะกลับมาอยู่ในบ้านปลายชีวิต หรือซื้อเก็บเป็นทรัพย์สินให้ลูกหลาน อย่างไรก็ตาม

ผลจากการทำนิติกรรม หรือมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหล่านี้ ย่อมทำให้คนไทยจำนวนไม่น้อย ประสบปัญหาด้านกฎหมาย แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคของการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในต่างประเทศ เป็นเหตุให้เมื่อประสบกับปัญหา ไม่สามารถปรึกษาปัญหาด้านกฎหมายได้อย่างทันที่และถูกต้อง ด้วยข้อจำกัดหลาย ๆ ประการ อาทิ ไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่าย การไร้ความสามารถ ขาดความสามารถ หรือด้อยความสามารถ ในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือความรู้ช่องทางการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น

เมื่อทางสำนักงานอัยการสูงสุดได้ปฏิบัติภารกิจดำเนินโครงการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไทยในต่างประเทศ จากเดิมที่ทำในรูปแบบตั้งรับ คือ ให้ประชาชนติดต่อสอบถามขอความช่วยเหลือทางกฎหมายมายังสำนักงานอัยการสูงสุด จนพบว่ามียุติเข้ามาเป็นจำนวนมากที่คนไทยในต่างประเทศมักประสบปัญหาทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน เช่น ในเรื่องสัญชาติของบุตรที่เกิดกับคนต่างชาติ การสละสัญชาติไทยเพื่อไปถือสัญชาติอื่นตามคู่สมรส การเกณฑ์ทหารของบุตรชายที่ถือสองสัญชาติ การถือครองที่ดินในประเทศไทยของคนต่างชาติ และโดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวและมรดก ต่อมาจึงได้พัฒนาปรับปรุงเป็นการปฏิบัติงานในเชิงรุก โดยดำเนินภารกิจคุ้มครองสิทธิของประชาชน คือเดินทางออกไปหาประชาชนเพื่อเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับคนไทยในต่างประเทศ ยิ่งพื้นที่ที่มีคนไทยประสบความเดือดร้อนทางกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ โดยผ่านการประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล เครือข่ายคนไทย ชุมชนคนไทย วัดไทยในต่างประเทศ การเพิ่มพูนความรู้ด้านกฎหมายให้แก่ชุมชนไทยในต่างประเทศเช่นนี้ เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันด้านความรู้ทางกฎหมายให้กับประชาชน เพื่อเป็นการป้องกันก่อนปัญหาจะเกิด ควบคู่ไปกับช่วยเหลือทางกฎหมายช่วยแก้ไขเยียวยาโดยเปิดคลินิกให้คำปรึกษากฎหมายสัญจร ซึ่งผู้เขียนได้ร่วมปฏิบัติหน้าที่ในโครงการดังกล่าวด้วย และพบว่าสภาพปัญหาส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัวและกฎหมายมรดก และมีข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไทยในต่างประเทศ คือ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจากภาครัฐขาดตอนหรือขาดช่วง ไม่สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนให้เสร็จสิ้นจนจบกระบวนการได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพังหน่วยงานเดียว

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การช่วยเหลือทางกฎหมายโดยเฉพาะเรื่องครอบครัวและมรดกแก่คนไทยในต่างประเทศไม่ต่อเนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งจากภายในและระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่อาจส่งต่อและประสานความร่วมมือกันจนสามารถช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการ



1.2.2 เพื่อศึกษาหาแนวทางการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีเป้าประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะปัญหาด้านกฎหมายครอบครัวและมรดกจนบรรลุผลสำเร็จ

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

#### 1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือ หรือการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการช่วยเหลือคนไทยทางกฎหมายในต่างประเทศว่าติดขัดตรงจุดใด หรือมีข้อจำกัดด้านใดบ้าง

2) ศึกษาหาแนวทางในกำจัดปัญหา และอุปสรรคข้อขัดข้องที่ทำให้การบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการช่วยเหลือคนไทยทางกฎหมายในต่างประเทศยังไม่บรรลุผล

3) ศึกษาหาแนวทางการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการช่วยเหลือคนไทยทางกฎหมายในต่างประเทศบรรลุเป้าประสงค์เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

#### 1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1) ศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูล ศึกษาเปรียบเทียบกฎระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการกิจช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวและมรดก

2) ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ จากการศึกษาผลการดำเนินงานการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในส่วนกฎหมายครอบครัวและมรดกของสำนักงานอัยการสูงสุด และจากการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเพื่อรวบรวมข้อมูลของปัญหาและอุปสรรค แล้ววิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและกำจัดอุปสรรค

### 1.4 คำถามการศึกษา

1.4.1 ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดก มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดอย่างไร

1.4.2 เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดกมีประสิทธิภาพควรมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร และควรมีข้อเสนอแนะอย่างไร

### 1.5 สมมุติฐานการศึกษา

การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขอุปสรรคและข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ จะสามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกแก่คนไทยในต่างประเทศได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

### 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการกิจช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ ในส่วนกฎหมายครอบครัวและมรดกสามารถร่วมมือในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศได้อย่างรวดเร็ว ทันสถานการณ์ ตรงจุดและสัมฤทธิ์ผล

### 1.7 นิยามศัพท์

การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญ การของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันเฉพาะด้าน ทำงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของ ยุทธศาสตร์เดียวกัน โดยร่วมกันคิด ร่วมกันทำงาน โดยใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตาม ยุทธศาสตร์ มุ่งสู่ผลสำเร็จและเป้าหมายของงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้าง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเป็นหลัก ทั้งในลักษณะของการทำงานข้ามกระทรวง กระทรวงเดียวกันแต่ต่างกรม หรือกรมเดียวกันแต่ต่างกอง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและ ภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการทำงานกับภาครัฐในระบบเครือข่าย (Network)

### 1.8 กฎหมาย และแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มี ประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือ ผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทุนความให้

#### 2) ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและ หน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563

(35) สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการมีอำนาจและหน้าที่

(ก) รับผิดชอบงานดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

(ข) รับผิดชอบงานดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอรรถคดี การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน เว้นแต่การดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ให้รับผิดชอบเฉพาะการดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่ง

(ค) รับผิดชอบการศึกษา วิจัย และพัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ ในการดำเนินการดังกล่าว

(ง) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ มีอัยการพิเศษฝ่ายเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจและหน้าที่

(1) รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศของสำนักงานคุ้มครอง สิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

3) พันธกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดตามแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566 ข้อ 2 พัฒนาความร่วมมือ บูรณาการเครือข่ายองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

4) แผนยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563-2566

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1: การยกระดับคุณภาพ ความน่าเชื่อถือ และภาพลักษณ์ในการปฏิบัติภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด ประกอบด้วย 3 เป้าประสงค์คือ

1.1 พัฒนามาตรฐานงานตามภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และประชาชน และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ให้มีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้

1.2 ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมในรูปแบบช่องทางที่หลากหลาย เหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติ

1.3 ประชาชน เชื้อมัน ศรัทธาสำนักรงานอัยการสูงสุดในความรวดเร็ว ถูกต้อง เทียงธรรม  
โปร่งใส

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2: การบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อพัฒนา  
กระบวนการยุติธรรมและตอบสนองนโยบายรัฐบาล ประกอบด้วย 2 เป้าประสงค์คือ

2.1 มาตรฐานการปฏิบัติงานร่วมกับเครือข่ายและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.2 มาตรฐานการปฏิบัติภารกิจใหม่ในกระบวนการยุติธรรมที่ตอบสนองต่อนโยบาย

รัฐบาล

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

##### 2.1.1 แนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ<sup>1</sup>

การบริหารราชการแบบบูรณาการ หมายถึง การร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมและมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยในพระราชกฤษฎีกาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางไว้ในมาตรา 10 ดังต่อไปนี้ “ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น กำหนดแนวทางปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกันโดยมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ”

##### 2.1.2 ทฤษฎีการอภิบาลในรูปแบบการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน<sup>2</sup>

การอภิบาลหรือคำว่า governance เป็นคำที่มาจากภาษากรีกว่า “kybernan” หมายถึง ทิศทาง การนำทาง การนำร่อง หรือการตัดท่ายางเสื่อเรือ ในภาษาละติน ใช้คำว่า “gubernare” หมายถึง การบริหารที่ไม่ใช่การบังคับ ควบคุม กำกับอย่างเคร่งครัด แต่เป็นการชี้แนะให้แนวทางและวางกรอบไว้กว้าง ๆ (Levi-Faur, 2012: 5)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายคำว่า “อภิบาล” ไว้ว่า “ก. บำรุงรักษา, ปกครอง. (ป., ส. อภิบาล)” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2554: 1374)

โรซีนัวร์ (Rosenau, 1992: 4) มองว่า คำว่าการอภิบาลมีความหมายแตกต่างจากคำว่า การปกครอง ทั้งในเรื่องของจุดมุ่งหมายกิจกรรมและระบบ กล่าวคือ กิจกรรมของการปกครอง

<sup>1</sup> สำนักงานพัฒนาคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

<sup>2</sup> พลรัฐวิช วงษ์พิริยชัย ชมภูณัฐ หุ่นนาคศิริพร แยมนิล และประภาส ปิ่นตบแต่ง, รูปแบบการอภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน, วารสารสหศาสตร์, 19(1): 37-39.

เน้นความเป็นทางการ ส่วนระบบอภิบาลมุ่งให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่ขับเคลื่อนโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน

โรดส์ (Rhodes, 1997: 15,109) มองว่า รัฐไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ หรือเป็นศูนย์กลางของการบริหารเพียงลำพังเหมือนดังเดิม แต่คือการไม่มีศูนย์กลางเพียงหนึ่งเดียว มีหลากหลายศูนย์กลางและไม่มีใครมีอำนาจเหนือผู้อื่น โดยการจัดการในลักษณะเครือข่ายระหว่างองค์การที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน สร้างกฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน (rules of the game) แต่สมาชิกในเครือข่ายนั้นมีความเป็นอิสระในการจัดการตนเอง (self-organizing)

ปาปาโดพอรัส (Papadopoulos, 2003: 476-477) ได้ขยายความการอภิบาลไว้ว่า เริ่มจากการไม่เห็นด้วยกับการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ต้องมีการกระจายผลประโยชน์ระหว่างภาคส่วนหรือชุมชน โดยเน้นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกันแนวคิดดังกล่าวช่วยเพิ่มพูนองค์ความรู้ ทรัพยากรองค์การ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรอื่น ๆ รวมถึงนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนตัวแทนผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประกอบกับระบบอภิบาลช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคสาธารณะ เกิดการปรับตัวเข้าหากัน ตลอดจนช่วยลดความเป็นทางการลงในขณะเดียวกันนักวิชาการไทยได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าอภิบาลไว้ว่า governance หมายถึง “กลไกประชารัฐ” (อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2541 อ้างใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2552: 4) หรือหมายถึง การบริหารการปกครอง เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกับการบริหารรัฐกิจเดิม และยังมีส่วนของการเมืองการปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องของการขึ้นนำและกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ (อัมพร ธารงลักษณ์, 2553: 22) นอกจากนี้ ปฐม มณีโรจน์ (2554: 351) ให้ความเห็นไว้ว่า governance หมายถึง ระบบอภิบาล เพื่อเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับคำว่า good governance ที่แปลว่า ธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นคำสมาสระหว่างคำว่า “ธรรมะ” (good) กับ “อภิบาล” (governance) โดยได้สรุปความหมายของคำว่าอภิบาลไว้ว่า หมายถึง องค์กรหรือหน่วย (entity) ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคทั้งนี้ อาจจะอยู่ในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชนก็ได้ ที่ร่วมมือบทบาทหรือทำหน้าที่ ซึ่งครั้งหนึ่งเชื่อว่าเป็นหน้าที่ของรัฐโดยลำพังเท่านั้น

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า “การอภิบาล” หมายถึง การบริหารงานที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน และประชาชน โดยเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่ภาครัฐดำเนินการเพียงลำพัง

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 การบูรณาการความช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชนในประเทศไทย<sup>3</sup>

ผู้เขียนบทความนี้เรียบเรียงจากผลงานศึกษาวิจัยตามโครงการปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชน เสนอต่อสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพ ตามโครงการปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชนของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด ผลการศึกษาพบว่า ผู้รับบริการยังคงเชื่อมั่นใน การให้ความช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชนของ สคช. อย่างไรก็ตาม พบว่ามีปัญหาบางประการ เช่น การขาดแคลนทนายความอาสาในส่วนภูมิภาค การขาดแคลนงบประมาณ และปัญหาเชิงนโยบายของหน่วยงาน ซึ่งผู้วิจัยเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยอาจมีการพัฒนาหน่วยงาน สคช. ให้เป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและอรรถคดี อย่างเป็นระบบ ทำนองเดียวกับสำนักงานให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายของต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น สำนักงาน Legal Aid Commission หรือสำนักงาน Legal Aid ของรัฐต่าง ๆ ในประเทศ ออสเตรเลีย ซึ่งเป็นองค์กรในกำกับของสำนักงานอัยการสูงสุด และมีภารกิจในลักษณะที่เรียกว่า “รูปแบบผสม” โดยมีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนทั้งโดยบุคลากรของหน่วยงาน Legal Aid นั้นเอง หรือโดยการอุดหนุนงบประมาณแก่หน่วยงานอื่น ๆ หรือองค์กรวิชาชีพทางกฎหมายในเชิงบูรณาการร่วมกันเป็นหุ้นส่วนหรือพันธมิตรในการให้บริการความช่วยเหลือทางกฎหมาย

### 2.2.2 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องการบูรณาการกลไกในการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ: กรณีศึกษาแรงงานไทยในเกาหลีใต้<sup>4</sup>

ศึกษาเรื่อง การบูรณาการกลไกในการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทย ในต่างประเทศ: กรณีศึกษาแรงงานไทยในเกาหลีใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ และเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศต้องเริ่มบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อหาทางป้องกันและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างทันต่อเหตุการณ์ และหาทางเพิ่มประสิทธิภาพในการหาแนวทาง แก้ปัญหาและมาตรการป้องกันคนไทยไปตกทุกข์ได้ในต่างประเทศอย่างเร่งด่วน เพื่อหา

<sup>3</sup> สิริพันธ์ พลรบ, การบูรณาการความช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชนในประเทศไทย, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 9(17): 32-43.

<sup>4</sup> วรพรรณี ดำรงมณี, รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องการบูรณาการกลไกในการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ : กรณีศึกษาแรงงานไทยในเกาหลีใต้, หลักสูตรนักรับราชการทูต สถาบันทเวะวงศ์ยุโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2561.

แนวทางสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนในทุกภาคส่วนและบังคับใช้มาตรการลงโทษเพื่อยับยั้ง  
ป้องปรามการหลอกลวงคนไทยไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในเกาหลีใต้

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาแรงงานไทยที่ลักลอบทำงานหรือพำนักอย่างผิดกฎหมาย  
ในประเทศเกาหลีใต้ เป็นปัญหารุนแรงที่ทุกหน่วยงานจะต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อ  
แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนและเป็นระบบเพื่อมิให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและ  
ส่งผลกระทบต่อลักษณะของไทยในต่างประเทศ โดยกรมการกงสุลได้มีบทบาทเชิงรุกทำหน้าที่  
ประสานงานวางแผนร่วมกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศในการดูแลทุกข์สุขของคนไทย  
เหล่านี้ว่าเป็นระบบแต่ละหน่วยงานควรดำเนินการให้เกื้อหนุนส่งเสริมซึ่งกันและกันและลดความ  
ซ้ำซ้อนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งด้านเวลาและงบประมาณ ระหว่างส่วนราชการ ทั้งมีความ  
เป็นเอกภาพในการกำหนดท่าทีในการเจรจากับฝ่ายรัฐบาลเกาหลีใต้เพื่อหาทางแก้ปัญหา  
กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงาน  
ตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในขั้นนี้ทุกหน่วยงานมีความเห็นร่วมกันว่าปัญหานี้  
ฝ่ายเกาหลีใต้จำเป็นต้องเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงานผิดกฎหมาย  
มากขึ้นเพื่อให้เป็นการป้องปรามและลดจำนวนแรงงานไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายใน  
เกาหลีใต้ และได้สร้างปัญหาความเดือดร้อนและตกทุกข์ได้ยากให้กับตนเองและรัฐบาล เป็นห่วงโซ่  
แบบไม่มีที่สิ้นสุด

ผลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหลายภาคส่วน มีการเสนอแนะหลายแนวทาง  
ด้วยกัน เป็นต้นว่า แนวทางการดำเนินการชักจูงแรงงานไทยที่พำนักผิดกฎหมายให้เดินทางกลับโดย  
สมัครใจ โดยเฉพาะช่วงที่รัฐบาลเกาหลีใต้ผ่อนคลาย ประกาศยกเว้นโทษจะช่วยให้มาตรการลดจำนวน  
คนไทยที่อยู่เกินกำหนดในเกาหลีใต้ได้ผลยิ่งขึ้น การผลักดันให้กระทรวงแรงงานดำเนินการป้องปราม  
สกัดกั้นตั้งด่านตรวจแรงงานที่ลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายที่เกาหลีใต้ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ  
และดอนเมืองอย่างถาวรจะช่วยแก้ปัญหาที่ต้นทางและช่วยลดความเดือดร้อนให้นักท่องเที่ยวที่ไปโดย  
สุจริตไม่ถูกปฏิเสธที่สนามบินเกาหลีใต้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ข่าวสารเพื่อ  
สร้างการตระหนักรู้ต่าง ๆ เพื่อยับยั้งไม่ให้คนไทยไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้

ข้อเสนอแนะเชิงพัฒนาระบบกลไกการบูรณาการ เห็นว่ารูปแบบสำหรับการพัฒนา  
วิธีการและกระบวนการบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไทยในเกาหลีใต้บนพื้นฐานทฤษฎี  
Collaborative governance เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาที่ได้ คือ การแชร์ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน  
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคการสื่อสารออนไลน์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและ  
ประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านต่าง ๆ รอบด้านร่วมกันอย่างใกล้ชิด กระทรวงแรงงานโดย  
สำนักแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูตควรเพิ่มบทบาทในการมีส่วนร่วมกับสถานเอกอัครราชทูต  
และสถานกงสุลใหญ่ และการยกระดับความสำคัญของปัญหาโดยหน่วยงานทุกภาคส่วน ตลอดจน



สนับสนุนองค์การอิสระและการประชาสัมพันธ์ รวมถึงภาคเอกชนและไทยและเกาหลี และควรมีการศึกษาถึงประเภทของแรงงานที่เป็นความต้องการของภาคเอกชนในเกาหลีใต้เพื่อสนองตอบสนองความต้องการได้อย่างถูกต้องและสร้างแรงงานที่มีคุณภาพสำหรับส่งออกต่อไป

ข้อเสนอแนะ ระยะเร่งด่วนและระยะยาว คือ จัดตั้งคณะทำงานกลุ่มย่อยเพื่อป้องกันและแก้ปัญหา โดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานและจัดตั้งคณะกรรมการสหวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและบทบาทคนไทยในต่างประเทศ

### 2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การศึกษาเพื่อพัฒนาการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ: กรณีศึกษาเฉพาะกฎหมายครอบครัวและมรดก ผู้เขียนมุ่งพัฒนาการดำเนินงานด้านการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมายให้ทั่วถึงแก่คนไทยในต่างประเทศ โดยวิเคราะห์ถึงความจำเป็นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม รวมถึงคนไทยทั้งในประเทศและในต่างประเทศ เพื่อให้การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของคนไทยจากต่างประเทศเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวขึ้นสำหรับคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศ และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทุกภาคส่วนดังกล่าวจะทำให้การช่วยเหลือสัมฤทธิ์ผลได้อย่างชัดเจน เพราะหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานจะทราบว่าในการช่วยเหลือดังกล่าวควรจะเป็นงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ซึ่งจะสามารถประสานงานและส่งต่อความช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่การทำงานแบบไร้ทิศทาง ต่างคนต่างทำ ปล่อยให้ประชาชนหาทางเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วยตนเอง ซึ่งบางรายต้องไปติดต่อหลายหน่วยงานจนกว่าจะเจอหน่วยงานที่รับผิดชอบงานที่ประชาชนต้องการความช่วยเหลือ ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในระบบราชการไทย โดยจากแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจะนำมาวิเคราะห์ศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ

## บทที่ 3

### ผลการศึกษา

#### 3.1 ปัญหาในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในส่วนกฎหมายครอบครัวและมรดก

##### 3.1.1 สภาพปัญหาจากภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด

3.1.1.1 จากการรวบรวมข้อมูลที่ประชาชนมาขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด ในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายครอบครัวและมรดกในกรณีของคนไทยที่มีมิติเกี่ยวพันกับต่างประเทศ มีดังนี้

- การจดทะเบียนสมรส/หย่า
- การฟ้องหย่า
- การแจ้งเกิด/แจ้งตาย
- การรับรองบุตร
- การรับบุตรบุญธรรม
- พินัยกรรม
- การแบ่งสินสมรส
- การรับมรดก
- การซื้อที่ดินของคนไทยที่สมรสกับชาวต่างชาติ

โดยจากประเด็นปัญหาดังกล่าวเมื่อเป็นกรณีที่คนไทยอาศัยอยู่ในต่างประเทศแล้วมาขอรับความช่วยเหลือหรือคำปรึกษาจะมีทั้งกรณีที่ประสงค์จะดำเนินการในประเทศไทยหรือดำเนินการในต่างประเทศ

3.1.1.2 จากการศึกษาผลการดำเนินงานการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในส่วนกฎหมายครอบครัวและมรดกของสำนักงานอัยการสูงสุด จะเห็นได้มีตัวอย่างกรณีศึกษาที่สามารถทำให้เห็นสภาพปัญหาได้อย่างชัดเจน ดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1 หญิงไทยถูกสามีชาวต่างชาติไล่ให้กลับประเทศไทยและแย่งอำนาจปกครองบุตร

กรณีหญิงไทยสมรสกับสามีชาวต่างชาติ ย้ายถิ่นฐานไปอยู่กับครอบครัว สามีที่ต่างประเทศ จนมีบุตรร่วมกัน ต่อมาเกิดความขัดแย้งกันในครอบครัว หญิงไทยถูกบีบบังคับให้ออกจากบ้าน จนต้องกลับประเทศไทย เกิดผลกระทบต่อบุตรผู้เยาว์ที่ต้องขาดแม่ โดยหญิงไทยเสียเปรียบทั้งด้านภาษา การได้รับคำปรึกษาหรือความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสมทันท่วงที ค่าที่ปรึกษากฎหมายที่สูงมาก ทำให้หญิงไทยที่ดำรงชีพอยู่ในต่างประเทศด้วยการพึ่งพาสามีเกือบ 100 เปอร์เซ็นต์ ทั้งค่าใช้จ่าย และที่อยู่อาศัย ย่อมไม่สามารถต่อสู้ทางคดีความได้ จนในที่สุดต้องยอมกลับประเทศไทย เนื่องจากสามีไม่รับรองให้ต่อวีซ่า เมื่อกลับมาแล้วจึงมาร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานในประเทศไทย เนื่องจากต้องการนำลูกกลับมาอยู่ด้วยที่ประเทศไทย หญิงไทยบางรายถูกศาลในต่างประเทศถอนอำนาจปกครองบุตรไปโดยที่ตนเองไม่รู้ตัว เนื่องจากไม่เข้าใจ ภาษาต่างประเทศจนทำให้ลงชื่อยินยอมให้อีกฝ่ายมีอำนาจปกครองบุตรฝ่ายเดียวโดยผิดหลง

สำหรับการช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกทุกข์ได้ยาก เหยื่อจากอาชญากรรมหรือผู้ต้องหาในคดีอาญา ในกรณีนี้เป็นเรื่องในครอบครัวถือเป็นคดีความทางแพ่งที่ปัจเจกชนจำต้องดำเนินการเอง เมื่อไม่มีกำลังทรัพย์พอที่จะต่อสู้คดีแพ่งเองได้ ย่อมต้องเดินทางกลับประเทศไทย หรือหาทางออกด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2562 ข้อ 12 ซึ่งกำหนดว่า การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ได้แก่ การให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือในการจัดทำนิติกรรมและสัญญา การให้ความช่วยเหลือในการประนอมข้อพิพาท และการให้ความช่วยเหลือทางอรรถคดี เช่น การรับว่าต่าง การรับแก้ต่าง และการยื่นคำร้องในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงาน และอื่น ๆ การคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชน ได้แก่ การดำเนินการคุ้มครองสิทธิทางศาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ และการดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค การดำเนินการดังกล่าว เป็นการดำเนินการโดยไม่มีค่าตอบแทน

อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2562 มีเงื่อนไขไม่รับดำเนินการอยู่บางประการในข้อ 10 ซึ่งกำหนดว่า คำร้องขอรับความช่วยเหลือดังต่อไปนี้ ห้ามมิให้รับไว้ดำเนินการ (1) เรื่องที่รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติหรือคำสั่งเด็ดขาดในเรื่องนั้นแล้ว (2) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะเป็นผู้ช่วยเหลือ และเรื่องอยู่ในระหว่างดำเนินการของหน่วยงานนั้น ๆ (3) เรื่องที่อธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคสั่งยุติความช่วยเหลือแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ อันจะทำให้ผลของการดำเนินการให้ความ

ช่วยเหลือเปลี่ยนไป (4) เรื่องที่คู่กรณีได้ตกลงประนีประนอมยอมความกันโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เว้นแต่คู่กรณี ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในการประนีประนอมยอมความซึ่งสามารถดำเนินการได้ตามระเบียบนี้ หรือผู้มีส่วนได้เสียขอให้แก้ไขหรือคัดค้านการประนีประนอมยอมความ เดิมว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีหลักฐาน หรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่ปรากฏชัดในภายหลัง และการให้ความช่วยเหลือจะไม่เป็นการกระทบกระเทือน สิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลภายนอกผู้ทำการโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทน (5) เรื่องเกี่ยวกับคดีซึ่งผู้ร้องขอรับความช่วยเหลือมีทุนทรัพย์ หรือมีหน่วยงานอื่นให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอยู่แล้ว (6) เรื่องที่เป็นคดีหรือข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้น ๆ

ในกรณีของปัญหากฎหมายครอบครัว ไม่ต้องห้ามที่ทางสำนักงานอัยการสูงสุดสามารถให้คำปรึกษาได้ และได้ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่หญิงไทยให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายให้ถูกต้องทั้งตามกฎหมายไทย และกฎหมายระหว่างประเทศ และหากเข้าเงื่อนไขตามอนุสัญญาลักษณะทางแพ่งว่าด้วยการลักพาเด็กข้ามชาติ (ค.ศ. 1980) อัยการสูงสุดเป็นผู้ประสานงานกลางในการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว โดยสามารถพิจารณายื่นคำร้องขอต่อผู้ประสานงานกลางตามอนุสัญญาฯ ของประเทศที่เด็กอยู่ (กรณีเป็นประเทศภาคีเช่นกัน) เพื่อพิจารณาให้มารดาสามารถมีอำนาจปกครองบุตร หรือได้สิทธิเยี่ยมเยียนแล้วแต่กรณี

เห็นได้ว่ากรณีเช่นนี้ ผู้ร้องต้องเดินทางมายื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือด้วยตนเองที่สำนักงานอัยการสูงสุด ไม่สามารถติดต่อผ่านหน่วยงานที่ดูแลคนไทยในต่างประเทศได้ ทำให้ประสบความยากลำบาก ทั้งที่ต้องประสบกับความทุกข์ใจแสนสาหัสอยู่แล้ว แต่หากมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่ดูแลคนไทยในต่างประเทศกับสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ โดยสามารถส่งต่อเรื่องมายังสำนักงานอัยการสูงสุดได้โดยตรงแทนผู้ร้อง ย่อมเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น

กรณีศึกษาที่ 2 ลักพาบุตรตัวเองข้ามชาติ ทำไม่ได้

กรณีลูกยังเล็กมากแต่ถูกพรากจากมารดาอย่างกะทันหันโดยที่ลูกก็ได้รับผลกระทบทางจิตใจ แม่เองก็ยังไม่อยู่ประเทศนั้น แต่ถูกกีดกันออกจากบ้าน และไม่สามารถช่วยเหลือบุตรของตนได้ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐ ไม่อาจเข้าช่วยเหลือได้เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องภายในครอบครัว และผู้ที่เอาบุตรไปก็เป็นบิดาของเด็กเอง และเป็นพลเมืองประเทศนั้น เว้นแต่เป็นคดีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงถึงขั้นทำให้เด็กได้รับการกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำให้หน่วยงานช่วยเหลือสงเคราะห์เด็กในท้องที่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม คนไทยในต่างประเทศที่ประสบปัญหาครอบครัวในทำนองนี้ ได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายเบื้องต้นอย่างทันท่วงทีและช่วยคนไทยที่ประสบปัญหาสามารถหาทางออกของปัญหาได้อย่างเหมาะสม

ก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง เป็นไปได้ว่าอาจจะสามารถป้องกันหรือลดความเสียหายที่อาจจะเกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของเด็กและมารดาเด็กได้ กรณีนี้ มารดาเด็กมักจะถามปัญหาในทำนองว่า กำลังวางแผนจะแย่งชิงตัวเด็กแล้วหนีกลับไปไทยทันที เพื่อทางบิดาจะได้ตามกลับไปไม่ได้ หรือหากชิงตัวสำเร็จกลับมาไทยได้แล้ว สามีต่างชาติยอมเสียเปรียบทางการติดตามหรือต่อสู้ทางคดีสำหรับกรณีเช่นนี้ เมื่อมาขอรับคำปรึกษาจากพนักงานอัยการ ผู้ร้องได้รับคำปรึกษาทางกฎหมายว่าการกระทำการชิงตัวเด็กกลับมาประเทศไทย นอกจากจะละเมิดอนุสัญญาลักษณะทางแพ่งว่าด้วยการลักพาเด็กข้ามชาติ (ค.ศ. 1980) ซึ่งไทยเป็นภาคีแล้ว ยังอาจถือเป็นความผิดทางอาญาในบางประเทศ ต้องห้ามไม่ให้กระทำ กรณีนี้ให้ดำเนินการติดต่อไปยังผู้ประสานงานกลางตามอนุสัญญาลักษณะทางแพ่งว่าด้วยการลักพาเด็กข้ามชาติ (ค.ศ. 1980) ของประเทศนั้น เพื่อขอสิทธิเลี้ยงดูหรือเยี่ยมเยียนเด็ก หรือหากประเทศนั้นไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ควรใช้ช่องทางเจรจากันในระหว่างครอบครัวจะเป็นผลดีกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะให้คำนึงถึงผลประโยชน์ สภาพจิตใจ สวัสดิภาพ และภราดรภาพของเด็กเป็นสำคัญ การแย่งชิงเด็ก ผู้ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด คือ เด็ก ดังนั้น การได้รับคำปรึกษาบนพื้นฐานของกฎหมายทั้งไทยและระหว่างประเทศเช่นนี้ ทำให้คนไทยที่ได้รับคำปรึกษาไม่เสี่ยงกับการกระทำที่ผิดกฎหมายและอาจถูกดำเนินคดี ทำให้ต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่ลำบากยากแค้นยิ่งขึ้น อีกทั้งโอกาสที่จะได้สิทธิดูแลเลี้ยงดู หรือเยี่ยมเยียนบุตรย่อมริบหรือหลงหรือแทบจะหมดสิ้นไปทีเดียว เป็นต้น

กรณีศึกษาที่ 3 ช่วยเหลือคนเชื้อชาติไทยแม้จะเปลี่ยนสัญชาติไปแล้ว

สถานเอกอัครราชทูตไทยแห่งหนึ่งโทรทางไกลมาหาหญิงอายุ 70 ปี คนหนึ่งที่อยู่ประเทศไทย และมีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัดห่างไกล เพื่อแจ้งว่าลูกสาวที่ได้สมรสกับชาวต่างชาติและย้ายถิ่นฐานไปอยู่ด้วยกันยังประเทศปลายทาง บัดนี้ได้มีอาการป่วยทางจิตหนีออกจากบ้านและเดินอยู่ตามถนน ทางสถานเอกอัครราชทูตไม่สามารถที่จะติดต่อสามีได้และจะเข้าไปช่วยก็ไม่ได้เนื่องจากลูกสาวนั้นได้เปลี่ยนสัญชาติ ไปเป็นสัญชาติตามสามีแล้ว ไม่มีสัญชาติไทย ทางสถานเอกอัครราชทูตไทยจึงไม่อาจเข้าช่วยเหลือได้ แต่ทราบจากเครือข่ายคนไทยว่าบุคคลนี้เคยเป็นคนไทย หากสถานเอกอัครราชทูตไทยไม่ช่วย ก็อาจจะไม่มีใครยื่นมือเข้าช่วยและอาจตกอยู่ในอันตราย ดังนั้นสถานเอกอัครราชทูตไทยจึงค้นข้อมูลจนพบว่า ผู้ป่วยยังคงมีมารดาอยู่ประเทศไทย จึงเห็นควรแจ้งให้มารดาทราบ หากมารดาประสงค์จะให้สถานเอกอัครราชทูตไทยช่วย มารดาของผู้ป่วยนั้นยอมถือว่ามีความเกี่ยวพันกันแม้จะคนละสัญชาติก็ตามแต่ก็สามารถอ้างอิงความสัมพันธ์ได้ จึงได้แจ้งให้มารดาทำหนังสือมอบอำนาจส่งกลับไปยังสถานเอกอัครราชทูตและวางสายไป ผู้ร้องอายุมากแล้วไม่รู้ว่าจะติดต่อกับใครอย่างไรจึงได้เดินทางมาพบพนักงานอัยการที่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ เมื่อได้ทราบเรื่องพนักงานอัยการจึงได้พาผู้ร้องเดินทางไปยังกองคุ้มครองผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล ซึ่งอยู่ไม่ไกลจากสำนักงานอัยการสูงสุด จากนั้นได้ส่งเรื่องพร้อมกับผู้ร้องให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานจะไปยังสถานเอกอัครราชทูตไทยนั้น

ต่อไป เห็นได้ว่าการช่วยเหลือคนไทยนั้นสามารถทำได้แต่ต้องบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ถูกหน่วยงานและต้องมีการส่งต่อประสานความร่วมมือทำความเข้าใจกันอย่างถูกต้องมิฉะนั้นแล้วผู้ที่รับผิดชอบหรือเรื่องราวร้องทุกข์ต่อก็คืออาจจะไม่สามารถดำเนินการให้ต่อได้หรือหากทางสำนักงานอัยการสูงสุดปฏิเสธผู้ร้องว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของทางสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ร้องต้องไปติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเองย่อมจะเห็นได้ว่าการไม่บูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันย่อมสร้างความเดือดร้อนหรือซ้ำเติมความทุกข์ร้อนให้กับประชาชน

จากกรณีศึกษาข้างต้น เห็นได้ว่ากระทรวงการต่างประเทศมีหน่วยงานคือ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ที่มีภารกิจในการดูแลคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย โดยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในขณะเดียวกัน สำนักงานอัยการสูงสุดมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ ที่มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษากฎหมายแก่คนไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับมติด้านต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดก ซึ่งเป็นหมวดกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตคนเราตั้งแต่เกิดจนตาย คนไทยส่วนใหญ่ที่ไปสมรสหรือมีบุตรกับชาวต่างชาติ จึงมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัวและมรดก โดยปัญหากฎหมายครอบครัว ได้แก่ ปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของการสมรสของคู่สมรสที่ถือคนละสัญชาติ เช่น การจดทะเบียนสมรสต้องดำเนินการที่ประเทศใด การขอหนังสือรับรองความเป็นโสด การดำเนินการหย่าร้างที่จะมีผลบังคับกันได้ทั้งสองประเทศ การดำเนินการหย่าต่างสำนักทะเบียน ส่วนปัญหาตามกฎหมายมรดก ส่วนใหญ่จะมีข้อขัดข้องสงสัยเรื่อง การทำพินัยกรรม แบบของพินัยกรรม ความสมบูรณ์ของพินัยกรรม ผู้ทำพินัยกรรมอยู่ประเทศหนึ่ง ทรัพย์มรดกอยู่อีกประเทศหนึ่ง ทายาทโดยธรรม มีบุตรที่ติดมากับคู่สมรสเดิมถือต่างสัญชาติ และอยู่ต่างประเทศ คนละประเทศกับทรัพย์มรดกตั้งอยู่ จะมีสิทธิรับมรดกมากน้อยหรือไม่เพียงใด การจัดการมรดกของทายาทที่อยู่ต่างประเทศ แต่เจ้ามรดกเสียชีวิตในประเทศ และทรัพย์มรดกมีอยู่ทั้งใน และต่างประเทศ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจในการให้คำปรึกษาปัญหากฎหมาย และการยื่น คำร้องต่อศาลขอตั้งผู้จัดการมรดก แต่ก็ไม่สามารถเดินทางไปดำเนินการให้ในต่างประเทศได้ ในทางปฏิบัติจึงช่วยเหลือประชาชนด้วยการให้ทายาทที่อยู่ต่างประเทศทำหนังสือยินยอมให้ตั้งผู้จัดการมรดกในประเทศไทยเพื่อดำเนินการจัดการมรดกแทนทายาทโดยธรรม และต้องอาศัยความอนุเคราะห์จากเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตไทยเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบุคคลผู้เป็นทายาทรับรองการให้ความยินยอม และตรวจสอบเอกสารยืนยันตัวตน ประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจแสดงให้เห็นว่า การขจัดทุกข์ให้แก่คนไทยในต่างประเทศต้องดำเนินการร่วมกัน และปัจจุบันเป็นเพียงการให้ความอนุเคราะห์ระหว่างหน่วยงานที่มีความคุ้นเคยกันหรือมีแนวปฏิบัติกันมา มิใช่เป็นกฎระเบียบที่ยึดโยงการบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นทางการ จึงอาจจะไม่มีเสถียรภาพสำหรับ

ประชาชน และไม่มีมีความชัดเจนแน่นอนของผู้ปฏิบัติงาน และอาจสร้างความสับสนให้เกิดขึ้นได้ หากมีกรณีที่หน่วยงานในแต่ละประเทศไม่ได้ปฏิบัติไปในทางเดียวกัน เพราะไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จึงถือเป็นข้อขัดข้องหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไทยในต่างประเทศได้ไม่เสมอภาค และอาจส่งผลให้ไม่สามารถช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้ตลอดจนเสร็จสิ้นกระบวนการ อย่างไรก็ตาม หากการบริหารงานของทั้งสองหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ร่มใหญ่คนละคน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถบูรณาการร่วมกันโดยมีนโยบายระดับผู้บริหาร หรืออาจพัฒนาไปถึงขนาดผลักดันให้มีการออกกฎระเบียบรองรับถึงอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรระดับปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและผลประโยชน์สูงสุดย่อมตกแก่ประชาชน

### 3.1.2 สาเหตุของปัญหา

#### 3.1.2.1 การขาดกฎระเบียบที่ชัดเจน

จากการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูล และจากกรณีศึกษาการปฏิบัติงานในการปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวและมรดก พบว่าการปฏิบัติงานในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศโดยขาดกฎระเบียบที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศไม่เป็นเอกภาพทั้งสำหรับประชาชนและผู้ปฏิบัติงาน

#### 3.1.2.2 การขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่รับดำเนินการต่อจากการส่งเรื่องไปจากสำนักงานอื่น ต้องให้ประชาชนไปยื่นเรื่องด้วยตนเองและทำคำร้องเป็นหนังสือที่หน่วยงานนั้นโดยตรงเนื่องจากอ้างว่าต้องมีการลงสารบบใหม่ และต้องใช้แบบฟอร์มของสำนักงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ

#### 3.1.2.3 การขาดความเชื่อมโยงงานระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

บางกรณีเมื่อต้องส่งการร้องขอความช่วยเหลือจากคนไทยในต่างประเทศไปยังหน่วยงานอื่น ถูกหน่วยงานนั้นปฏิเสธไม่ให้การช่วยเหลือ เนื่องจากไม่แน่ใจว่ามีระเบียบให้สามารถรับดำเนินการได้หรือไม่ และในบางกรณีแม้เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันแต่ต่างสาขาก็มีแนวปฏิบัติไม่เหมือนกัน บางสาขาช่วยเหลือดำเนินการให้บางสาขาไม่รับช่วยเหลือ เช่น เรื่องการขอหย่าต่างสำนักของสามีภรรยาที่ต่างสัญชาติกัน และอยู่ห่างไกลกันคนละประเทศ หรือมีความจำเป็นที่ไม่สามารถมาพบเจอกันได้อีก เป็นต้น

### 3.1.2.4 การขาดผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานในกระบวนการให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยในต่างประเทศขาดเจ้าภาพผู้ประสานงานกลางที่ต้องมีความรู้ และความเข้าใจ คอยเชื่อมโยงและส่งต่อเรื่องราวของคนไทยในต่างประเทศผู้มาขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย ให้เป็นจุดศูนย์กลางให้กับทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือและข้อมูลอันเป็นประโยชน์ได้ รวมทั้งขาดผู้ประสานงานในแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถความชำนาญในการช่วยเหลือทางกฎหมายครอบครัวและมรดกแก่คนไทยในต่างประเทศได้อย่างรวดเร็วถูกต้องและแม่นยำ

### 3.1.2.5 การขาดความต่อเนื่องในการให้ความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงาน

ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกนั้นไม่สามารถแก้ไขให้จบได้ด้วยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวเนื่องจากปัญหาครอบครัวและมรดกเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องข้องกับคนเราตั้งแต่เกิดมาจนถึงแก่ความตาย มีความละเอียดอ่อนและมีรายละเอียดมาก เมื่อคนเกิดขึ้นมาเริ่มด้วยการแจ้งเกิด เกิดเป็นสถานะบุคคล มีฐานะทางกฎหมาย มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายเกิดขึ้นกับบิดามารดา จนกระทั่งบรรลุนิติภาวะ เมื่อมีการสมรส มีบุตรเกิดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคนในครอบครัวขึ้น เมื่อถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินทั้งหมดตกลงสู่กองมรดก ต้องมีการจัดการมรดกโดยผู้จัดการมรดกตามกฎหมาย มีหน้าที่แบ่งสรรทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้มีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมแล้วแต่กรณี แล้วปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกจะซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อคนไทยไปสมรสกับคนต่างชาติซึ่งมีสัญชาติที่ต่างกัน อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายต่างกัน และกฎหมายครอบครัวและมรดกของแต่ละประเทศนั้นมีความละเอียดที่ต่างกัน อีกทั้งแนวปฏิบัติขั้นตอนกระบวนการทางกฎหมายมีข้อแตกต่างกัน คนไทยที่ใช้ชีวิตยังต่างประเทศย่อมต้องเกี่ยวข้องกับทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายประเทศนั้น ๆ จึงต้องพิจารณากฎหมายหลายฉบับ เมื่อเกิดข้อพิพาทก็มีโอกาสที่จะต้องขึ้นศาลในประเทศไทยหรือศาลต่างประเทศแล้วแต่กรณี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อคนไทยในต่างประเทศมีปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกขึ้น การแก้ไขปัญหาย่อมมีขั้นตอนและกระบวนการที่ต่อเนื่องมีความละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อน การเข้าช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศก็เช่นกัน จึงมีความซับซ้อนและมีรายละเอียดมาก อีกทั้งต้องมีความต่อเนื่องและไม่สามารถดำเนินการให้จบได้ภายในหน่วยงานเดียว

## 3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางการบูรณาการร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศว่าด้วยเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดก

จากสภาพปัญหาในข้อ 3.1 เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศว่าด้วยเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดกไม่ได้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดเพียงแค่



หน่วยงานเดียว ในแต่ละเรื่องที่คนไทยแต่ละคนมาขอความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในเรื่องกฎหมายครอบครัวหรือมรดก ก็มักจะเป็นกรณีที่จะต้องมีการดำเนินการหรือการติดต่อกับหลายหน่วยงานซึ่งอาจเห็นได้จากข้อมูลของสำนักงานอัยการสูงสุดข้างต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ควรร่วมมือกันเพื่อหาแนวทางการบูรณาการร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศว่าด้วยเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดก มีดังนี้

### 3.2.1 ภาครัฐ

#### 3.2.1.1 กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักการดูแลคนไทยในต่างประเทศ โดยมีสถานทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ตั้งอยู่ทั่วโลก และมีกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจะปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศผ่านสถานทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ตั้งอยู่ทั่วโลก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหาของคนไทยในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศจะเป็นหน่วยงานที่สำคัญอย่างยิ่งเพราะกรณีปัญหาส่วนใหญ่แล้วคนไทยต้องพึ่งพากระทรวงการต่างประเทศในการให้ความช่วยเหลืออาจจะเป็นต้นทางที่รับเรื่องปัญหาความเดือดร้อนของคนไทย โดยถ้าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นก็ทำการส่งต่อเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอาจเป็นปลายทางในการรับเรื่องราวกรณีปัญหานั้นเพื่อมาช่วยเหลือในขั้นตอนสุดท้ายหากบุคคลที่มาขอรับความช่วยเหลืออยู่ในต่างประเทศ

#### 3.2.1.2 สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจการคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ ก็เป็นภารกิจหนึ่งของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งมีสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ โดยภารกิจหลักมุ่งเน้นให้รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายรวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศและชาวต่างประเทศในประเทศไทย และในปัจจุบันได้ทำงานเชิงรุกโดยที่ผ่านมาร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศผ่านสถานทูตหรือสถานกงสุลในต่างประเทศจัดโครงการเพื่อให้ความรู้ทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศโดยได้เดินทางไปในต่างประเทศ ดังนั้นในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งมีสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญการให้ความช่วยเหลือทางข้อกฎหมายในมิติที่คนไทยเกี่ยวพันกับต่างประเทศและหากต้องมีการประสานงานในจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทย ก็สามารถดำเนินการผ่านสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่มีสาขาอยู่ในทุกจังหวัด ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของคนไทยในต่างประเทศที่

ติดต่อมายังสำนักงานอัยการสูงสุดโดยตรงหรือผ่านกระทรวงการต่างประเทศหรือหน่วยงานอื่น อีกทั้งยังมีภารกิจที่พนักงานอัยการสามารถให้ความช่วยเหลือในการยื่นคำร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดก

### 3.2.1.3. กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีกรมการปกครองและกรมที่ดินอยู่ภายใต้กำกับดูแล โดยภารกิจของทั้งกรมการปกครองและกรมที่ดินจะเป็นส่วนที่คนไทยในต่างประเทศมักจะมีคำถามขอรับคำปรึกษาเป็นจำนวนมาก

1) กรมการปกครองจะเกี่ยวพันในเรื่องของทะเบียนราษฎร คือ การจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนหย่า การจดทะเบียนรับรองบุตร การจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม การบันทึกฐานะครอบครัว และพินัยกรรม

2) กรมที่ดินจะเกี่ยวพันในเรื่องที่คนไทยจดทะเบียนสมรสกับชาวต่างชาติแล้วประสงค์จะถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์

### 3.2.1.4 ศาลยุติธรรม

เมื่อกรณีที่คนไทยขอรับความช่วยเหลือเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเป็นคดีในศาลยุติธรรม ซึ่งประเด็นตรงนี้เมื่อศาลยุติธรรมของไทยตั้งอยู่ในประเทศไทย แต่เมื่อโลกไร้พรมแดนในยุคดิจิทัล ศาลยุติธรรมของไทยจึงควรที่จะต้องรับรู้ถึงสภาพปัญหาของคนไทยในต่างประเทศและพร้อมรับมือกับยุคดิจิทัลเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศที่บางครั้งไม่สามารถเดินทางมาดำเนินการทางคดีในศาลยุติธรรมที่ประเทศไทยได้

## 3.2.2 ภาคเอกชน

3.2.2.1 NGOs<sup>5</sup> (non-governmental organisation/organization) หรือองค์กรนอกภาครัฐ: NGOs อยู่ในหมวดขององค์กรเอกชน ซึ่งลักษณะขององค์กรเอกชน ก็คือ เป็นองค์กรที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนทั้งจากภายนอกและภายในประเทศที่มีระเบียบวาระการกำหนดทิศทางและนโยบายขององค์กรเพื่อบริการสาธารณะประโยชน์โดยไม่แสวงหาผลกำไร จะเห็นได้ว่าความหมายของเอ็นจีโอนั้นค่อนข้างกว้างและครอบคลุมองค์กรเกือบทั้งหมดที่ทำหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์และงานพัฒนาในทุก ๆ ด้านของสังคม เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีศักยภาพในการดำเนินการที่คล่องตัว ฉับไว และใกล้ชิดประชาชน จึงรู้ความต้องการของประชาชนและสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดีหากมีจิตอาสาทำเพื่อส่วนรวมโดยไม่หวังผลกำไร

3.2.2.2 เครือข่ายคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งเป็นกลุ่มคนไทยในต่างประเทศที่รวมตัวกันในแต่ละพื้นที่ กลุ่มคนไทยเหล่านี้ในปัจจุบันเป็นพลังสำคัญของคนไทยที่จะให้การช่วยเหลือกันเองในเบื้องต้นกรณีที่เกิดปัญหาต่าง เพราะโดยธรรมชาติแล้วเมื่อคนเรามีปัญหา ก็จะปรับทุกข์

<sup>5</sup> NGOs คืออะไร?, ที่มา [http://thaingo.in.th/news/?p=content&act=detail&id\\_content=4291](http://thaingo.in.th/news/?p=content&act=detail&id_content=4291)

ปรึกษากับคนรู้จักก่อน ซึ่งกลุ่มคนไทยที่เหล่านี้อาจมีความรู้ทางกฎหมายเบื้องต้นก็จะสามารถช่วยเหลือให้คำปรึกษาแก่กันได้

### 3.3 การสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาโดยใช้วิธีสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ เพื่อรวบรวมข้อมูลของปัญหาและอุปสรรค

#### 3.3.1 การสัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด

##### 3.3.1.1 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์

- 1) ผู้บริหารงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
- 2) ผู้ปฏิบัติงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

ในส่วนการรับคำร้องขอความช่วยเหลือ

- 3) ผู้ปฏิบัติงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

ในส่วนการตอบคำถามให้คำปรึกษากฎหมายครอบครัวและมรดก

- 4) ผู้ปฏิบัติงานด้านการติดต่อประสานงานขอความร่วมมือจาก

หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

##### 3.3.1.2 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) ในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศของสำนักงานอัยการสูงสุดมีอุปสรรคปัญหาด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจช่วยเหลือประชาชน คือ

1.1) กรณีที่หน่วยงานบางหน่วยงานปฏิเสธไม่ยอมรับการส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ทันที หรือหากจะยอมรับก็ยากมากเพราะพยายามบ่ายเบี่ยงสอบถามหาประเด็นที่จะทำให้สามารถปฏิเสธไม่รับเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวได้

1.2) กรณีที่สอบถามข้อมูลจำเป็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ร้องแต่ไม่ได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูล

1.3) เนื่องจากความไม่เป็นเอกภาพของบางหน่วยงานราชการ เช่น บางกรณีเคยประสานขอความช่วยเหลือให้แก่ประชาชนไปยังสาขาหนึ่งที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันได้รับความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือประชาชน แต่ในประเด็นเดียวกัน บางสาขากลับปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้เกิดความสับสนของข้อมูล บางแห่งบอกทำได้ บางแห่งบอกทำไม่ได้ บางครั้งถึงขนาดต้องเรียนขอความช่วยเหลือจากผู้บังคับบัญชา ให้ช่วยสอบถามข้ามองค์กรไปยังผู้บริหารองค์กรระดับสูง ขอความกระจ่ายเพื่อนำข้อมูลไปช่วยเหลือประชาชนได้อย่างถูกต้อง

2) อุปสรรคและข้อจำกัดในการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดก คือ

2.1) ปัญหาในปัจจุบัน บางกรณีเจ้าหน้าที่ยังต้องใช้การติดต่อประสานจากช่องทางติดต่อส่วนบุคคลไม่ใช่ช่องทางติดต่อระหว่างองค์กรที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไทยในต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกที่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลรวมถึงการประสานความร่วมมือกับหลายหน่วยงาน อาทิเช่น

(1) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องทะเบียนราษฎรไม่ว่าจะเป็นเรื่องการหย่าต่างสำนัก การสมรส การจดทะเบียนสมรสในต่างประเทศ การบันทึกฐานะครอบครัว การแจ้งเกิด การแจ้งการตาย ใบรับรองความเป็นโสด

(2) กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากต้องมีการแปลเอกสารสำคัญทางราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น การขอให้เจ้าหน้าที่รับรองเพื่อนำไปใช้ติดต่อกับ ทางราชการต่างประเทศ

(3) สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุล เนื่องด้วยในการติดต่อราชการต้องมีการยืนยันตัวตนและเอกสารให้ตรงกันว่าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องจริง ประกอบกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุล เป็นหน่วยงานราชการหลักที่ประจำอยู่ต่างประเทศ และมีภารกิจหนึ่งในการดูแลคนไทยในต่างประเทศ ดังนั้น การยืนยันตัวตนของคนไทยในต่างประเทศ เพื่อนำมาติดต่อราชการในประเทศไทย จึงต้องขอความอนุเคราะห์เจ้าหน้าที่ประจำสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลช่วยยืนยันความถูกต้องแท้จริงของบุคคลและเอกสารเป็นสำคัญจึงสามารถนำมาใช้ในราชการได้ โดยเฉพาะการติดต่อราชการในศาลไทย ต้องใช้เอกสารฉบับจริงหรือสำเนาถูกต้องจากหน่วยงานผู้ออกเอกสารซึ่งต้องมีการยืนยันรับรองว่าเอกสารออกมาจากหน่วยงานที่มีอยู่จริงในต่างประเทศ และต้องแปลเป็นภาษาไทย ดังนั้น หน่วยงานราชการเดียวของไทยที่ประจำอยู่ในต่างประเทศทั่วโลก ที่จะทราบและยืนยันได้ว่า หน่วยงานที่ออกเอกสารในต่างประเทศนั้นมีอยู่จริงมิใช่หน่วยงานที่ไม่มีอยู่จริงแต่ผู้ทำเอกสารปลอมขึ้นมาเอง ก็คือสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุล ดังนั้น ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการเมื่อต้องยื่นคำร้องต่อศาลไทย พนักงานอัยการผู้ยื่นคำร้องแทนประชาชนจึงต้องใช้เอกสารที่ได้รับการยืนยันถูกต้องจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลเป็นสำคัญแสดงต่อศาล เนื่องจากเชื่อในความถูกต้องและความแท้จริงของเอกสารที่สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลให้การรับรอง

2.2) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศให้สัมฤทธิ์ผล นอกจากจะจำเป็นต้องใช้การประสานงานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ความร่วมมือทางการ

แบ่งปันข้อมูล การให้ข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ การประสานงานที่รวดเร็ว ก็จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะบางกรณีเป็นกรณีฉุกเฉิน เช่น กรณีบุตรของคนไทยที่เกิดกับคนต่างชาติถูกนำตัวไปเสียจากบิดาหรือมารดา อาจเกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพเด็ก บิดามารดาอาจอยู่คนละประเทศกัน จำเป็นต้องมีการติดต่อประสานข้อมูลกันระหว่างประเทศ และระหว่างหน่วยงาน อาจจำเป็นต้องมีการหารือถึงแนวทางการให้ความช่วยเหลือเด็กอย่างเร่งด่วน อาจจำเป็นต้องมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาช่วยเหลือกัน เช่น ด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับสภาพจิตของเด็กและครอบครัว สวัสดิภาพและความปลอดภัยของเด็ก และด้านกฎหมาย เป็นต้น แต่การไม่สามารถบูรณาการกันได้อย่างเป็นทางการ ทำให้การช่วยเหลือทำได้ล่าช้า และไม่ต่อเนื่อง

3) หากต้องมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศควรมีการบูรณาการด้านดังนี้

3.1) ด้านการแบ่งปันข้อมูลที่รวดเร็วถูกต้องและแม่นยำ

3.2) ด้านการส่งต่อและรับต่อเรื่องราวการร้องทุกข์

3.3) ด้านกฎระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ หรือแก้ไขกฎระเบียบที่มีอยู่เดิมให้เอื้ออำนวยต่อการประสานความร่วมมือให้ปราศจากกำแพงในทุกด้านที่จำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน

3.4) ด้านการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชน

4) หากมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ คาดว่าจะสามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกแก่คนไทยในต่างประเทศได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

ทั้งนี้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานพบว่า การปฏิบัติงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในปัจจุบันนั้น หากมีกรณีที่ผู้ร้องต้องไปติดต่อหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่จะแนะนำผู้ร้องให้เดินทางไปเอง โดยให้ข้อมูลสถานที่ตั้งของหน่วยงานนั้น ๆ เบอร์โทรติดต่อชื่อแผนกที่ต้องไปติดต่อ จากนั้นยุติเรื่องในสำนักงานโดยถือว่าในส่วนของหน่วยงานตนได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเสร็จสิ้นแล้ว บางกรณีที่ผู้ร้องมีความบกพร่องไม่สามารถเข้าใจได้และเดินทางไปเองได้ เจ้าหน้าที่บางคนอาจจะพาผู้ร้องเดินทางไปจนถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่เจ้าหน้าที่บางคนก็ไม่พาไป เนื่องจากอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบให้อำนาจกระทำได้ เมื่อไม่ได้มีกฎระเบียบบังคับให้ทำ แต่เป็นการเอื้ออารีด้วยน้ำใจของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเอง ดังนั้น หากเกิดค่าใช้จ่ายขึ้น หรือมีภาระที่ตามมาต่อเนื่องก็ต้องรับผิดชอบเอง

### 3.3.2 การสัมภาษณ์บุคลากรหน่วยงานอื่น

จากการสัมภาษณ์ นางกนกวรรณ เพ็งสุวรรณ<sup>6</sup> อัครราชทูต ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ได้ให้ข้อมูลและความเห็นว่า ปัญหาที่ประชาชนมักจะนำมาปรึกษานั้น ในส่วนของปัญหาครอบครัวและมรดก ซึ่งประชาชนมักจะเข้าใจว่า เพียงแค่เข้ามาขอความช่วยเหลือที่สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุล ก็สามารถทำได้ทุกอย่าง ไม่ว่าจะเรื่องการเกิดการตาย แต่ประชาชนไม่เข้าใจว่า การมาติดต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลนั้น ต้องนำเอกสารทางการที่เกี่ยวข้องมาด้วย เป็นต้นว่าหากจะมาแจ้งการตายเพื่อออกใบมรณบัตร ต้องนำหลักฐานที่แสดงการเสียชีวิตของโรงพยาบาลหรือหน่วยงานท้องถิ่นออกให้ มาติดต่อยังสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลด้วย เช่นเดียวกับการแจ้งการเกิด ต้องมีเอกสารจากทางโรงพยาบาลมาด้วย กล่าวคือ ประชาชนที่มาติดต่อก็คือต้องดำเนินการตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ตามขั้นตอนวิธีการและกระบวนการที่กฎหมายประเทศนั้นกำหนด ปัญหาที่พบคือประชาชนไม่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายในประเทศนั้น ไม่นำเอกสารที่จำเป็นมาแสดงต่อทางสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลเพื่อดำเนินการให้ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ และประชาชนก็จะเข้าใจผิดว่าสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไม่ช่วยเหลือประชาชน ดังนั้น สำหรับการบูรณาการกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่าระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุล เพราะการบูรณาการกันหลายหน่วยงาน เวลามีการจัดโครงการต่าง ๆ คนไทยในต่างประเทศจะให้ความสนใจมากขึ้น เพราะมีเนื้อหาในการจัดโครงการที่หลากหลาย ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนที่ได้รู้จักคนไทยในท้องถิ่นนั้นมากขึ้น ซึ่งคนไทยบางคนหรือบางกลุ่มหากไม่เคยมาร่วมงานหรือโครงการใด ๆ ทางสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลก็ไม่เคยรู้จักมาก่อน และเนื้อหาในการจัดโครงการก็ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนไทยเหล่านั้นด้วยซึ่งเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ให้แก่พวกเขา ดังนั้น สำหรับในส่วนงานกับสำนักงานอัยการ เห็นว่าหากมีงบประมาณที่จะสามารถจัดโครงการเผยแพร่และให้ความรู้ทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศได้ จึงมีข้อเสนอว่าสำนักงานอัยการสูงสุดควรเพิ่มในส่วนการให้ความรู้แก่คนไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของถิ่นที่อยู่ของตนอยู่อาศัย เพื่อให้คนไทยเหล่านั้นได้ตระหนักรู้ว่า ทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย หากคนไทยได้มีความรู้ความเข้าใจ ก็จะสามารถลดเวลาและขั้นตอน ในการดำเนินการหลายอย่างดังตัวอย่างที่กล่าวข้างต้น ทั้งขั้นตอนของกฎหมายหรือกระบวนการปฏิบัติของกฎหมาย คนไทยก็จะไม่เสียเวลามาติดต่อราชการโดยไม่นำเอกสารสำคัญหรือไม่มีข้อมูลในการเตรียมความพร้อมมาก่อนด้วย

<sup>6</sup> สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 9 สิงหาคม 2564

จากการสัมภาษณ์ นางสาวปิตาภรณ์ ศุขอารีย์<sup>7</sup> ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ได้ให้ข้อมูลและความเห็นว่า สำนักงานศาลยุติธรรมได้เห็นความสำคัญในการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และมีความพยายามที่จะสนับสนุนให้มีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อย่างในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายมรดก สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีการบูรณาการร่วมกันกับสำนักงานอัยการสูงสุด ในคดีร้องขอตั้งผู้จัดการมรดกโดยพนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นคำร้อง กล่าวคือ ปัจจุบันสำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดได้ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีขอจัดการมรดกเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้วยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันและ/หรือจะมีขึ้นในอนาคตมาใช้อำนวยความสะดวกในการยื่นคำร้องและการไต่สวนคำร้องขอจัดการมรดกโดยทายาทหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่ต้องเดินทางไปยังภูมิลำเนาของเจ้ามรดกขณะถึงแก่ความตายหรือที่ตั้งทรัพย์ โดยสำนักงานศาลยุติธรรมได้กำหนดแนวปฏิบัติการไต่สวนคดีขอตั้งผู้จัดการมรดกผ่านระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (Video Conference) กรณีพนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นคำร้องเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ดังนี้

“ศาลต้นทาง” หมายความว่า ศาลที่เจ้ามรดกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลขณะถึงแก่ความตายหรือศาลที่ทรัพย์มรดกอยู่ในเขตศาล

“ศาลปลายทาง” หมายความว่า ศาลชั้นต้นที่ผู้ยื่นคำร้องมีความประสงค์ขอไต่สวนผ่านระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ

เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำร้องขอไต่สวนคดีขอตั้งผู้จัดการมรดกผ่านระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ ให้เจ้าหน้าที่รับฟ้องของศาลต้นทาง ตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องและเอกสารที่เกี่ยวข้องเสนอศาลเพื่อพิจารณาสั่งรับคำร้องและประสานไปยังศาลปลายทางเพื่อสอบถามความพร้อมเกี่ยวกับวันนัดไต่สวนผ่านระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (Video Conference) พร้อมทั้งแจ้งวันนัดไต่สวนแก่พนักงานอัยการและมีหนังสือแจ้งไปยังศาลปลายทางโดยกำหนดวันนัดไต่สวน ชื่อ และจำนวนพยานบุคคล เพื่อจัดเตรียมความพร้อมห้องพิจารณาระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ รวมทั้งการควบคุมระบบการติดต่อประสานงานกับศาลในวันนัดไต่สวนด้วย ทั้งนี้หากมีเหตุจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวันนัดก็ให้ปฏิบัติในลักษณะเดียวกัน

เมื่อถึงวันนัดไต่สวนให้เจ้าหน้าที่ของศาลต้นทางและศาลปลายทางจัดเตรียมห้องพิจารณาในลักษณะการประชุมทางไกลผ่านจอภาพโดยให้ผู้ร้องเดินทางไปยังศาลปลายทางพร้อมนำหมายนัดไต่สวนที่ได้รับจากศาลต้นทางมายื่นต่อเจ้าพนักงานศาลของศาลปลายทาง

<sup>7</sup> สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 10 สิงหาคม 2564

ในวันนัดไต่สวน ก่อนไต่สวนให้เจ้าหน้าที่ของศาลปลายทางตรวจสอบหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชนว่าเป็นบุคคลเดียวกับคดีที่ยื่นคำร้องไว้แล้ว นำผู้ร้องสาบานตน หรือปฏิญาณตนต่อหน้าศาลโดยระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพก่อนการพิจารณาและระหว่างการไต่สวน เจ้าหน้าที่ของศาลปลายทางจะต้องอยู่เป็นสักขีพยานตลอดการไต่สวนผ่านระบบทางไกลผ่านจอภาพ

เมื่อทำการไต่สวนเสร็จให้เจ้าหน้าที่ของศาลต้นทางเป็นผู้จัดทำรายงานกระบวนการพิจารณาโดยให้ผู้ที่อยู่ในการพิจารณา พนักงานอัยการลงลายมือชื่อในรายงานกระบวนการพิจารณาแล้วส่งรายงานไปทางโทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นโดยเร็ว ไปยังศาลปลายทางเพื่อให้ผู้ร้อง สักขีพยานลงลายมือชื่อ แล้วจึงส่งกลับมายังศาลต้นทางโดยเร็วเพื่อดำเนินการต่อไป

ที่ได้กล่าวข้างต้นนี้เป็นผลผลิตของการบูรณาการของสำนักงานศาลยุติธรรมกับสำนักงานอัยการสูงสุดที่พยายามทำเพื่อประชาชนในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในคดีร้องขอตั้งผู้จัดการมรดกตามกฎหมายมรดก ให้ประชาชนที่อยู่คนละที่กับเขตอำนาจศาลของคดีร้องขอจัดการมรดกไม่ต้องเดินทางไปด้วยความยากลำบาก เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง สูญเสียเวลาเดินทางมาเบิกความในศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีนั้น แต่ทางศาลได้ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีมาอำนวยความสะดวกให้ประชาชนไม่ต้องเดินทางมาโดยใช้การประชุมทางไกลผ่านจอภาพ

อย่างไรก็ดี การใช้ระบบไต่สวนผ่านการระบบประชุมทางไกลผ่านจอภาพ นี้ยังเป็นการร่วมมือระหว่าง 2 หน่วยงาน ที่ดำเนินการในศาลภายในประเทศ ซึ่งเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการบูรณาการเพื่อประชาชนเท่านั้น สำหรับกรณีที่ต้องมีการไต่สวนพยานหรือผู้ร้องในต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนยังคงต้องใช้เทคโนโลยีเป็นส่วนสำคัญในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวมรดกแบบไร้พรมแดน โดยอาจต้องบูรณาการกับทุกหน่วยงานที่ดูแลคนไทยในต่างประเทศให้สามารถเป็นตัวแทนของศาลในการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบุคคลเปรียบเทียบกับเอกสารสำคัญประจำตัวบุคคล ดำเนินการจัดห้องพิจารณาผ่านระบบประชุมทางไกลผ่านจอภาพ จนถึงลงชื่อในรายงานกระบวนการพิจารณา ดังนั้น เห็นได้ว่าหากมีกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อบูรณาการการทำงานระหว่างสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานผู้ดูแลคนไทยในต่างประเทศให้สามารถดำเนินการร้องขอตั้งผู้จัดการมรดกระหว่างประเทศได้ โดยผู้ร้อง หรือ พยาน หรือ ทายาทอยู่ต่างประเทศ แต่ผู้ไต่สวนอยู่ประเทศไทย หากเป็นเช่นนี้ได้ย่อมเกิดประโยชน์อย่างมากที่จะช่วยให้คนไทยในต่างประเทศไม่ต้องเดินทางกลับมาประเทศไทย เพียงเพื่อมาสืบพยานหรือขึ้นศาลเพียงแค่นั้นเดียว และควรจะขยายให้ครอบคลุมถึงคดีประเภทอื่น ๆ ให้มากที่สุด ยิ่งโดยเฉพาะในสถานการณ์โรคระบาด COVID-19 การจัดการพิจารณาคดีผ่านระบบประชุมทางไกลผ่านจอภาพก็ย่อมจะเป็นประโยชน์สอดคล้องกับมาตรการของรัฐในการเว้นระยะห่างทางสังคมและสวัสดิภาพของทุกคน



### 3.4 วิเคราะห์ปัญหาด้วยแนวคิดและทฤษฎี

เมื่อนำสภาพปัญหาที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลมาจากการทั้งประสบการณ์การทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศ และจากการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศทั้งในองค์กรสำนักงานอัยการสูงสุดและองค์กรอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มาวิเคราะห์กับแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ ก็พบว่าปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกนั้นไม่สามารถแก้ไขให้จบได้ด้วยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวเนื่องจากปัญหาครอบครัวและมรดกเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องข้องกับคนเราตั้งแต่เกิดมาจนถึงแก่ความตาย มีความละเอียดอ่อนและมีรายละเอียดมาก เมื่อคนเกิดขึ้นมาเริ่มด้วยการแจ้งเกิด เกิดเป็นสถานะบุคคล มีฐานะทางกฎหมาย มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายเกิดขึ้นกับบิดามารดา จนกระทั่งบรรลุนิติภาวะ เมื่อมีการสมรส มีบุตรเกิดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคนในครอบครัวขึ้น เมื่อถึงแก่ความตายทรัพย์สินทั้งหมดตกลงสู่กองมรดก ต้องมีการจัดการมรดก โดยผู้จัดการมรดกตามกฎหมาย มีหน้าที่แบ่งสรรทรัพย์สินมรดกให้แก่ ผู้มีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมแล้วแต่กรณี แล้วปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกจะซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อคนไทยไปสมรสกับคนต่างชาติซึ่งมีสัญชาติที่ต่างกัน อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายต่างกัน และกฎหมายครอบครัวและมรดกของแต่ละประเทศนั้นมีรายละเอียดที่ต่างกัน อีกทั้งแนวปฏิบัติขั้นตอนกระบวนการทางกฎหมายก็มีข้อแตกต่างกัน คนไทยที่ใช้ชีวิตยังต่างประเทศย่อมต้องเกี่ยวพันกับทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายประเทศนั้น ๆ จึงต้องพิจารณากฎหมายหลายฉบับ เมื่อเกิดข้อพิพาทก็มีโอกาสที่จะต้องขึ้นศาลในประเทศไทยหรือศาลต่างประเทศแล้วแต่กรณี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อคนไทยในต่างประเทศมีปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกขึ้น การแก้ไขปัญหาย่อมมีขั้นตอนและกระบวนการที่ต่อเนื่องมีความละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อน การเข้าช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศก็เช่นกัน จึงมีความซับซ้อนและมีรายละเอียดมาก อีกทั้งต้องมีความต่อเนื่องและไม่สามารถดำเนินการให้จบได้ภายในหน่วยงานเดียว

แนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในกระบวนการช่วยเหลือเพื่อแก้ไข เยียวยา บรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัวและมรดกของคนไทยในต่างประเทศ เนื่องจากหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศนำเอาหลักการบริหารราชการแบบบูรณาการเข้ามาใช้การปฏิบัติงานช่วยเหลือแก้ปัญหาคนไทยในต่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ย่อมเกิดการร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจนมีการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมและมีความ

ประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานราชการจะมีการบูรณาการร่วมกันไปบางส่วนแล้วก็ตาม แต่ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอโดยมีสัดส่วนของบุคลากรไม่เพียงพอต่อประชาชนในการให้บริการ ย่อมทำให้การให้บริการประชาชนนั้นอาจจะไม่ทั่วถึงหรือล่าช้า ดังนั้น การช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศผ่านเครือข่ายคนไทยที่เข้มแข็ง สามารถเสริมสร้างชุมชนไทยให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันพึ่งพาอาศัยกัน เมื่อเกิดปัญหาเดือดร้อนสามารถประสานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อเข้าช่วยเหลือได้ทันที เนื่องจากอยู่ละแวกใกล้กันและรู้จักกันคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ช่วยกันแนะนำช่องทางความช่วยเหลือให้แก่กัน เมื่อต้องการความช่วยเหลือทางกฎหมาย ครอบครัวและมรดก สามารถแนะนำให้นำมาติดต่อหน่วยงานราชการที่มีภารกิจช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง ทำให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถรับคำปรึกษากฎหมายได้อย่างถูกต้อง และสามารถตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ลดความเสี่ยงที่จะตัดสินใจไปในทางที่ออกนอกกฎเกณฑ์หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐบูรณาการกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันตามแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ ควรต้องต้องประกอบไปด้วยการร่วมมือกับภาคประชาชนหรือเอกชนตามหลักอภิปาลที่มีได้ให้ความสำคัญเฉพาะการร่วมมือกับองค์กรภาครัฐด้วยกันเองแต่ต้องเปิดกว้างประสานความร่วมมือกับภาคชุมชนเครือข่ายคนไทยหรือสมาคมคนไทย หรือสมาคมที่รวมตัวกันเพื่อทำธุรกิจของ คนไทย หน่วยงานหรือองค์กรอิสระภาคประชาชน องค์กรเพื่อสาธารณะกุศลที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งปัจจุบันในต่างประเทศที่มีชุมชนไทยไปรวมตัวกันอยู่จำนวนมาก จะมีสมาคมคนไทยหรือเครือข่ายคนไทยตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือเบื้องต้นแก่คนไทยด้วยกัน เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนกันเบื้องต้นก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าถึง หรืออาจจะเป็นการช่วยเหลือพึ่งพากันตามวัฒนธรรมไทยที่หน่วยงานของรัฐมิได้มีการกิจเข้าไปช่วยสนับสนุน ทั้งนี้ เป็นไปตามทฤษฎีการอภิปาลในรูปแบบการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และคำอธิบายของโรซีนัวร์ (Rosenau, 1992: 4) คำว่า การอภิปาล ที่มีความหมายแตกต่างจากคำว่า การปกครอง ทั้งในเรื่องของจุดมุ่งหมาย กิจกรรม และระบบ กล่าวคือ กิจกรรมของการปกครองเน้นความเป็นทางการ ส่วนระบบอภิปาลมุ่งให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่ขับเคลื่อนโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐสามารถมีความร่วมมือหรือประสานงานกับเครือข่ายชุมชนคนไทยในท้องถิ่นได้ ก็จะสามารถเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายครอบครัวมรดกจากภาครัฐได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าคิดว่า แนวคิดการบูรณาการและการอภิปาลไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ แต่มีความพยายามบูรณาการความร่วมมือในวงของหน่วยงานราชการทั้งในกระบวนการยุติธรรมและการต่างประเทศ และมีความพยายามในการอภิปาลระหว่างหน่วยงานราชการกับภาคประชาชนมาเป็น

เวลาพอสมควรแล้ว ซึ่งผู้ปฏิบัติงานรวมถึงผู้บริหารหน่วยงานส่วนใหญ่เข้าใจในหลักการดี แต่ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาสำคัญ และเป็นอุปสรรคของการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและการอภิบาลร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมนั้น เนื่องด้วยติดขัดในเรื่องของการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถดำเนินการหรือกระทำการใด ๆ ได้ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานต่างก็มีภารกิจไปตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายและกฎระเบียบคนละฉบับ ในภาพรวมจึงออกมาในลักษณะต่างคนต่างทำงานในหน้าที่ของตนของแต่ละหน่วยงาน เรื่องใดที่อยู่ครึ่งๆกลางๆระหว่างภารกิจของหน่วยงานหนึ่งกับภารกิจของอีกหน่วยงานหนึ่ง จึงเกิดภาวะที่หากไม่ดำเนินการซ้ำซ้อนกันก็เป็นลักษณะที่ไม่มีใครยื่นมือเข้ามารับผิดชอบ จึงถือเป็นช่องโหว่ของการทำงานในหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากกฎระเบียบระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ดังนั้น การที่จะอุดช่องว่าง ผู้เขียนเห็นว่าต้องมีเครื่องมือที่ช่วยประสานรอยต่อที่เป็นช่องโหว่ทำให้เกิดความไม่สะดวกในแง่มุมมองของประชาชนผู้เดือดร้อนมาขอรับบริการ และเป็นข้อบกพร่องในแง่มุมมองของการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจตอบสนองหรือช่วยเหลือประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและเป็นเอกภาพ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขจึงต้องเริ่มที่ต้นเหตุ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบที่ให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยต่างประเทศให้ครอบคลุมภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันโดยมีกฎหมายหรือกฎระเบียบรองรับเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งลดความสับสนให้กับประชาชนในการที่จะมาร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ต้องมีการแก้ไขตั้งแต่กฎระเบียบขององค์กรไปจนถึงระดับนโยบายในการกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้มีแนวทางนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจนปราศจากข้อสงสัยและความลังเลว่าตนจะมีอำนาจกระทำการได้หรือไม่อย่างไรมากนักน้อยเพียงใด และจะต้องมีการประกาศหรือประชาสัมพันธ์กฎระเบียบแบบแผน นโยบายหรือแผนการปฏิบัติงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศที่มีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานนี้ให้กับประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง ประชาชนจะสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ และสามารถติดต่อขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมายได้อย่างไม่สับสน เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในบทต่อไป

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

อุปสรรคและข้อจำกัดในการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศว่าด้วยเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดก คือ การขาดกฎระเบียบที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้บูรณาการร่วมกันได้ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างราบรื่นเสมือนเป็นหน่วยงานในร่มเดียวกันเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในปัจจุบันการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานยังคงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างหน่วยงานต่างปฏิบัติงานในขอบอำนาจหน้าที่ของตน ไม่เชื่อมโยงต่อเนื่องกัน ทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและมาขอรับความช่วยเหลือกลับต้องมีการะเพิ่มขึ้น ต้องไปติดต่อขอรับความช่วยเหลือจากหลาย ๆ หน่วยงานที่อยู่ห่างไกลกัน และต้องไปยื่นคำร้องใหม่ทุกครั้ง เล่าเรื่องราวเหตุการณ์ซ้ำใหม่ทุกครั้งไปติดต่อแต่ละหน่วยงาน ทำให้ประชาชนเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อไม่มีกฎระเบียบให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นหน่วยที่รับเรื่องสามารถที่จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องประสานงานหรือดำเนินการให้ผู้ร้องจนเสร็จ ดังนั้น การกำหนดวิธีการดำเนินการให้ชัดเจน เช่น มีระเบียบปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่อง ต้องรับเรื่องและลงสารบบ หากเป็นกรณีต้องส่งต่อไปยังหน่วยงานนอกที่เกี่ยวข้อง ต้องทำเป็นหนังสือส่งตัวหรือส่งเรื่องของผู้ร้องให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากเหตุผลใดต้องระบุโดยชัดเจน และเมื่อส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วหน่วยงานผู้รับต้องรับดำเนินการ หรือรับเพื่อนำไปพิจารณา โดยต้องมีกฎระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานนั้นกำหนดหรือบังคับไว้อย่างชัดเจน เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้หน่วยงานผู้รับจะปฏิเสธไม่รับเรื่องทันทีไม่ได้

ทั้งนี้ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์อาจจะเป็นกฎระเบียบกลางที่ใช้ร่วมกันโดยตราเป็นกฎหมายหรืออาจจะเป็นกฎระเบียบภายในของแต่ละหน่วยงานซึ่งมีความเป็นเอกภาพตั้งแต่แนวทางปฏิบัติ รูปแบบการปฏิบัติ และแนวทางการพิจารณาดำเนินการ เช่น หนังสือส่งตัว หรือส่งเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ อาจจะทำเป็นแบบฟอร์มเดียวกันเพื่อให้มีรายละเอียดครบถ้วนอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สร้างความเสถียรภาพให้กับเจ้าหน้าที่ ทำให้สามารถที่จะบันทึกรายละเอียดข้อเท็จจริงข้อกฎหมายเอกสารที่ผู้ร้องนำมาแสดงต่าง ๆ ได้อย่างไม่ขาดตกบกพร่อง กระเด็นใดไป รวมถึงต้องระบุถึงเหตุผลในการที่หน่วยงานผู้ส่งต้องดำเนินการส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์นี้

ให้กับหน่วยงานผู้รับตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังควรมีกฎระเบียบให้หน่วยงานภาครัฐสามารถส่งเรื่องราวร้องทุกข์ต่อไปยังองค์กรภาคเอกชน และองค์กรนอกภาครัฐหรือ non-governmental organisation/organization: NGO ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร และดำเนินงานอยู่ภายนอกโครงสร้างการเมืองแบบสถาบัน โดยทั่วไปใช้เรียกกลุ่มองค์กรด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่มีเป้าหมายหลักทางการค้า แต่เพื่ออุดมการณ์ในการปกป้องประชาชนไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาซึ่งไร้การจัดการที่ดี องค์กรนอกภาครัฐมักจะได้รับเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งจากภาคเอกชน เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีศักยภาพในการดำเนินการที่คล่องตัว ฉับไว และใกล้ชิดกับประชาชน จึงรู้ความต้องการของประชาชนและสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี หากมีจิตอาสาทำเพื่อส่วนรวมโดยไม่หวังผลกำไร

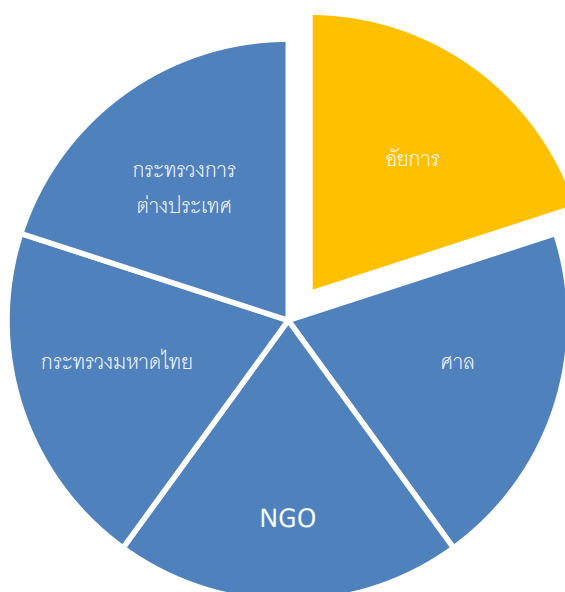
ดังนั้น หากมีกฎระเบียบที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานผู้ส่งและหน่วยงานผู้รับ การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนย่อมทำได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ข้อดีของการมีกฎระเบียบชัดเจนเรื่องการส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นการลดขั้นตอนที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ก็คือกรณีหากจะต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานนอกต้องมีการทำบันทึก หนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจออกหนังสือไปยังหน่วยงานนอกเพื่อพิจารณาดำเนินการลงนามในหนังสือออกแล้วจึงส่งไปประสานขอความร่วมมืออย่างหัวหน้าองค์กรผู้รับ ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ต้องใช้เวลาอันอาจจะเป็นเดือนกรณีที่ต้องเสนอผู้บังคับบัญชาหลายชั้น กฎระเบียบที่ออกมานี้จะช่วยแก้ไขมีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเสนอผู้บังคับบัญชาหลายขั้นตอน หลายลำดับชั้นเพื่อพิจารณา แต่เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการโดยอาศัยบทบัญญัติหรือกฎระเบียบที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ กรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ได้ทันที

นอกจากนี้หากมีกฎระเบียบกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับและผู้ส่งเอาไว้อย่างชัดเจน หน่วยงานทั้งสองจะปฏิเสธไม่ยอมรับดำเนินการให้กับผู้ร้องหรือประชาชนผู้มาติดต่อร้องทุกข์ไม่ได้ กล่าวคือจะปฏิเสธไม่รับเรื่อง แต่ให้ผู้ร้องไปดำเนินการติดต่อเองไม่ได้หากมีกฎระเบียบที่บังคับและกำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจนว่าหากเป็นเรื่องที่อยู่ในภารกิจของหน่วยงานผู้รับต้องรับเรื่องราวร้องทุกข์จากหน่วยงานผู้ส่งและก่อนส่งต่อ หน่วยงานผู้ส่งที่ดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์ต้องพิจารณาเรื่องประกอบพยานหลักฐาน เอกสารโดยละเอียด เมื่อพิจารณาแล้วเข้าหลักเกณฑ์เป็นกรณีต้องส่งต่อ ก็ต้องส่งต่อไปยังหน่วยงานผู้รับตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนด จะปฏิเสธให้ผู้ร้องถอนเรื่อง เพื่อให้ผู้ร้องเดินทางไปติดต่อหน่วยงานผู้รับเองไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นความประสงค์ของผู้ร้องเอง

อย่างไรก็ดี กฎระเบียบกฎหมายที่จะให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ให้กับหน่วยงานผู้รับและผู้ส่งนั้นจะต้องมีความพิเศษยิ่งกว่าแนวทางในปฏิบัติแนวทางการปฏิบัติในปัจจุบัน กล่าวคือ การส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานผู้รับนั้นอาจจะเป็นการส่งเรื่องราวไปทั้งหมดโดยที่หน่วยงานผู้ส่งไม่ต้องดำเนินการใด ๆ ต่อไปแล้วเพียงแต่ต้องสามารถติดตามงานที่ส่งไปได้ และจะต้องเก็บสถิติเอาไว้ใน ส่วนที่ผู้ร้องเข้ามาขอร้องความช่วยเหลือ หรือบางกรณีหน่วยงานผู้ส่งอาจจะส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานผู้รับเป็นบางส่วนเฉพาะที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานผู้รับ แต่ใน ส่วนอื่น ๆ อาจพิจารณาแล้วเห็นว่ายังเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ร้องต่อไปก็สามารถทำได้

นอกจากนี้ ต้องมีกฎระเบียบให้สามารถที่จะติดต่อประสานความร่วมมือติดตามความเคลื่อนไหวของเรื่องขอรับความช่วยเหลือที่ส่งไปยังหน่วยงานผู้รับเป็นระยะอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการด้วย

## 4.2 ข้อเสนอแนะ



### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบูรณาการ

ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น หน่วยงานตามแผนภูมิข้างต้น ต้องมีกฎระเบียบ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากคนไทย ในต่างประเทศ สามารถเป็น “หน่วยงานผู้ส่ง” สามารถส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน ซึ่งเป็น “หน่วยงานผู้รับ” โดยต้องมีรายละเอียด

และระบุเหตุผลโดยชัดแจ้ง โดยมีข้อเสนอแนะให้มีกฎระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์อย่างน้อย ดังต่อไปนี้

1) กฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่เป็นต้นทางรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากคนไทยในต่างประเทศ เป็นหน่วยงานผู้ส่งสามารถส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานผู้รับได้ โดยอาจจะเป็นการส่งเรื่องราวทั้งหมดหรือบางส่วน และสามารถส่งกลับมายังหน่วยงานผู้ส่งให้รับกลับมาดำเนินงานต่อได้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการ

2) กฎระเบียบที่ครอบคลุมถึงงบประมาณในการใช้จ่ายเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์จากหน่วยงานผู้ส่งถึงหน่วยงานผู้รับว่า หากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ต้องใช้งบประมาณจากส่วนใดและหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่เกิดขึ้นของผู้ร้องเอง

3) กฎระเบียบให้หน่วยงานผู้ส่งสามารถที่จะติดต่อประสานความร่วมมือติดตามความเคลื่อนไหวของคดีที่ส่งไปยังหน่วยงานผู้รับเป็นระยะอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการ

4) กฎระเบียบกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับและผู้ส่งเอาไว้อย่างชัดเจน และหน่วยงานทั้งสองจะปฏิเสธไม่ยอมรับดำเนินการให้กับผู้ร้องหรือประชาชนผู้มาติดต่อร้องทุกข์ไม่ได้เว้นแต่จะเป็นความประสงค์ของผู้ร้องเอง

5) กฎระเบียบให้หน่วยงานภาครัฐสามารถส่งเรื่องราวร้องทุกข์ต่อไปยังองค์กรภาคเอกชน และ องค์กรนอกภาครัฐหรือ non-governmental organisation/organization: NGO ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร

6) ทุกหน่วยงานที่มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยในต่างประเทศ ควรกำหนดโครงสร้างให้มีศูนย์หรือหน่วยที่มีบุคลากรที่มีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือและประสานงานการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อประสานงานด้านช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศโดยเฉพาะ และผลิต สนับสนุน ส่งเสริมให้มีบุคลากรที่มีความถนัด ความสามารถ ความชำนาญในการติดต่อประสานงานให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยในต่างประเทศ โดยมีข้อเสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินภารกิจหลัก ดังต่อไปนี้

(ก) รับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนระหว่างประเทศ

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) ในกระบวนการบูรณาการ ทุกหน่วยงานควรมีการแบ่งปันข้อมูลเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการรวบรวมข้อมูล ที่มีความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์และงบประมาณ เป็นต้นว่า สำนักงานอัยการสูงสุดรับเป็นเจ้าภาพในการรวบรวม รับผิดชอบ ดูแล เก็บรักษาและแบ่งปันข้อมูล

2) จัดทำคู่มือในการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยระบุขั้นตอนการประสานความร่วมมือ หน่วยงานหลักที่เป็นผู้รับผิดชอบเฉพาะทางในแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงานร่วมกัน

#### 4.2.3 ข้อเสนอแนะแผนการบูรณาการเพื่อการพัฒนาในระยะเบื้องต้น

4.2.3.1 สำนักงานอัยการสูงสุดจัดตั้งคณะทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีหน่วยงานหลักที่มีศักยภาพและรับรู้ถึงสภาพปัญหาอยู่แล้ว คือ

- 1) สำนักงานอัยการสูงสุด
- 2) กระทรวงการต่างประเทศ
- 3) กรมที่ดิน
- 4) กรมการปกครอง
- 5) ศาลยุติธรรม

เพื่อร่วมมือกันในการบูรณาการเพื่อพัฒนาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศว่าด้วยเรื่องกฎหมายครอบครัวและมรดก เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกเป็นปัญหาที่สามารถป้องกันได้หากมีการเสริมสร้างองค์ความรู้พื้นฐานทางด้านกฎหมายให้แก่คนไทยในต่างประเทศและหน่วยงานของรัฐสามารถร่วมกันให้คำแนะนำและช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.3.2 คณะทำงานชุดนี้จะเป็นคณะทำงานที่ร่วมกันสรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ และร่วมกันพิจารณาแผนงานหรือโครงการเพื่อนำกลับไปเสนอต่อหน่วยงานของตนเอง เพื่อให้การพัฒนาที่มีผลอย่างเป็นรูปธรรมและถาวร เช่น การนำโครงการที่พิจารณาร่วมกันเพื่อไปทำแผนเสนอของบประมาณในหน่วยงานตนเอง และคณะทำงานนี้จะให้มุ่งเน้นการทำงานผ่านระบบสื่อออนไลน์เพื่อให้มีความต่อเนื่องและความรวดเร็วทันต่อสภาพปัญหาและความเป็นยุคดิจิทัล โดยแนวทางในการทำงานของคณะทำงานนี้จะมีรูปแบบเพื่อพัฒนาการบูรณาการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1) การเริ่มจากต้นทางในประเทศ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายในเบื้องต้นแก่กลุ่มเป้าหมาย คือ คนไทยที่มีจุดมุ่งหมายที่จะย้ายถิ่นฐาน



ไปอาศัยอยู่ในต่างประเทศ โดยการจัดโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายโดยร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ กรมที่ดิน และกรมการปกครอง เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ในส่วนที่เป็นของหน่วยงานตนเอง อีกทั้งยังเป็นการสร้างเครือข่ายคนไทยไปในขณะเดียวกัน เพื่อให้คนไทยเหล่านั้นเมื่อไปอาศัยในต่างประเทศจะได้รู้ช่องทางในการติดต่อหน่วยงานภาครัฐ

2) สร้างช่องทางการติดต่อหรือขอรับความช่วยเหลือในระบบสื่อออนไลน์ร่วมกัน โดยช่องทางนี้จะเป็นการร่วมมือและสนับสนุนการทำงานระหว่างหน่วยงานในการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของเครือข่ายคนไทยในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางและกลไกการปฏิบัติงานร่วมกันของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ให้การเกิดความต่อเนื่อง มีการบูรณาการที่ชัดเจนเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

3) คณะทำงานร่วมกันพิจารณาจัดทำช่องทางการติดต่อของแต่ละหน่วยงาน คือ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงการต่างประเทศ กรมที่ดิน และกรมการปกครอง ในส่วนที่เป็นมิติในด้านข้อมูลเกี่ยวข้องด้านระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างว่าเมื่อประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้ทำการติดต่อไปแล้ว แต่ไม่สามารถติดต่อหรือได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และทำการประชาสัมพันธ์ช่องทางการติดต่อดังกล่าวให้แพร่หลายต่อไป

4) การทำงานเชิงรุก โดยร่วมกันจัดโครงการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ จุดมุ่งหมายของโครงการเพื่อให้เผยแพร่และให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยในต่างประเทศ และสร้างเครือข่ายคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งการที่บุคลากรภาครัฐไปหาคนไทยในต่างประเทศจะสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเป็นจำนวนมากหลายร้อยคน ซึ่งเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของคนไทยในการเดินทางมาประเทศไทย และทำให้คนไทยรู้สึกที่ภาครัฐไม่ได้ทอดทิ้งแม้อยู่ในต่างประเทศ

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

สำนักงานพัฒนาคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

### บทความในวารสาร

พลรัฐวิษ วังษ์พิริยชัย ชมภูณัฐ หุ่นนาคศิริพร แยมินิล และประภาส ปิ่นตบแต่ง. รูปแบบการอภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน. วารสารสหศาสตร์, 19(1): 37-39.

สิริพันธ์ พลรบ. การบูรณาการความช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชนในประเทศไทย. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 9(17): 32-43.

### รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

วรพรรณี ดำรงมณี. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องการบูรณาการกลไกในภารกิจารคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ : กรณีศึกษาแรงงานไทยในเกาหลีใต้. หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันเทวะวงศัวโรปกการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2561.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ลักษณะพร ประกอบดี. NGOs คืออะไร?, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://thaingo.in.th/news/?p=content&act=detail&id\\_content=4291](http://thaingo.in.th/news/?p=content&act=detail&id_content=4291) [31 สิงหาคม 2564].

### สัมภาษณ์

กนกวรรณ เฟ่งสุวรรณ. อัครราชทูต ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 9 สิงหาคม 2564.

ปีตาภรณ์ ศุขอารีย์. ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ศาลยุติธรรม. สัมภาษณ์, 10 สิงหาคม 2564.

ภาคผนวก

คำถามสัมภาษณ์ เกี่ยวกับการบูรณาการ “งานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยใน  
ต่างประเทศเฉพาะกฎหมายครอบครัวและมรดก”

1. ในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในเรื่องครอบครัวและมรดกแก่คนไทย  
ในต่างประเทศของท่านนั้นพบกับอุปสรรคปัญหาด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจ  
ช่วยเหลือประชาชนหรือไม่อย่างไรบ้าง
2. ท่านคิดว่าหน่วยงานที่ท่านสังกัดมีอุปสรรคและข้อจำกัดในการบูรณาการร่วมกัน  
ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในเรื่อง  
กฎหมายครอบครัวและมรดกในด้านใดบ้าง
3. ท่านคิดว่าหากต้องมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความ  
ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัวและมรดก ควรบูรณาการ  
ด้านใดบ้าง
4. ท่านคิดว่าหากมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความ  
ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยในต่างประเทศในด้านที่ท่านเสนอแนะแล้ว จะสามารถให้ความ  
ช่วยเหลือทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกแก่คนไทยในต่างประเทศได้อย่างสัมฤทธิ์ผล  
หรือไม่ เพียงใด

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางรินฤทัย ชัชวาลวงศ์ พนมวัน
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li> <li>- เนติบัณฑิตไทยเนติบัณฑิตยสภา</li> <li>- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.) California Western School of Law สหรัฐอเมริกา</li> <li>- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.) มหาวิทยาลัย Indiana สหรัฐอเมริกา</li> </ul>
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2549-2558	<p>อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน</p>
พ.ศ. 2559-2561	ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด
พ.ศ. 2561-2562	<p>อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ</p>
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ช่วยเลขานุการอัยการสูงสุด