



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗



เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					แจ้งข่าว : เตือนภัย		06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงเนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00	
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30			สภาสนทนา	สภาสนทนา			ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวตีมาบอก	09.15
10.00			การเมืองเรื่อง			บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เกาะติดสภา	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บันทึกการประชุมสภา		11.00	
12.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน	รัฐสภาของเรา	ถ่ายทอดเสียง	ถ่ายทอดเสียง	สฎป..พันข่าวรัฐสภา	แผ่นดินถิ่นไทย	12.00	
13.00	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00	
15.00	จนเสรีจลีน	จนเสรีจลีน	รักเมืองไทย	จนเสรีจลีน	จนเสรีจลีน	สภาสาระ	ละครวิทยุ	15.00	
16.30	ครั้งที่ 2/2558	ครั้งที่ 2/2558	กาลครั้งหนึ่ง..	ครั้งที่ 3/2557	ครั้งที่ 3/2557	ชีวิตกับการเรียนรู้		สบาย สบาย	16.00
17.00	19 ต.ค.58	19 ต.ค.58	เมื่อวันนั้น	21 ส.ค.57	21 ส.ค.57	สะบัดจตุรโลก		สบาย สบาย	17.00
18.00	เดิหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)							เดิหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)	18.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน		เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น		
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
รายการจากสถาบันพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ		
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน		21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน								
22.00								22.00	

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



រដ្ឋសភា



ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร



ที่ปรึกษา

นางสายทิพย์ เซาวลิตถวิล
นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เซาวนศิริ

ทนายฎีก

นางนารีนารถ เหตุบุรุษ

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวจวีวรรณ เต็มผล
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรื่องสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ อินชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนันทน์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักงานการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวทยาวรรณ ศุภดิษฐ์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา
และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔ - ๕
โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความ
ที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่
นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏ
ในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการ
แต่ประการใด



ประกาศฉบับที่ ๓๖ เรื่อง ส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน

อย่างชัดเจน



การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒



บทบรรณาธิการ

สารคดี ท่านผู้อ่าน กลับมาพบกันอีกหนึ่งฉบับ กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารได้คัดเลือกบทความที่น่าสนใจมานำเสนอท่านผู้อ่านอีกเช่นเคย แต่ก่อนที่เราจะแนะนำบทความภายในเล่มนี้มีอะไรบ้าง ขอกล่าวถึงคอลัมน์พิเศษในฉบับนี้ก่อนค่ะ เริ่มต้นด้วย **พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว** ที่พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ ใจความสำคัญคือ ข้าราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง ทำให้ถูกต้อง มีเหตุผล และชอบธรรม เนื่องจากงานทุกชิ้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติและประชาชนทุกคน

อีกหนึ่งคอลัมน์ คือ **บทสัมภาษณ์พิเศษ “นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง”** กับการเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุม IPU” ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่า หากพิจารณาตามเงื่อนไข ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารไทยต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพใน IPU ไปแล้ว แต่ผู้แทนไทยยังคงได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมอย่างต่อเนื่อง มีเหตุผลอะไรที่ IPU เชิญไทยเข้าร่วมการประชุม และเราได้รับประโยชน์อะไรจากการประชุมครั้งนี้

สำหรับบทความภายในเล่มฉบับเดือนเมษายนนี้ ประกอบด้วย ๕ บทความ สองบทความแรกจะเกี่ยวกับข้อเสนอการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ได้แก่ เรื่อง **“ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (Eligibility to Raise Objection to the Election of Members of Local Assemblies or Local Administrators)** และ เรื่อง **“ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑”**

บทความเรื่องที่สาม **“ประสิทธิผลขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ : กรณีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด”** เป็นบทความที่มาจากงานวิจัย ผู้เขียนชี้ให้เห็นถึงผลดีของการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด เนื่องจากเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้แก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคต่อรัฐสภามากยิ่งขึ้น แต่ด้วยงบประมาณ สำนักงานทั้งหกแห่งได้ถูกยุบ จึงมีข้อเสนอแนะว่า หากจะมีการนำสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมาสานต่อใหม่ในอนาคต นับเป็นเรื่องที่ดี แต่ควรเตรียมความพร้อมทั้งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบุคลากร



บทความสองเรื่องสุดท้าย มีความสอดคล้องกับเดือนแห่งวันข้าราชการพลเรือน คือ บทความเรื่อง “กำเนิดระบบราชการและข้าราชการ” ที่ผู้เขียนกล่าวถึงต้นกำเนิดของระบบราชการ มีที่มาอย่างไร และปัจจุบันมีการแบ่งส่วนราชการของไทยอย่างไร เสมือนเป็นการปูพื้นฐานให้ผู้อ่านเข้าใจระบบราชการและข้าราชการ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบราชการของไทยในบทความเรื่องสุดท้าย “ข้อเสนอการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง”

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความภายในเล่มจะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่าน แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ





สารบัญ

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๔ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๙

Vol. 64 No. 4 April 2016

สัมภาษณ์พิเศษ

๙

นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง
กับการเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุม IPU

ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Eligibility to Raise Objection to the Election of Members
of Local Assemblies or Local Administrators)

๑๗

วชิราวุฒิ หัวเพชร

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๔๘

วรพชร จันทร์ขันตี

ประสิทธิผลขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ : กรณีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

๘๐

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกพร รักความสุข

กำเนิดระบบราชการและข้าราชการ

๑๐๙

ดร. กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต

ข้อเสนอการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

๑๕๐

ศ. ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์



การปฏิบัติงานทุกอย่างของข้าราชการ มีผลเกี่ยวเนื่อง
ถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนทุกคน,
ข้าราชการทุกฝ่ายทุกระดับ จึงต้องระมัดระวังการปฏิบัติทุกอย่าง
ให้สมควรและถูกต้องด้วยหลักวิชา เหตุผล ความชอบธรรม.
ข้อสำคัญ เมื่อจะทำการใด ต้องคิดให้ดี โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้น
ให้รอบคอบและรอบด้าน เพื่อให้งานที่ทำยังเกิดผลดี
ที่เป็นประโยชน์แท้แต่อย่างเดียว.

พระบรมราโชวาทของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙
อาคารเฉลิมพระเกียรติ โรงพยาบาลศิริราช
วันที่ ๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙



นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย

รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง
กัมภารเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุม IPU



สหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Union : IPU) เป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาได้ประชุมปรึกษาหารือกัน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกัน สมาชิกสหภาพรัฐสภาประกอบด้วยรัฐสภาของประเทศที่มีอธิปไตยโดยสมบูรณ์หรือรัฐสภาที่จัดตั้งโดยกฎหมายแม่บทแห่งดินแดน ซึ่งได้รับการรับรองจากสหประชาชาติโดยได้รับ

สิทธิและเอกสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ในฐานะผู้สังเกตการณ์ถาวรแห่งสหประชาชาติ

รัฐสภาของแต่ละประเทศจะสามารถจัดตั้งหน่วยประจำชาติในสหภาพรัฐสภาขึ้นได้เพียงหน่วยเดียวเท่านั้น การเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาจะต้องแสดงเจตจำนงและรับข้อผูกพันตามธรรมนูญแห่งสหภาพรัฐสภา โดยมีคณะมนตรีบริหาร (Governing Council) และคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) เป็นผู้พิจารณา



ทุก ๆ ปี ผู้แทนของรัฐสภาสมาชิก จะได้แสดงความคิดเห็นและอภิปรายในประเด็น ปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมทั้ง ด้านการเมือง ความมั่นคง สิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และอื่น ๆ ในการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา (Assembly) โดยในปีนี้มีการประชุมสมัชชาสหภาพ รัฐสภาไปแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ - ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ กรุงลูซากา สาธารณรัฐแซมเบีย ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่า หากพิจารณา ตามเงื่อนไขจะต้องถือว่า ประเทศไทยสิ้นสุด สมาชิกภาพในสหภาพรัฐสภาไปแล้วภายหลัง เหตุการณ์รัฐประหาร จึงเป็นที่น่าสนใจว่า มีเหตุผลอะไรที่ประเทศไทยได้รับเชิญให้เข้าร่วม การประชุมครั้งนี้ และเราได้รับประโยชน์อะไร จากการเข้าร่วมประชุม ซึ่งวารสารรัฐสภาสาร ฉบับนี้ได้รับโอกาสสัมภาษณ์พิเศษ หัวหน้า คณะผู้แทนไทยในการประชุมสมัชชาสหภาพ รัฐสภา ครั้งที่ ๑๓๔ (The 134th Assembly

of Inter - Parliamentary Union) ท่านสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ คนที่หนึ่ง

การประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา เป็นการประชุมเกี่ยวกับอะไร

สหภาพรัฐสภาหรือ IPU คือ องค์กร ะหว่างประเทศที่เป็นศูนย์กลางการปกครอง ระบบรัฐสภา โดยมีสมาชิกทั่วโลกถึง ๑๖๗ ประเทศ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศ สมาชิกที่ยาวนานมาถึง ๖๐ ปี ซึ่งสมัชชา สหภาพรัฐสภา หรือ IPU เป็นศูนย์กลางของ การดำเนินกิจกรรมร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยหลัก ๆ คือ การประชุมสามัญประจำปี ซึ่งกำหนดให้มีการประชุมปีละ ๒ ครั้ง หรือ ๖ เดือน ๑ ครั้ง ครั้งแรกจะจัดขึ้นช่วงฤดูใบไม้ผลิ ระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม ณ เมืองหลวงของประเทศภาคี และการประชุม ครั้งที่สองของปีจะจัดขึ้นในช่วงฤดูใบไม้ร่วง

ประมาณเดือนกันยายนหรือตุลาคม ณ นคร เจนีวา สมาพันธรัฐสวิส นอกเหนือจากนั้น เป็นเรื่องของการดำเนินงานของประเทศสมาชิก

“การมีส่วนร่วมของคนรุ่นใหม่ในประชาธิปไตย” (Rejuvenating democracy : Giving voice to youth) โดยชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริง



ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุม IPU จะเป็น ศูนย์กลางในการดูแลประเทศสมาชิกว่าปฏิบัติตาม มติในครั้งนั้นหรือไม่

คือสิ่งที่มากกว่าการเลือกตั้ง คือเป็นการเลือกตั้ง ที่มีเสรีภาพและยุติธรรม ประชาธิปไตยคือ สิ่งที่ต้องมาจากประชาชนภายในประเทศ และ ต้องเริ่มจากเด็กและเยาวชน ซึ่งประเทศไทย ได้ดำเนินการเตรียมการให้แก่เด็กและเยาวชน รุ่นใหม่โดยการสร้างพื้นฐานให้เข้มแข็งเพื่อนำ ไปสู่ประชาธิปไตยที่แท้จริงผ่านกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ โครงการยุวชนประชาธิปไตย สัมมนา เชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นปีละสองครั้งโดยสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โครงการพัฒนา

สุนทรพจน์ “การมีส่วนร่วมของ คนรุ่นใหม่ในประชาธิปไตย”

ในการประชุมครั้งนี้ สหภาพรัฐสภา เน้นการให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมือง โดยผมได้กล่าวสุนทรพจน์ ในการอภิปรายทั่วไป ภายใต้หัวข้อ



ผู้นำประชาธิปไตยของเยาวชน ที่จัดโดย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กิจกรรมทั้งสองกิจกรรมนี้ เพื่อปลูกฝัง
ให้เยาวชนเข้าใจในประชาธิปไตย เพื่อให้เกิด
ความรักและหวงแหนประชาธิปไตย เมื่อถึงวัย
ที่สามารถเข้าสู่เวทีการเมืองได้ พวกเขาจะ
มีความกระตือรือร้น ซึ่งการเข้ามาในที่นี้
ไม่ได้หมายถึงเข้ามาอยู่ในสภาเท่านั้น หากอยู่
วงนอกก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการ
เมืองได้ เช่น การให้ความคิดเห็นทางการเมือง
การแสดงออก การเป็นผู้นำในชุมชนเพื่อ
ผลประโยชน์ในชุมชนตนเอง การดูแลระบบนิเวศน์
ในชุมชนตนเอง ทั้งหมดคือการมีส่วนร่วม
ทางการเมือง

สิทธิสตรีกับการเมือง

นอกจากเรื่องเยาวชนแล้ว สหภาพ
รัฐสภายังเน้นสิทธิสตรี โดยการประชุมสมัชชา
สหภาพรัฐสภาในปีที่ผ่านมา ณ กรุงเทพมหานคร

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีหัวข้อ
ให้สตรีมีความเสมอภาคทางการเมือง
หลักการสำคัญ คือ หญิงหรือชายต้องมีความ
เสมอภาคกันทางการเมือง ซึ่งในระยะหลังจะมี
แนวโน้มขอร้องให้ประเทศสมาชิกกำหนดเป็น
กฎหมายในประเทศตัวเอง กำหนดสัดส่วน
ของสตรีทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้
ยังหาข้อยุติไม่ได้ เพียงแต่ให้เป็นนโยบายแบบกว้าง
เพื่อคำนึงถึงสิทธิสตรีทางการเมืองมากขึ้น
ไม่ต้องถึงขั้นออกกฎหมายกำหนดร้อยละ
ของจำนวนสตรีในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและวุฒิสภา เพราะมีข้อโต้เถียงว่า
หากสตรีในประเทศนั้นไม่พร้อมหรือหาสตรีได้
ไม่ครบ กลายเป็นว่าสภานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงน่าจะเป็นสิทธิ
ของประชาชนมากกว่าว่าจะเลือกใครมาเป็น
ตัวแทน ซึ่งยุคที่ไม่มีกฎหมายไปปิดกั้น อยู่ที่สตรี
ว่าจะลงเลือกตั้งหรือไม่ แล้วจะได้รับเลือกไหม



ไทยกับการเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภา

สหภาพรัฐสภากำหนดคุณสมบัติของประเทศที่เป็นสมาชิกไว้ว่า ต้องเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา แต่จากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประเทศไทยไม่ได้อยู่ในช่วงการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงมีคำถามเกิดขึ้นว่า จะคงดำรงสมาชิกภาพของไทยไว้หรือไม่ ซึ่งจากการได้รับเชิญให้เข้าร่วม

ประชุมสหภาพรัฐสภา แสดงให้เห็นว่า เหนือกว่าโลก มีความเข้าใจประเทศไทย ประกอบกับท่าทีที่ชัดเจนของประเทศไทย โดยผู้แทนจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าร่วมประชุมทุกครั้ง ได้ยืนยันถึงโรดแมปอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยมีการเลือกตั้งในปี ๒๕๖๐ ประเทศไทยจึงยังคงดำรงสมาชิกภาพและยังให้ประเทศไทยได้ร่วมกิจกรรมกับสหภาพรัฐสภาต่อเนื่องตลอดมาตั้งแต่รัฐประหาร ในปี ๒๕๕๗

นอกจากนี้ ในการการประชุมอาเซียน + ๓ ยังให้เกียรติประเทศไทยดำรงสมาชิกภาพ และมอบหมายให้ผู้แทนไทยทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม จึงยืนยันได้ว่าในเวทีโลก ยังยอมรับประเทศไทย ไม่ได้ถูกบอยคอตอย่างที่เป็นข่าวกันอยู่

ของ IPU และเป็นคณะกรรมการผู้พิจารณาตัดสินใจในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ของ IPU

นอกจากนี้ ยังได้มีโอกาสประชุมกับประธาน IPU กับท่านเลขาธิการ IPU เพื่อรายงานให้ทราบถึงความก้าวหน้าและพัฒนาการภายในประเทศ ก่อนการทำ



การประชุมทวิภาคีกับหัวหน้าประเทศต่าง ๆ

ระหว่างการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาครั้งนี้ ยังมีโอกาสประชุมหารือทวิภาคีกับหัวหน้าคณะผู้แทนญี่ปุ่นและหัวหน้าคณะผู้แทนเวียดนาม ที่เลือกหารือกับสองประเทศนี้ เพราะสองประเทศมีผู้แทนในคณะมนตรีบริหาร ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารกิจการโดยรวม

ประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการเลือกตั้งในปี ๒๕๖๐ ซึ่งทั้งหมดเป้าหมายเพื่อชี้แจงสองต่อสองกับผู้นำประเทศและผู้นำ IPU เพื่อให้เข้าใจถึงความเป็นจริงเพื่อกลับไปสู่การเป็นประชาธิปไตย การเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งตามโรดแม็ป ซึ่งการประชุมเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับประเทศไทย มากกว่าการรับรู้ผ่านช่องทางต่าง ๆ

ผลสำเร็จจากการเข้าร่วมประชุม

การเข้าร่วมประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓๔ ของคณะผู้แทนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นับว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังคงรักษาสมาชิกภาพในสหภาพรัฐสภาและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมกลุ่มอาเซียน + ๓ ของรัฐสภาได้อย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ นางสาวรณี สิริเวชชะพันธ์ รองประธานคณะกรรมการสังคม กิจการเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส คนที่สอง และเลขาธิการกรรมการบริหารกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทย - ญี่ปุ่น ได้รับการสนับสนุนอย่างอบอุ่นในการเสนอชื่อเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการประสานงานสมาชิกรัฐสภาสตรีในสหภาพรัฐสภา ในสัดส่วนของกลุ่มภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก

และที่สำคัญ ผู้แทนสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้โอกาสการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๓๔ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นเวทีในการสร้างความเข้าใจอันดีในประเด็นสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย กับนานาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จด้วยดี





ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Eligibility to Raise Objection to the Election of Members
of Local Assemblies or Local Administrators)

วชิราวุฒิ ห้วเพชร^{*}

ฉบับ ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยการก่อการของคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น สภาพพื้นฐานทางสังคมและบริบทภูมิหลังของสังคมไทยในขณะนั้นยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับ วิธีการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

^{*} นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยทักษิณ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



มาเป็นระบอบประชาธิปไตยของไทย เกิดจากชนชั้นนำของประเทศจำนวนหนึ่งเท่านั้น หากได้เกิดจากการเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ไม่ แม้แต่ขณะนี้เองความรู้ความเข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศก็ยังไม่มีความเข้าใจถึงวิธีการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ถึงเจตนารมณ์ตามวิถีแห่งประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปรากฏในสองลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่ง เป็นรัฐธรรมนูญมุ่งจะใช้บังคับเป็นการถาวร โดยมีการร่างอย่างเป็นระบบกับอีกลักษณะหนึ่ง มุ่งจะใช้บังคับใช้ลักษณะเป็นการชั่วคราว ซึ่งมักเรียกว่า “รัฐธรรมนูญการปกครอง” รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางฉบับใช้บังคับเป็นเวลานาน เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเกิดขึ้นโดยการทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ๙ ปีเศษ แต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรหลายฉบับใช้บังคับในระยะเวลาดสั้น ๆ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ซึ่งไม่ได้อยู่ในมือของประชาชนอย่างแท้จริงแต่กลับตกอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายทหารระดับสูง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญที่มุ่งจะใช้บังคับเป็นการถาวรจึงมักถูกยกเลิกโดยรัฐประหารโดยคณะผู้นำทางทหาร ซึ่งคณะรัฐประหารมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น คณะปฏิวัติ คณะปฏิรูป หรือคณะรักษาความสงบเรียบร้อย เมื่อยึดอำนาจได้สำเร็จก็จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แล้วจึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มุ่งใช้บังคับถาวรแล้วก็จะมีการเลือกตั้ง และตามด้วยการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แต่เมื่อรัฐบาลบริหารประเทศไปได้ระยะหนึ่งก็จะถูกรัฐประหารและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พร้อมทั้งจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่อีก หมุนเวียนเป็นวงจรการเมืองของรัฐไทยมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานนับหลายสิบปีนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา





สิ่งที่สามารถนำมาเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือ “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่แทนตนเอง เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติ จัดทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือกลุ่มทางการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้ที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ตนเอง ประชาชนจะไม่เลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์หรือไม่เอื้อต่อความต้องการของตน สำหรับการเลือกตั้ง “ผู้แทน” ของประชาชนเพื่อเข้ามาบริหารราชการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ของประเทศไทยนั้น มองภาพไปยังประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งสามารถแบ่งการเลือกตั้ง “ผู้แทน” ของประชาชนได้เป็น ๒ ระดับคือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

การปกครองในระดับท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการปกครองของประเทศไทยที่ต้องการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นตามหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ทั้งนี้พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยแตกต่างจากพัฒนาการการปกครองของต่างประเทศที่มีรากฐานประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งจากพื้นฐานของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีพัฒนาการที่ล่าช้าและยังไม่สามารถเป็นองค์กรที่เข้มแข็งตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทั้งทางการเมือง การปกครอง และการบริหารจากรัฐไปสู่ประชาชนในชุมชนและหมู่บ้าน ทั้งประชาธิปไตย แบบตัวแทนและประชาธิปไตยทางตรง



โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติมิให้ข้าราชการของรัฐเข้าไปดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประชาชนใช้อำนาจประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นโดยตรงในการเสนอร่างข้อบัญญัติและถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๙ หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถูกลดบทบาทในการบริหารราชการลง มีการกำหนดภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดสรรส่วนรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นทั้งในรูปของภาษีและเงินอุดหนุนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๔ ให้มีกฎหมายกำหนดและแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในด้านการจัดระบบการบริการสาธารณะ บริหารการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง ผ่านภารกิจที่ต้องถ่ายโอนในช่วงระยะ ๑๐ ปี ตามความพร้อมของท้องถิ่นต่าง ๆ อันประกอบด้วย (๑) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (๒) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต (๓) ด้านการจัดระเบียบชุมชน และการรักษาความสงบเรียบร้อย (๔) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (๕) ด้านการบริหารการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ (๖) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งจากการมีอำนาจหน้าที่ของตนมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้เอง จึงมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยเฉพาะพบว่านักการเมืองระดับชาติจำนวนมากผันตัวเองลงมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นในระดับท้องถิ่นมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและร่วมส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและมีบทบาทในการเป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาภายในชุมชน จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของ





รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รวมถึงการแสดงออกซึ่งความสามารถ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอันจำเป็นและมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น ที่จะเข้ามาดูแลพัฒนาแก้ไขปัญหาและมีบทบาทสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและประเทศชาติ

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการทุจริตและไม่เป็นธรรมอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักพบว่า วิธีการและรูปแบบการทุจริตในการเลือกตั้งได้มีวิวัฒนาการไปอย่างรวดเร็ว กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งซึ่งเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่อาจป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดจากสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งที่สามารถใช้สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้เฉพาะในเขตที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งนั่นเอง

ดังนั้น บทความทางวิชาการนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งพบว่ายังคงมีประเด็นปัญหาที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์และหาข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์ในประเด็น **“ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”**



๑. การปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ^๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองตนเอง เพื่อที่จะสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่มีการควบคุมโดยรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งปราศจากการควบคุมของรัฐมิได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐนั้นทำขึ้น

๑.๒ สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๑ การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

๑.๒.๒ หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองของท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล

^๑ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๗), หน้า ๔.





อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

๑.๒.๓ หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ยุทธิตามกฎหมายแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีสิทธิจะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

๒) สิทธิที่เป็นหลักการในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจ หน้าที่ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

๑.๒.๔ มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

๑.๒.๕ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมดังเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

๑.๓ องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๓.๑ สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง



โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๑.๓.๒ พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทาง ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีกฎเกณฑ์กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษา ขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งประชาชาติ (FAO) องค์การ ศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักงาน สังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้ บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

๑.๓.๓ การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของ รัฐบาล เป็นต้น

๑.๓.๔ องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจาก รัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

๑.๓.๕ การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร สมาชิกเหล่านี้ ทั้งหมดหรือบางส่วนได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามี ส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

๑.๓.๖ อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ





๑.๓.๗ งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๑.๓.๘ การควบคุมของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแล จากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยมีอิสระในการดำเนินงานแต่มีได้หมายความว่า มีอิสระอย่างเต็มที่ จนท้องถิ่นกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

๒. การเลือกตั้ง

ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชนนั้นเป็นที่ยอมรับว่า “การเลือกตั้ง” (Election) เป็นรูปแบบพื้นฐานที่เหมาะสมที่สุดภายใต้รูปแบบอันหลากหลายของการให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่สะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการส่งบุคคลหรือคณะบุคคลเชิงกลุ่มการเมืองที่มีอุดมการณ์และแนวนโยบายในการใช้อำนาจอันสอดคล้องกับความต้องการของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด รวมตลอดจนถึงการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นองค์รวมและท้ายที่สุด คือ การสร้างความกินดีอยู่ดีให้แก่ตนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญและเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสวงหาทางเลือกในการปกครองและสนองความต้องการของเขาเอง หากพิจารณาในทางทฤษฎีการเลือกตั้งถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญอันหนึ่งว่าในช่วงเวลาหนึ่ง คณะบุคคลใดจะได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศและประเทศจะเป็นไปในแนวทางใดก็ด้วยความเห็นชอบหรือฉันทานุมัติของประชาชนส่วนใหญ่จากกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีเหตุผลหรือปัจจัยที่น่าพึงรองรับหรือเป็นไปโดยอาศัยความรู้สึกบางประการผ่านนโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดนั่นเอง



๒.๑ ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย เป็นกระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออก ถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งบทบาท ในแง่การกำหนดตัวผู้บริหารประเทศและการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ ในการส่งเสริม สนับสนุนการบริหารประเทศของผู้มีอำนาจปกครองด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้ง ผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล หรือเป็นการที่ประชาชนได้แสดงออก ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนเลือกตัวแทนของเขาตาม ความเห็นโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งในทาง นิติบัญญัติและการบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ที่สมัครใจ เสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับการเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็น ผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด มิลลิติตามที่ได้รับมอบหมายจาก ประชาชน

๒.๒ ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง เป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศ ประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของ ประชาชนในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทน ไปปฏิบัติการแทนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจ อธิปไตย ด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและมีความสัมพันธ์ กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด ประการหนึ่งและเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีอาจขาดไปได้ของการปกครองแบบ ประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศ ในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของปวงชนได้ใช้อำนาจ แทนตน





๒.๓ คุณค่าของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจรัฐบาลหรือผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสคัดเลือกตัวแทนไปเป็นผู้บริหารประเทศ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ โดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นการแสดงเจตจำนงในการปกครองของประชาชนแล้ว ผู้ใช้อำนาจการเมืองการปกครองซึ่งได้รับอาณัติจากประชาชนย่อมสามารถกระทำการต่าง ๆ ในนามประชาชนได้อย่างเต็มที่เพราะได้รับอำนาจโดยความนิยมจากประชาชนนั่นเอง

๒.๔ หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาลและผู้ปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งมักถูกกำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีฐานะเป็นบทบัญญัติสูงสุดแห่งรัฐ โดยมีสถานะเป็นบทรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและใช้บังคับกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือลงมติทางการเมืองทุกประเภท ได้แก่ ความอิสระแห่งการเลือกตั้ง, หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา, หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม, หลักการออกเสียงทั่วไป, หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค และหลักการลงคะแนนลับ โดยสามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งได้ว่า การเลือกตั้งนั้นไม่ว่าระดับใดหรือที่ไหน ถ้าอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ดังนี้

๑) มีบุคคลหลายคนหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชี ในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้เลือก ถ้ามีเพียงบุคคลเดียวหรือมีบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียว จะไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

๒) จะต้องให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะเลือกหรือไม่เลือกก็ได้ โดยไม่มีการบังคับขู่เข็ญจากผู้สมัครคนใด คนหนึ่ง หรือบัญชีใดบัญชีหนึ่งด้วยวิธีการใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

๓) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อคิดเห็นหรือนโยบายต่าง ๆ จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้ให้ตัวแทนตามต้องการ



๔) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

๓. การกำหนดเขตเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดถึงเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและเขตเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

๓.๑ การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา นั้น ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และตามข้อ ๑๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น โดยกำหนดไว้ ดังนี้

๓.๑.๑ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกจะพึงมีในอำเภอนั้น

๓.๑.๒ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จะแบ่งเขตเทศบาลเป็นสองเขตเลือกตั้ง หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ซึ่งได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คน เป็นต้นไป มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง จะแบ่งเขตเทศบาล





เป็นสามเขตเลือกตั้ง และหากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนเป็นต้นไป มีรายได้พอควรแก่ การปฏิบัติหน้าที่ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร จะแบ่งเขตเทศบาลเป็นสี่เขตเลือกตั้ง และต้องมีจำนวนสมาชิกเท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง

๓.๒.๓ การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเขตเลือกตั้งโดยถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งการตั้งหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กำหนดให้บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง โดยให้ถือความสะดวกในการปกครอง คือ ถ้าเป็นที่มีคนรวมอยู่กันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณ ๒๐๐ คน เป็นหนึ่งหมู่บ้าน หรือ ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

๓.๒.๔ การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ถือเขตการปกครองเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เกินหนึ่งแสนคนให้แบ่งเขตนั้นออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนคน แต่หากเขตใดมีจำนวนราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้เพิ่มเขตเลือกตั้งในเขตนั้นได้อีกเขตเลือกตั้ง

๓.๒.๕ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา แบ่งเขตเมืองพัทยาออกเป็นสี่เขตเลือกตั้งและต้องมีจำนวนสมาชิกเท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง

๓.๒ การกำหนดเขตเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

การกำหนดเขตเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยานั้น จะใช้เขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก



สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖

๔. การคัดค้านการเลือกตั้ง

๔.๑ ความหมายของการคัดค้านการเลือกตั้ง

การคัดค้านการเลือกตั้ง หมายถึง มาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม รวมทั้งแก้ไขการเลือกตั้งที่มีการทุจริต หรือเกิดข้อบกพร่อง ให้กลับเข้าสู่รูปเข้ารอยเป็นไปตามวิถีทางที่ถูกต้อง โดยให้ผู้มีสิทธิคัดค้านได้ยื่นคำร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งนั้น เป็นไปตามรูปแบบ วิธีการ และมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม ตามที่กำหนดไว้ หรือมีการทุจริต หรือเกิดข้อบกพร่องขึ้น อันสมควรที่จะยกเลิกเพิกถอนและให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่หรือไม่^๒

๔.๒ วัตถุประสงค์ของการคัดค้านการเลือกตั้ง

๔.๒.๑ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมและเป็นไปตามหลักพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจาก การเลือกตั้งเป็นกระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งบทบาทในแง่การกำหนดตัวผู้บริหารประเทศและการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ในการส่งเสริมสนับสนุน

^๒ ชัยรักษ์ จยารวรรณ, “การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๔๕.





การบริหารประเทศของผู้มีอำนาจปกครองด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อมุ่งหวังที่จะให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจแทนตนในการบริหารกิจการต่าง ๆ ดังนั้น กฎเกณฑ์และกติกาการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง แต่ละระดับ จึงต้องมีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองกฎเกณฑ์และกติกาดังกล่าว อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้ง

๔.๒.๒ เพื่อแก้ไขการเลือกตั้งที่เกิดความบกพร่องให้กลับเข้าสู่กฎเกณฑ์ และกติกาที่ถูกต้อง เนื่องจากการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบ การเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า แม้การจัดการเลือกตั้งจะได้สิ้นสุดลงด้วยการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่การประกาศผล การเลือกตั้งไปเป็นเพียงกระบวนการหนึ่งการจัดการเลือกตั้งในภาพรวม กระบวนการเลือกตั้ง นั้นยังไม่สิ้นสุดลง เพราะจะมีการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้นว่าได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ตามกฎเกณฑ์และกติกาที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่

๔.๒.๓ เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เป็นการ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ดำเนินการร้องคัดค้านการเลือกตั้งที่มีได้ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม โดยดำเนินการร้องคัดค้านต่อองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัย เพื่อเพิกถอนการเลือกตั้งที่มีการทุจริตหรือมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นสิทธิ โดยชอบธรรมตามกฎหมายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการเลือกตั้ง จะใช้สิทธิเพื่อปกป้อง คุ้มครอง และเรียกร้องสิทธิที่จะพึงมีพึงได้ของตน และเมื่อพิจารณาในแง่ของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้ง จะเป็นการขจัดผู้แทนราษฎรที่ได้เป็นผู้แทนโดยวิธีที่ไม่ชอบธรรมและขจัดเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งที่จัดการเลือกตั้งโดยวิธีการที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม^๓

^๓ พนม เจริญประยูร, การคัดค้านการเลือกตั้ง, วารสารนิติศาสตร์ ๑๘,๒ (๒๕๓๓): ๑๒๘ - ๑๒๙.



๔.๒.๔ เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด สั่งเพิกถอน การเลือกตั้งที่บกพร่องและให้มีการเลือกตั้งใหม่ นอกจากวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น วัตถุประสงค์หลักของการคัดค้านการเลือกตั้งอีกประการหนึ่งอยู่ที่การให้องค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งที่มีได้ดำเนินไป ตามกฎหมายและกติกาก็ถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม มีการทุจริตหรือบกพร่อง เพื่อให้มีการ จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างแท้จริง

๔.๓ องค์ประกอบของการคัดค้านการเลือกตั้ง

การคัดค้านการเลือกตั้ง มีองค์ประกอบที่สำคัญซึ่งจะทำให้เห็นรูปแบบ และวิธีการของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ๆ ว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด องค์ประกอบดังกล่าว มีอยู่ ๓ ประการ ได้แก่ ประการแรก “ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง” เป็นองค์ประกอบ ที่จะแสดงให้เห็นถึงตัวบุคคลผู้มีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ประการที่สอง “มูลเหตุในการ คัดค้านการเลือกตั้ง” เป็นองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นถึงเหตุที่จะทำให้ผู้มีสิทธิคัดค้าน การเลือกตั้งร้องคัดค้านการเลือกตั้งขึ้น และองค์ประกอบของการคัดค้านการเลือกตั้ง ประการสุดท้าย คือ “องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง” เป็นองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นว่าองค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการ คัดค้านการเลือกตั้ง รวมทั้งทำให้ทราบได้ถึงกระบวนการพิจารณาขององค์กรนั้น ๆ โดยองค์ประกอบทั้งสามประการ มีรายละเอียด ดังนี้

๔.๓.๑ ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง องค์ประกอบในประการแรกนี้ มีความสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะมีสิทธิในการดำเนินการคัดค้าน การเลือกตั้งว่าบุคคลใดบ้างที่จะมีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง ที่เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุม ตรวจสอบการเลือกตั้งตามรูปแบบการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย





๔.๓.๒ มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง มูลเหตุที่จะคัดค้านการเลือกตั้ง ถือเป็นองค์ประกอบในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นการกำหนดให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้ทราบว่า เหตุใดบ้างที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งเห็นว่าได้กระทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และสามารถยกขึ้นโต้แย้งผลของการเลือกตั้งนั้นต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนผลการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่^๔

๔.๓.๓ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง เนื่องจากการพิจารณาถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง มีหน้าที่เป็นองค์กรที่จะเป็นผู้พิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าสมควรที่จะเพิกถอนผลการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ โดยสามารถจัดแบ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งได้เป็น ๓ กลุ่ม ประกอบด้วย (๑) กลุ่มที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด (๒) กลุ่มที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด และ (๓) กลุ่มที่ให้องค์กรพิเศษเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งองค์กรเหล่านี้อาจได้แก่ คณะกรรมการพิเศษในการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๔.๔ การยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง^๕

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔ ออกใช้บังคับ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนด

^๔ พัชโรดม ลิมปิษเฐียร, กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา, (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๒๗ - ๒๘.

^๕ ญัฐกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปารมี, คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๕๕), หน้า ๑๓๐ - ๑๓๒.



ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวน หลักเกณฑ์ วิธีการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง และระยะเวลาการยื่นคำร้องคัดค้าน เพื่อเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่โดยปกติแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมักจะไม่ทำการสืบสวนสอบสวนเอง แต่จะแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นมาช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนเรียกว่า “คณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน” ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยกระบวนการร้องคัดค้านและการสืบสวนสอบสวน มีขั้นตอนและวิธีการพอสังเขป ดังนี้

๔.๔.๑ ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง

๑) กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๒) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งนั้น

๒) กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ คน

(๒) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้น

๔.๔.๒ ลักษณะของคำร้องคัดค้าน

คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายการตามข้อ ๙ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้แก่





- ๑) วัน เดือน ปี ที่ทำคำร้อง
- ๒) ชื่อ ที่อยู่ และสถานะของผู้ร้อง หากมีหลายคน อาจจัดทำเป็นบัญชีแนบท้ายคำร้องก็ได้ และหากมีหมายเลขโทรศัพท์หรือโทรสารควรระบุเพื่อความสะดวกในการติดต่อ
- ๓) ชื่อผู้ถูกร้อง พร้อมที่อยู่และสถานะของผู้ถูกร้อง (ถ้ามี) หากมีหลายคนอาจจัดทำเป็นบัญชีแนบท้ายคำร้องก็ได้
- ๔) ระบุข้อเท็จจริงของแต่ละข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับ วัน เวลา และสถานที่ ที่เกิดการกระทำ รวมทั้งบุคคลและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ร้องต้องระบุให้ชัดว่าใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร และเพื่อใคร รวมทั้งระบุพยานบุคคล พยานเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ๕) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง ผู้ร้องคัดค้านต้องลงลายมือชื่อของตนเองเท่านั้น

สำหรับคำร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานในหน่วยเลือกตั้งหรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ให้ยื่นพร้อมหลักฐานการทักท้วงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยแบบทักท้วงดังกล่าวจะมีอยู่ในทุกหน่วยเลือกตั้งและทุกสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งหากผู้ร้องคัดค้านไม่ได้ทักท้วงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และไม่มีแบบทักท้วงดังกล่าวมายื่นพร้อมกับหนังสือร้องคัดค้าน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจไม่รับคำร้องคัดค้านดังกล่าวไว้พิจารณาได้

- ๖) ผู้ร้องคัดค้านการจะต้องยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยยื่นที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหตุแห่งการร้องเกิดขึ้น หรือเชื่อได้ว่าเหตุแห่งการร้องเกิดขึ้นในจังหวัดนั้น เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจยื่นที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ส่วนกลาง) ก็ได้ และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นผู้ร้องมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจนำคำร้องไปยื่นแทนก็ได้



๗) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องคัดค้าน คำร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งอาจยื่นได้ก่อนวัน ประกาศผลการเลือกตั้งหรือภายใน ๓๐ วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีคำร้องเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายให้ยื่นภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง คำร้องกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ให้ยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันประกาศผลนับคะแนนใหม่

๕. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งที่ผ่าน ๆ มานั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ให้ความสำคัญในการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เนื่องจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีลักษณะการทำงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่าการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคหลายประการ

ผู้เขียนได้ศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งนับว่าเป็นมาตรการที่สำคัญในการควบคุมและตรวจสอบให้การเลือกตั้งดำเนินไปตามกฎเกณฑ์ กติกาที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ และยุติธรรม ทั้งยังเป็นวิธีการที่จะแก้ไขการเลือกตั้งที่เกิดจากการทุจริตหรือเกิดข้อบกพร่องที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ กติกาที่ถูกต้อง ให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ และยุติธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งประเด็นปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง ที่ผู้เขียนนำมาศึกษาวิเคราะห์ คือ ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นองค์ประกอบประการแรกของการคัดค้านการเลือกตั้งดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้ทราบถึงผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องซึ่งจะมีสิทธิในการดำเนินการคัดค้านการเลือกตั้งว่าบุคคลใดบ้างที่จะมีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง





โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๐๒ ความว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคน ผู้สมัคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในเขตเลือกตั้งนั้นเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง เป็นไปโดยทุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในสามสิบวันแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง...” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ให้สิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งแก่บุคคล ๓ กลุ่ม ได้แก่ (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคน (๒) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ กำหนดไว้ว่า “ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง...” (๔) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งนั้น กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ คน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้นดังกล่าวข้างต้นที่จะสามารถใช้สิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมูลเหตุที่จะคัดค้านการเลือกตั้งและมูลเหตุเช่นว่านั้นได้เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง สมัครรับเลือกตั้ง หรือบริหารราชการแผ่นดินอยู่

นอกเหนือจาก ประเด็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่น่าสนใจอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้วนั้น ประเด็นที่น่าสนใจซึ่งเกี่ยวโยงโดยตรงกับประเด็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือ ประเด็นเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเหตุให้การคัดค้านการเลือกตั้งไม่อาจดำเนินไปอย่างเต็มที่ เนื่องจากในการแบ่งพื้นที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ออกเป็นส่วน ๆ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นสิทธิ



ในการร้องเรียนการเลือกตั้ง หน้าที่ไปเลือกตั้ง รวมทั้งสิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้งเฉพาะภายในเขตเลือกตั้งตามที่มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดไว้ว่า เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะใช้สิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นก็จำเป็นต้องใช้สิทธิคัดค้านภายในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งอยู่ด้วยเท่านั้น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้สิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้งนอกเขตดังกล่าวไม่ได้

สามารถสรุปได้ว่า การคัดค้านการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในลักษณะข้างต้น ทำให้สิทธิในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งกระทำต่างกันได้ กล่าวคือ หากเป็นการเลือกตั้ง “สมาชิกสภาท้องถิ่น” อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา นั้น ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้เฉพาะเขตการเลือกตั้งภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่หากเป็นการเลือกตั้ง “ผู้บริหารท้องถิ่น” อันได้แก่ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา นั้น ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งกลับสามารถใช้สิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้ทุกเขตการเลือกตั้งภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตัวอย่างเช่น

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน ๔ เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยหวัคະແນนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະແນนอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ ๑ ของเทศบาลนครแห่งนั้น กรณีเช่นนี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่เขตเลือกตั้งที่ ๑ ได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະແນนของผู้สมัครดังกล่าวนี้ด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครในเขตเลือกตั้งนั้นได้





กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน ๓ เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหวัคະແນของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະແນอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ ๑ ของเทศบาลเมืองแห่งนั้น กรณีเช่นนี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่เขตเลือกตั้งที่ ๑ ได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະແນของผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นได้

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน ๒ เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหวัคະແນของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະແນอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ ๑ ของเทศบาลตำบลแห่งนั้น กรณีเช่นนี้หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่เขตเลือกตั้งที่ ๑ ได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະແນของผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตเลือกตั้งนั้นได้

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนหลายหมู่บ้านหรือหลายเขตเลือกตั้ง หากมีการซื้อเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยหวัคະແນของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະແນอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ ๑, ๒ และ ๓ ขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น กรณีเช่นนี้หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คนที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่เขตเลือกตั้งที่ ๑, ๒ และ ๓ ได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະແນของผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามเขตนั้นได้

กรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ทั้ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา นั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตลอดทั้งเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งในกรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น



ไม่ค่อยพบปัญหาในประเด็นก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิคัดค้านการเลือกตั้งมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากกรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นมีจำนวนประชากรซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนมากกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

กรณีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในจังหวัดหนึ่งมีเพียงเขตเลือกตั้งเดียว ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหวัคະແນຂອງผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະແນอยู่ ในเขตเลือกตั้งภายในจังหวัดแห่งนั้น กรณีเช่นนี้หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตจังหวัดนั้น หากได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະແນຂອງผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้

กรณีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน ๔ เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหวัคະແນຂອງผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະແນอยู่ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลนครแห่งนั้น กรณีเช่นนี้หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่ในเขตเลือกตั้ง ภายในเทศบาลนครได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະແນຂອງผู้สมัครดังกล่าว นั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร ในเขตเทศบาลนครนั้นได้

กรณีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมือง ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน ๓ เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหวัคະແນຂອງผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະແນอยู่ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลเมืองแห่งนั้น กรณีเช่นนี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลเมืองได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະແນຂອງผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองในเขตเทศบาลเมืองนั้นได้





กรณีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบล ที่มีเขตเลือกตั้งจำนวน ๒ เขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหวัคະแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະแนนอยู่ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลตำบลแห่งนั้น กรณีเช่นนี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่ในเขตเลือกตั้งภายในเทศบาลตำบลได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະแนนของผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลในเขตเทศบาลตำบลนั้นได้

กรณีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนหลายหมู่บ้านหรือหลายเขตเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยหวัคະแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนเป็นหวัคະแนนอยู่ ในเขตเลือกตั้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น กรณีเช่นนี้ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐ คน ที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่นที่ไม่ใช่ในเขตเลือกตั้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลได้พบเห็นการทุจริตของหวัคະแนนของผู้สมัครดังกล่าวนั้นด้วยตนเอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไม่อาจจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอคัดค้านการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้

จากกรณีตามตัวอย่างจะเห็นถึงสภาพปัญหาของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนับเป็นปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญโดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา

๖. สรุปและข้อเสนอแนะ

สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากการที่มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิคัดค้าน



การเลือกตั้งไว้ ๓ ประเภทด้วยกัน ได้แก่ (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคน (๒) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้น ส่งผลให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่นที่ได้พบเห็นกับการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดการร้องคัดค้านได้นั้น ไม่มีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ทั้งกรณีการกำหนดเขตเลือกตั้ง “สมาชิกสภาท้องถิ่น” อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งแยกพิจารณากันในแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกจะพึงมีในอำเภอนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แบ่งย่อยตามประเภทของเทศบาล คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน ๑๒ คน แบ่งเขตตำบลออกเป็น ๒ เขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ ๖ คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง จำนวน ๑๘ คน แบ่งเขตเทศบาลเมืองออกเป็น ๓ เขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ ๖ คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร จำนวน ๒๔ คน แบ่งเขตเทศบาลนครออกเป็น ๔ เขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ ๖ คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เท่าจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในเขตนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา จำนวน ๒๔ คน แบ่งเขตเมืองพัทยา ออกเป็น ๔ เขตเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ ๖ คน และการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน ๕๐ คน ถือตามเขตการปกครองเป็นเขตเลือกตั้ง มี ๕๐ เขต โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เขตละ ๑ คน และการกำหนดเขตเลือกตั้ง “ผู้บริหารท้องถิ่น” อันได้แก่ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยานั้นให้ใช้เขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น





ประเภทนั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนสาเหตุของการที่ไม่อนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่นที่ได้พบเห็นกับการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดการร้องคัดค้านได้นั้น เนื่องจากแนวความคิดที่ว่าหากเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้โดยไม่จำกัดแล้วอาจเกิดการร้องคัดค้านการเลือกตั้งกันอย่างพร่ำเพรื่อ จะทำให้สิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่าย และอาจมีการกลั่นแกล้งใส่ร้ายกันได้ง่าย จึงควรให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเฉพาะในเขตเลือกตั้งนั้นเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้

กรณีดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหา คือ เป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะยกเลิกเพิกถอนการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมที่มีการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดการร้องคัดค้านได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อย่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลายเขตเลือกตั้งและมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น มีโอกาสเกิดปัญหาดังกล่าวได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ที่มีจำนวนเขตเลือกตั้งตามที่กฎหมายจำกัดไว้และมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและในท้องที่ชนบทห่างไกลที่ประชาชนมีความยากจน ขาดการศึกษา ขาดการเรียนรู้ และความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองที่มีในระบอบประชาธิปไตย ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งรูปแบบวิธีการต่าง ๆ จึงเกิดมากขึ้นเป็นลำดับ ประชาชนเหล่านี้มักอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของนักธุรกิจการเมืองและหัวคะแนน ทั้งอำนาจทางการเงินและผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งการข่มขู่คุกคาม เหล่านี้ จึงปรากฏว่าคดีร้องคัดค้านการเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่แล้ว คู่กรณีมักเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือกลุ่มผู้สนับสนุนด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ มาตราการการคัดค้านการเลือกตั้งในปัจจุบันจึงไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อได้พิจารณาหลักการ แนวคิด รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่กล่าวมา



เป็นลำดับแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น
ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีการแก้ไข
บทบัญญัติในมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการกำหนดให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ในทุกเขต
การเลือกตั้งภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลายเขตเลือกตั้ง
และมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อยกว่า
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ในแต่ละเขตเลือกตั้งของการเลือกตั้งสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้าน
การเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อย ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗
กำหนดให้ถือเอาจำนวนประชากรเป็นสำคัญประมาณ ๒๐๐ คน เป็นหนึ่งหมู่บ้าน ในที่นี้
ก็คือ หนึ่งเขตเลือกตั้ง ทำให้มีโอกาสเกิดปัญหาอันเป็นเหตุให้เกิดการคัดค้านการเลือกตั้ง
ได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นที่มีจำนวนเขตเลือกตั้งตามที่กฎหมาย
จำกัดไว้และมีจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง
เป็นจำนวนมากกว่าในแต่ละเขตเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหากมีการทุจริต
การเลือกตั้งหรือมีข้อบกพร่องใดเกิดขึ้นในการเลือกตั้ง มิใช่เพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง
เท่านั้นที่จะได้รับผลกระทบกระเทือน การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกตัวแทน
ของตนเข้าไปบริหารท้องถิ่น จุดประสงค์สูงสุดก็เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่
เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่มิใช่เพียงเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ดังนั้น
หากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตการเลือกตั้งสามารถเข้าไปมีตำแหน่ง หน้าที่ในการบริหาร
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจก่อการทุจริตคอร์รัปชัน แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่
ตนเองและพวกพ้อง อันจะเป็นการทำลายและสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นได้ในทุกเขตการเลือกตั้ง
ภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงเห็นได้ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ทั้งเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผู้ได้รับผลกระทบกระเทือน จึงสมควร
ที่จะเปิดโอกาสให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ตลอดทั้งเขตพื้นที่องค์กรปกครอง





ส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ เป็นการให้สิทธิเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในผลของการเลือกตั้ง และอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์เท่านั้นที่จะร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ เนื่องจากหากเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้โดยไม่จำกัดแล้ว ก็จะทำให้การร้องคัดค้านการเลือกตั้งกันอย่างพร่ำเพรื่อ ทำให้สิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่าย อาจก่อให้เกิดการก่อกวนแก่งแย่งกันได้ง่าย รวมถึงจะทำให้มีคดีข้อพิพาทเกิดขึ้นมากมายจนอาจก็ให้เกิดความยุ่งยากต่อองค์กรผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐควรมีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งในระดับชาติหรือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นหลาย ๆ มาตรการมาประกอบกันเพื่อความสมบูรณ์ในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตการเลือกตั้ง นอกจากนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการพิจารณาทบทวนบทบาทและแนวความคิดว่า คดีการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชน มิใช่เป็นเรื่องเฉพาะระหว่างคู่กรณีเท่านั้น องค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยจึงควรที่จะเข้าไปร่วมค้นหาความจริงในการพิจารณาคดีให้มากขึ้นและควรพิจารณาคดีโดยเน้นตามตัวบทกฎหมาย ความบริสุทธิ์ยุติธรรม และเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งอย่างเคร่งครัดมากกว่าคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว



บรรณานุกรม

กระมล ทองธรรมชาติและคณะ. (๒๕๓๑). **หลักประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑.

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย** หลักการและมติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๕.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.

รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๖.

ชัยรักษ์ จยาวรรณ. **การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**.

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๔.

ณัฐกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปารมี. **คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น**.

พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๕.

เดือน บุณนาค. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร: คำสอน**

ชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ม.ป.ท. ม.ป.พ.

ตระกูล มีชัย. **การกระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายการศึกษา, ๒๕๓๘.

ธัสธร ตู๋ทองคำ. “กระบวนการเลือกตั้ง” ใน **เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและ**

กระบวนการทางการเมือง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. ๒๕๔๕.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **ระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: ศรุสภา, ๒๕๒๐.

ธีระวุฒิ ไศภิชฐิจุล. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. ฉะเชิงเทรา: เอ็มเอ็นคอมพิวออฟเซท, ๒๕๕๐.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจาย**

อำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๒.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน**.

กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, ๒๕๔๒.

ปพนธีร์ ธีระพันธ์. **การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น**.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๒.





ประทาน คงฤทธิ์ศึกษการ. การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน.

กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๗.

ปรัชญา เวสารัชช์. รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อ

การพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๒๘.

พิมพ์งา เฟิงนาเรนทร์. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี,

๒๕๕๔.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร เสรีรังสรรค์. รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สถาบันพัฒนาการเมือง
และการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๗.

พัชโรดม ลิ้มปิษุทธิ์ยร, กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภา, วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๓.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบ

การปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๑๕.

ลิขิต ธีรเวคิน. การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท.

กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๕๒๖.

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลัง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗.

วัชรา ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๑.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและ

ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๑. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์,
๒๕๑๒.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐาน

ของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.



ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

วรพชร จันทร์ขันตี*

๑. บทนำ

ร่างานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการสำรวจพฤติกรรมการดื่มสุราของประชากรในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่า ประชากรอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป จำนวน ๕๔.๘ ล้านคน เป็นผู้ดื่มสุราในรอบ ๑๒ เดือน ประมาณ ๑๗.๗ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๓ โดยผู้ชายมีอัตราการดื่มสูงกว่าผู้หญิงประมาณ ๔ เท่า ซึ่งกลุ่มวัยทำงานอายุ ๒๕ - ๕๙ ปี

* อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง



มีอัตราการตี้มสูงกว่ากลุ่มอื่น และผู้สูงวัยตี้มสูราสูงถึงร้อยละ ๑๘.๔^๑ และล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการสำรวจประชากรอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป พบว่ามีผู้ที่ตี้มสูราหรือเครื่องตี้มที่มีแอลกอฮอล์จำนวน ๑๘.๖ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๐ โดยมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคือ จากร้อยละ ๓๒.๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นร้อยละ ๓๔.๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และเมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่า ทั้งผู้ชายและผู้หญิงมีการตี้มสูราเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๔๗^๒ การตี้มสูร่าก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ทั้งต่อตัวผู้ตี้ม ครอบครัวและสังคม ผลกระทบต่อผู้ตี้ม ได้แก่ ปัญหาสุขภาพ ปัญหาการทำงาน ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาการตั้งครรรภ์ไม่พึงประสงค์ เป็นต้น ผลกระทบต่อครอบครัว เช่น ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหาหนี้สิน เป็นต้น ส่วนผลกระทบต่อสังคม เช่น ภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ป่วยอันเกิดจากการตี้มสูรา ปัญหาการเกิดอุบัติเหตุจากการตี้มสูรา และปัญหาการก่ออาชญากรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่าเด็กและเยาวชนเป็นนักตี้มหน้าใหม่เพิ่มมากขึ้น และเริ่มตี้มเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในอายุน้อยลง สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากเด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สมานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ซึ่งนายดวงอันทะไชย กับคณะ เป็นผู้เสนอ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา^๓ ต่อมาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสมานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นต้นมาจวบจนปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้มาแล้วกว่า ๘ ปี

^๑สำนักงานสถิติแห่งชาติ, **สรุปสำหรับผู้บริหาร การสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และการตี้มสูราของประชากร พ.ศ. ๒๕๕๗**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๘), หน้า ๒.

^๒สำนักงานสถิติแห่งชาติ, **สรุปสำหรับผู้บริหาร การสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. ๒๕๕๘**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๘), หน้า ๔.

^๓ประกาศสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๐



พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชน เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุ และอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยเสริมสร้างสุขภาพของประชาชนให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย^๔ ตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๘ ปี แต่ปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ข้อห้ามเกี่ยวกับการขายการบริโภค การโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ บทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืน ตลอดจนผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้เขียนจึงได้เขียนบทความนี้ขึ้นเพื่อสะท้อนปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้ ตลอดจนนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริงต่อไป

การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๔๕ มาตรา แบ่งเป็น ๗ หมวด ได้แก่

- หมวด ๑ คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ (มาตรา ๕ - ๙)
- หมวด ๒ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (มาตรา ๑๐ - ๒๓)
- หมวด ๓ สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (มาตรา ๒๔ - ๒๕)
- หมวด ๔ การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (มาตรา ๒๖ - ๓๒)
- หมวด ๕ การบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (มาตรา ๓๓)

^๔ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑



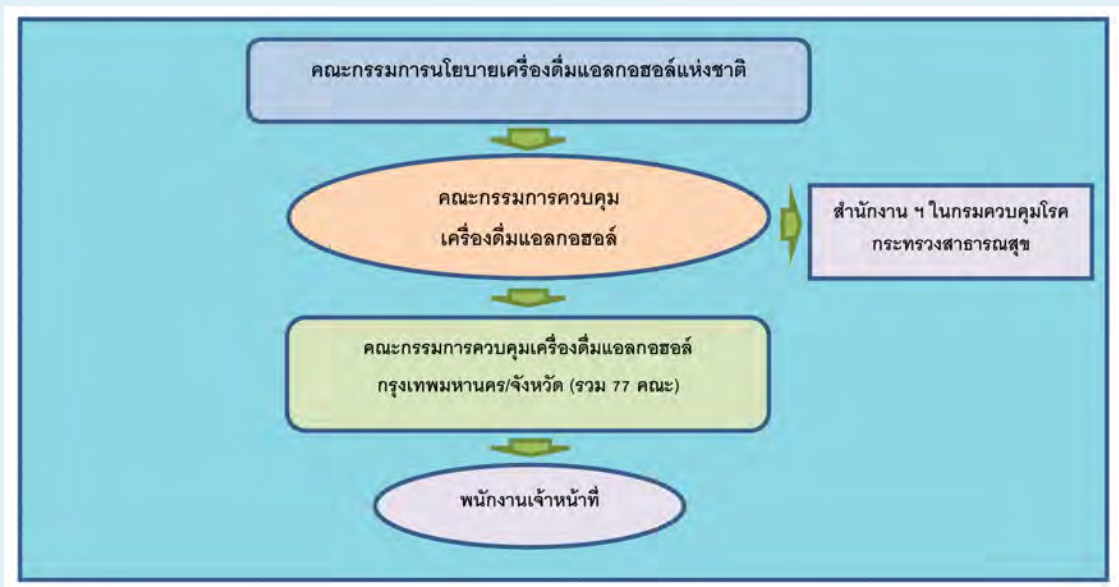


หมวด ๖ พนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๔ - ๓๗)

หมวด ๗ บทกำหนดโทษ (มาตรา ๓๘ - ๔๕)

โครงสร้างหลักในการบังคับใช้กฎหมายประกอบไปด้วยคณะกรรมการหลายชุด ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการในระดับนโยบาย (คณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์แห่งชาติ) คณะกรรมการควบคุมระดับชาติ (คณะกรรมการควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์) และคณะกรรมการควบคุมระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานคร รวมทั้งยังมีพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายอีกจำนวนมาก ดังภาพข้างล่าง

**โครงสร้างการบังคับใช้กฎหมาย
ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑**



จากภาพดังกล่าว เห็นได้ว่าในกฎหมายฉบับนี้มีผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจำนวนมาก ถ้านับรวมในรูปแบบคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้มีคณะกรรมการถึง ๗๙ คณะ คือ คณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมีแอลกอฮอล์แห่งชาติ ๑ คณะ คณะกรรมการควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ ๑ คณะ และคณะกรรมการควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์กรุงเทพมหานคร/จังหวัดอีก ๗๗ คณะ ทำให้ขาดเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติ โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบาย



เครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ^๕ และคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์^๖ ที่มีผู้แทนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้จากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ที่อาจขัดแย้งกับบทบาทหน้าที่ในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด^๗ ที่มีการประชุมกันน้อยมากเนื่องจากคณะกรรมการ

^๕ คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเลขานุการ และอธิบดีและผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

^๖ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ประกอบด้วย

๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ

๒) ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สาม

๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้จัดการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

๔) ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนสามคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกจากองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์มิใช่เป็นการแสวงหากำไร และดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับด้านการสนับสนุนและรณรงค์ให้มีการลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชนหรือสตรี ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีผู้แทนองค์กรเอกชนในแต่ละด้านไม่เกินหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการแพทย์ จิตวิทยาหรือการสาธารณสุข ด้านสังคมสงเคราะห์ สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์ ด้านการศึกษา การศาสนาหรือวัฒนธรรม โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านไม่เกินหนึ่งคน

อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ อธิบดีกรมสรรพสามิตเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

^๗ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด สรรพสามิตพื้นที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหนึ่งคน หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหนึ่งคน ประชาสัมพันธ์จังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่รับผิดชอบในเขตจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจังหวัดละไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านสังคมสงเคราะห์ การแพทย์ จิตวิทยา และกฎหมายด้านละหนึ่งคน นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัดจะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้





มีองค์ประกอบจากหลายหน่วยงานซึ่งมีภารกิจประจำมาก ประกอบกับหากแต่ละหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ย่อมไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การมอบบทบาทในเรื่องการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในจังหวัดให้แก่คณะกรรมการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์จังหวัดจึงไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ ในความเป็นจริงยังพบว่า ธุรกิจเครื่องตี้มแอลกอฮอล์กลับเป็นผู้สนับสนุนในกิจกรรมต่าง ๆ ของทางราชการ ทำให้เกิดการขัดกันระหว่างอำนาจหน้าที่ที่ต้องควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์กับการขอรับการสนับสนุนการจัดกิจกรรมจากธุรกิจเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ และการให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ขึ้นในกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข^๙ มีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานวิชาการส่วนกลางของกรมควบคุมโรค^{๑๐} ทำให้สำนักงานไม่มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เมื่อเทียบกับบทบาทของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างความสุขภาพ หรือ สสส. ที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^{๑๑} มีรายได้จากการจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละ ๒ ของภาษีที่จัดเก็บจากสุรา (เหล้า เบียร์) และยาสูบ^{๑๒} รวมทั้งรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินอีกด้วย ทำให้บทบาทหรือการทำงานด้านการรณรงค์เรื่องเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และยาเสพติดของ สสส. มีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากมีความเป็นอิสระและงบประมาณดำเนินงานจำนวนมาก จึงควรทบทวนสถานะของสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ใหม่ เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตามกฎหมายอย่างแท้จริง

^๙ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๔

^{๑๐} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓ (๗) และข้อ ๑๒

^{๑๑} พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๐

^{๑๒} พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง



นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดข้อห้ามไว้หลายประการและการฝ่าฝืนข้อห้ามมีบทกำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับไว้ ซึ่งเป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา^{๑๒} ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และโดยที่มาตรา ๒ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” แต่พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามเกี่ยวกับการจำหน่าย การบริโภคไว้หลายประการ ซึ่งจะกล่าวเฉพาะที่ผู้เขียนเห็นว่าขาดความชัดเจน อาจต้องมีการตีความ และเป็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไขให้เกิดความชัดเจน เช่น

มาตรา ๒๗ ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณ ดังต่อไปนี้

- (๑) วัดหรือสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา
- (๒) สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลและร้านขายยาตามกฎหมายว่าด้วยยา
- (๓) สถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นร้านค้าหรือสโมสร
- (๔) หอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก
- (๕) สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (๖) สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง หรือร้านค้าในบริเวณสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง
- (๗) สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป

^{๑๒}ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘





(๘) สถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อห้ามตามมาตรา ๓ เห็นว่ายังมีความไม่ชัดเจน คลุมเครือ เกิดปัญหาที่ต้องมีการตีความซึ่งตามหลักการตีความกฎหมายอาญานั้นจะต้องตีความอย่างเคร่งครัดตามที่ได้กล่าวแล้ว จึงมีปัญหาดังต่อไปนี้

๑) สถานที่ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ในกรณีที่ไม่ห้ามขาย ในหรือบริเวณ สถานที่ที่กำหนดนั้น หากเป็นตัวอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือบริเวณที่มีรั้วรอบขอบชิด ซึ่งทราบขอบเขตได้อย่างแน่นอน ก็คงไม่มีปัญหาที่จะต้องตีความแต่อย่างใด แต่หากพื้นที่ที่กำหนดนั้นไม่มีรั้วรอบขอบชิด ไม่ทราบว่าพื้นที่ใดบ้างที่อยู่ในสถานที่ดังกล่าว จะถือเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๓ หรือไม่ เช่น พื้นที่ของสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา อาทิ สำนักสงฆ์ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีรั้วรอบขอบชิดไม่ทราบว่าจุดใดอยู่ในพื้นที่ของสถานที่นั้น หากผู้ขายไม่ทราบ อาจต้องมีการตีความและอาจถือได้ว่าผู้ขายไม่ได้กระทำความผิดตามมาตรา ๓ เนื่องจากความผิดตามกฎหมายนี้เป็นความผิดที่ต้องอาศัยเจตนา คือผู้กระทำความผิดต้องรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด คือรู้ว่าเป็นการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่ต้องห้าม หากไม่รู้หรือถือได้ว่าผู้ขายนั้นขาดเจตนาซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ต้องรับผิดตามกฎหมายไป จึงควรกำหนดค่าว่าบริเวณ ให้มีขอบเขตชัดเจนแน่นอน เช่น บริเวณ ๑,๐๐๐ เมตร หรือ ๕๐๐ เมตร จากสถานที่ห้ามขาย เป็นต้น

๒) การห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในหรือบริเวณหอพัก

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๗

(๔) ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในหรือบริเวณหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า “หอพัก” หมายความว่า สถานที่ที่รับผู้พักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘ เข้าพักอาศัยโดยมีการเรียกเก็บค่าเช่า และ “ผู้พัก” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกิน ๒๕ ปี หมายความว่า แม้ผู้พักจะเป็นผู้ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาไม่สูงกว่าปริญญาตรี แต่หากมีอายุเกิน ๒๕ ปี ไปแล้วก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘ และเมื่อไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติหอพัก



พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็จะไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๒๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย ผู้เขียนเห็นว่า การห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในหรือบริเวณหอพักนั้น นอกจากหอพักที่ใกล้เคียงกับสถานศึกษาแล้ว ควรหมายรวมไปถึงหอพักทุกประเภท เนื่องจากแม้ผู้พักอาศัยจะมีผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรี แต่หอพักประเภทนี้ก็อาจมีเด็กและเยาวชนพักอาศัยอยู่ด้วยอันอาจทำให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

๓) การห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในหรือบริเวณสถานศึกษา

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๗ (๕) ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในหรือบริเวณ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ปัญหาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์และถกเถียงกันมากจนมีการออกมาเรียกร้องในหลายครั้งหลายหนและหลายระดับให้มีการควบคุมแก้ไขปัญหา คือ การจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานบริการที่ตั้งอยู่ใกล้สถานศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเยาวชนที่กำลังศึกษาอยู่ ทั้งในเรื่องของการเป็นนักดื่มหน้าใหม่ ความถี่ และปริมาณในการดื่มที่เพิ่มขึ้น การแก้ไขปัญหาการตั้งสถานบริการที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รายรอบสถานศึกษา หากประสงค์ที่จะไม่ให้มีในระยะเร่งด่วนอาจทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยกำหนดระยะห่างจากสถานศึกษาที่ห้ามตั้งสถานบริการและร้านจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งปรากฏว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษาหรือหอพักที่ใกล้เคียงกับสถานศึกษา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ ๒๒/๒๕๕๘ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างเคร่งครัด หากเจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางแพ่งทางอาญา และทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอย่างเฉียบขาดและรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้มีสถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตั้งอยู่ใกล้เคียงสถานศึกษาและหอพักใกล้กับสถานศึกษาด้วย แต่ในระยะยาวผู้เขียนเห็นว่าจะต้องมีการร่างพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ฉบับใหม่ เพื่อแก้ไขทั้งในเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่การตั้งสถานบริการ





ผู้มีอำนาจอนุญาต ผู้มีอำนาจควบคุมดูแล ผู้มีอำนาจต่อไปอนุญาต โดยให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการชุมชนขึ้นมาดูแลในเรื่องดังกล่าวแทนเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง

๔) การห้ามโฆษณาเครื่องดื่มนแอลกอฮอล์

ในเรื่องการโฆษณา พฤติกรรม กลุ่มเป้าหมาย พระราชบัญญัติควบคุม เครื่องดื่มนแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ กำหนด “ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเครื่องดื่มน แอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มนแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้าง สรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มนโดยตรงหรือโดยอ้อม

การโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ใด ๆ โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มนแอลกอฮอล์ ทุกประเภทให้กระทำมิได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เชิงสร้างสรรค์สังคม โดยไม่มีการปรากฏภาพของสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ของเครื่องดื่มนแอลกอฮอล์นั้น เว้นแต่เป็นการ ปรากฏของภาพสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มนแอลกอฮอล์ หรือสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิต เครื่องดื่มนแอลกอฮอล์นั้นเท่านั้น ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับกับการโฆษณาที่มี ต้นกำเนิดนอกราชอาณาจักร”

ตามมาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มนแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้คำจำกัดความ “โฆษณา” หมายความว่า การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็น ได้ยินหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และให้หมายความรวมถึงการ สื่อสารการตลาด ซึ่งตามมาตราเดียวกันนั้น ให้คำจำกัดความของ คำว่าข้อความว่า “ข้อความ” หมายความว่า รวมถึง การกระทำที่ปรากฏด้วยตัวอักษร ภาพ ภาพยนตร์ แสง เสียง เครื่องหมายหรือการกระทำอย่างใด ๆ ที่ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจความหมายได้ และคำว่า การสื่อสารการตลาด ว่า “การสื่อสารการตลาด” หมายความว่า การกระทำ กิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายสินค้า บริการหรือภาพลักษณ์ การประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข่าวสาร การส่งเสริมการขายการแสดงสินค้า การจัด หรือสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมพิเศษ และการตลาดแบบตรง

ดังนั้น การโฆษณาอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มน แอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงหมายถึง



“ห้ามทำโดยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่ประชาชนให้ได้เห็น ให้ได้ยิน หรือให้
ได้ทราบ ไม่ว่าจะ เป็นไป ในรูปแบบตัวอักษร ภาพ ภาพยนตร์ แสง เสียง เครื่องหมาย หรือ
สิ่งสื่อความหมายใด ๆ ที่ทำให้ ประชาชนทั่วไป เข้าใจความหมายได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้น
จะทำในรูปแบบใด ๆ โดยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายสินค้า บริการ หรือภาพลักษณ์” ทั้งนี้
ผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๓๒ นี้ จะมีโทษทางอาญาตาม มาตรา ๔๓ คือต้องระวาง
โทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ต้อง
ระวางโทษดังกล่าวแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท
ตลอดเวลายังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

จากบทบัญญัติในมาตรา ๓๒ มีข้อสังเกตว่า การกระทำที่จะเป็นความผิดตาม
มาตรานี้ ผู้กระทำนอกจากจะต้องมีเจตนา ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้ว
จะต้องอาศัยเจตนาพิเศษด้วยหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า การกระทำ
อันจะเป็นการต้องห้ามและจะเป็นความผิดตามมาตรานี้จะต้องเป็นการกระทำในลักษณะ
ที่ต้องการอวดอ้างสรรพคุณหรือทำเพื่อต้องการชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม
ซึ่งในการตีความมาตรา ๓๒ นั้น ศาสตราจารย์แสง บุญเฉลิมวิภาส ประธานกรรมการร่าง
พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ได้ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติ
ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ร่างขึ้นมาด้วยเหตุผลที่ต้องการคุ้มครองสังคม
โดยรวม หากตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดเพียงอย่างเดียว ย่อมทำให้กฎหมาย
ไม่สามารถบังคับใช้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ การตีความจึงจะต้องดูทั้งถ้อยคำในตัวบท
และสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองหรือคุณธรรมทางกฎหมายเป็นสำคัญด้วย สอดคล้อง
กับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ
ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มุ่งการห้ามโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
เป็นหลัก เนื่องจากการโฆษณาเป็นการทำให้เยาวชนคุ้นเคย จดจำ กระตุ้นให้สนใจ
ในเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และเข้าถึงการรับรู้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ง่าย แม้ว่าเครื่องดื่ม
แอลกอฮอล์จะไม่ใช่สินค้าที่ผิดกฎหมาย แต่ก็มีใช้สินค้าปกติที่สมควรจะให้มีการโฆษณา
ส่งเสริมการขายได้โดยเสรีไม่มีขอบเขตจำกัด การตีความกฎหมายฉบับนี้จึงไม่ใช่การ
ตีความแบบขยายความจนขัดกับลายลักษณ์อักษร แต่เป็นการตีความลายลักษณ์อักษร





โดยคำนึงถึงถ้อยคำในตัวบทและเจตนารมณ์ของกฎหมายพร้อมกันไป บทบัญญัติมาตรา ๓๒ เป็นการห้ามโฆษณาโดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ผลิตที่สามารถโฆษณาได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒-๔/๒๕๕๕ ว่า “...พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น เนื่องจากมิได้ห้ามการโฆษณาโดยเด็ดขาด หากการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ เชิงสร้างสรรค์ย่อมสามารถกระทำได้...” มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙^{๓๓} และมาตรา ๔๓^{๓๔} และมาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน

^{๓๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

^{๓๔}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนา การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการค้าหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”



ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมาตราดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน เป็นการโต้แย้งที่ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นนี้^{๑๕}

นอกจากที่กล่าวแล้ว ในปัจจุบันยังพบรูปแบบการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในลักษณะ social network จำนวนมาก เช่น Facebook ซึ่งมีลักษณะเข้าถึงตัวผู้รับสื่อได้ทันทีแบบตัวต่อ ก็ต้องถือว่าเป็นการตลาดแบบตรงซึ่งต้องห้าม นอกจากนี้ การสื่อสารการตลาด การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ผ่าน social network ดังกล่าวนั้นเป็นลักษณะ world wide ซึ่งหากกระทำในต่างประเทศ จะเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๓๒ วรรคท้าย ที่กำหนดว่า “บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับกับการโฆษณาที่มีต้นกำเนิดนอกราชอาณาจักร” อาจทำได้โดยไม่เข้าห้ามตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เพราะเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๓๒ วรรคสามนั่นเอง

ในเรื่องการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อันเป็นข้อห้ามตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้ เคยมีคำพิพากษาศาลยุติธรรมวินิจฉัยไว้หลายคดี ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง เช่น คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๑/๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า การกระทำความผิดตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แยกเป็นสองกรณี กรณีแรก เป็นการที่ผู้ใดโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก็เป็นความผิดตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่งแล้ว ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งห้ามการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และเป็นการห้ามโฆษณาเด็ดขาด กรณีที่สอง เป็นเรื่อง que ผู้ใดแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม และคำพิพากษาศาลจังหวัดราชบุรี คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๔๗/๒๕๕๔ คำพิพากษาศาลจังหวัดเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่

^{๑๕} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒-๔/๒๕๕๕





อ.๑๘๐/๒๕๕๓ มีคำพิพากษาศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา คดีหมายเลขแดงที่ ๕๒๔๑/๒๕๕๔ คำพิพากษาศาลจังหวัดอุทัยธานี คดีหมายเลขแดงที่ ๗๐๖/๒๕๕๕ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๑/๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยไว้ในแนวทางเดียวกันด้วย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ศาลฎีกามีคำพิพากษาที่ ๑๕๔๕๓/๒๕๕๗ ในคดีความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ซึ่งวินิจฉัยกรณี ก่อตั้งใส่กระดาศชำระ แสดงเครื่องหมายการค้าของบริษัทเปียร์ กับแผ่นป้ายโฆษณารับสมัครผู้เข้าประกวด Sexy Girl ของเปียร์ยี่ห้อหนึ่ง ไว้ว่า กรณีก่อตั้งใส่กระดาศชำระที่มีเครื่องหมายการค้ารูปข้างสองตัวหันหน้าเข้าหากันมีรูปประดิษฐ์คล้ายน้ำพุคั่นกลาง ประกอบอักษรโรมัน CHANG เป็นเครื่องหมายการค้าที่ใช้กับน้ำดื่มและน้ำโซดา จึงเป็นการส่งเสริมการขายที่เจาะจงไปที่น้ำดื่มและน้ำโซดาที่มีใช้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การมีเครื่องหมายการค้าที่ใช้กับน้ำดื่มและน้ำโซดาไว้ที่กล่องกระดาศชำระจึงไม่เป็นความผิด ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกา เนื่องจากมาตรา ๓๒ นั้นเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาศาลจึงต้องตีความเคร่งครัด แต่ในประเด็นนี้เห็นได้ชัดเจนน่าทบัญญัติกฎหมายมาตรา ๓๒ นั้นมีช่องว่างที่ผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สามารถใช้ประโยชน์จากช่องว่างนี้ได้ โดยในปัจจุบันพบว่าผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หลายรายผลิตน้ำดื่มซึ่งใช้เครื่องหมายการค้าเดียวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพียงแต่ใช้สีต่างกันเท่านั้น ซึ่งคนทั่วไปเข้าใจได้ว่านอกจากโฆษณา น้ำดื่มแล้วยังรวมถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วย หากคำนึงถึงตามเจตนารมณ์ของการห้ามโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นหลัก เนื่องจากการโฆษณาทำให้ผู้บริโภคจดจำ กระตุ้นให้สนใจ และเข้าถึงการรับรู้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่ายแล้ว จึงควรแก้ไขกฎหมายเพื่อปิดช่องว่างดังกล่าว ส่วนในประเด็นแผ่นป้ายโฆษณารับสมัครผู้เข้าประกวด Sexy Girl ของเปียร์ยี่ห้อหนึ่ง ศาลวินิจฉัยว่าแม้จะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่ก็มิได้มีเนื้อหาอันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยตรงหรือโดยอ้อม จึงไม่เป็นความผิดเช่นกัน แต่แผ่นป้ายโฆษณาที่มีข้อความว่า “ข้างคลาสสิก เข้มในความคิด” และ “ข้างดาร์ฟ นุ่มลึก กล้าคิดกล้าทำ” ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า นอกจากเป็นข้อความที่เพ่งเล็งถึงลักษณะและคุณสมบัติของสินค้าเปียร์ ซึ่งเป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อันเป็นการประชาสัมพันธ์อวดอ้างสรรพคุณต่อผู้พบเห็น



เครื่องหมายการค้าแล้ว ยังมีลักษณะเป็นการจูงใจให้ผู้อื่นตี๋มเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ เพื่อประโยชน์ทางการค้าด้วย จึงเป็นความผิดตามมาตรา ๓๒^{๖๖}

๕) บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๗ มาตรา ๓๘ - ๔๕ ได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ แยกได้เป็นดังนี้

๕.๑) ความผิดของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า กรณีไม่จัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์

กรณีผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ ไม่จัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ^{๖๗}

๕.๒) ความผิดของผู้ขายเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามขาย

ผู้ใดขายเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามขาย ตามมาตรา ๒๗ ได้แก่

- วัด^{๖๘} หรือสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา

^{๖๖} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๔๕๓/๒๕๕๗

^{๖๗} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘

^{๖๘} พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า วัดมีสองอย่าง

(๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา (๒) สำนักสงฆ์





- สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล^{๑๙} และร้านขายยาตามกฎหมายว่าด้วยยา^{๒๐}
- สถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดได้เป็นร้านค้าหรือสโมสร
- หอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก^{๒๑}
- สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ^{๒๒}
- สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง^{๒๓} หรือร้านค้าในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง
- สถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ ได้แก่
 - พื้นที่ประกอบกิจการโรงงาน^{๒๔} ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน^{๒๕}
 - ในสถานที่หรือบริเวณรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ยกเว้นบริเวณที่จัดได้เป็นร้านค้าหรือสโมสร^{๒๖}

^{๑๙}พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ นิยามคำว่า สถานพยาบาล แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานพยาบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๕ โดยสถานพยาบาล หมายความว่า สถานที่รวมตลอดถึงยานพาหนะซึ่งจัดไว้เพื่อการประกอบโรคศิลปะตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ การประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม การประกอบวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ หรือการประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพทันตกรรม การประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัดตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพกายภาพบำบัด หรือการประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ ทั้งนี้ โดยกระทำเป็นปกติธุระ ไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ แต่ไม่รวมถึงสถานที่ขายยาตามกฎหมายว่าด้วยยา ซึ่งประกอบธุรกิจการขายยาโดยเฉพาะ

^{๒๐}พระราชบัญญัติยา พ.ศ.๒๕๑๐

^{๒๑}พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.๒๕๕๘

^{๒๒}พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ วรรคห้า “สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

^{๒๓}พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๔๒

^{๒๔}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องห้ามขายหรือห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่ประกอบกิจการโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑

^{๒๕}พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๒๖}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑



ในสวนสาธารณะของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป^{๒๗}

พื้นที่ที่อยู่ในกำกับดูแลและใช้ประโยชน์ของราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ^{๒๘}

ท่าเรือโดยสารสาธารณะหรือบนเรือโดยสารสาธารณะประจำทาง^{๒๙}

บนทาง^{๓๐} ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก^{๓๑}

บริเวณสถานีขนส่ง^{๓๒} ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก^{๓๓}

ในบริเวณสถานีรถไฟหรือในขบวนรถที่อยู่บนทางรถไฟ^{๓๔} ตามกฎหมายจัดวางการรถไฟและทางหลวง^{๓๕}

ในสถานที่หรือบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษาหรือหอพักบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา^{๓๖} ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ^{๓๗}

^{๒๗} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขาย หรือบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสวนสาธารณะของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑

^{๒๘} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่ที่อยู่ในกำกับดูแลและใช้ประโยชน์ของราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๒๙} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในท่าเรือโดยสารสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๓๐} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์บนทาง พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๓๑} พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๓๒} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานีขนส่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๓๓} พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๓๔} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางรถไฟ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๓๕} พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔

^{๓๖} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์รอบสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๓๗} คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแข่งรถยนต์และรถจักรยานยนต์ในทาง และการควบคุมสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ





หรือผู้ใดขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในวันหรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตีมแอลกอฮอล์แห่งชาติ ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง คือ ขายในเวลาอื่นนอกจากตั้งแต่เวลา ๑๑.๐๐ - ๑๔.๐๐ น. และ ๑๗.๐๐ - ๒๔.๐๐ น.^{๓๘} ยกเว้นการขายของผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือตัวแทนของผู้ผลิต หรือผู้นำเข้าไปยังผู้ขายซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสุรา^{๓๙} และห้ามผู้ใดขายเครื่องตีม แอลกอฮอล์ในวันมาฆบูชา วันวิสาขบูชา วันอาสาฬหบูชา วันเข้าพรรษาและวันออก พรรษา ยกเว้นการขายเฉพาะร้านค้าปลอดอากรภายในท่าอากาศยานนานาชาติ^{๔๐}

ทั้งนี้ การฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๔๑}

๕.๓) ความผิดของผู้ขาย กรณีขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ให้แก่บุคคลที่ กฎหมายห้าม หรือการขายโดยใช้เครื่องขายอัตโนมัติ

ผู้ใดขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์แก่บุคคลอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ หรือ บุคคลที่มีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้ ตามมาตรา ๒๙ หรือขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ โดยวิธีการใช้เครื่องขายอัตโนมัติ ตามมาตรา ๓๐ (๑) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือ ปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๔๒}

๕.๔) ความผิดของผู้ขาย กรณีขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือ ลักษณะที่กฎหมายห้าม

^{๓๘} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๓๙} พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓

^{๔๐} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวันห้ามขายเครื่องตีมแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๒

^{๔๑} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๑

^{๔๒} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐



ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือลักษณะการเร่ขาย การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการขาย ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนแก่ผู้ซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือแก่ผู้นำหีบห่อหรือสลากหรือสิ่งอื่นใดเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มาแลกเปลี่ยนหรือแลกซื้อ โดยแจกแถม ให้ หรือแลกเปลี่ยนกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือกับสินค้าอื่น หรือการให้บริการอย่างอื่น หรือแจกจ่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในลักษณะที่เป็นตัวอย่างของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือการจูงใจสาธารณชน ให้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการขายในลักษณะที่เป็นการบังคับซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หรือโดยวิธีหรือลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๔๓}

๕.๕) ความผิดของผู้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กฎหมายห้าม

ผู้ใดบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กฎหมายห้าม ตามมาตรา ๓๑ ได้แก่

- วัดหรือสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา เว้นแต่การบริโภคเป็นส่วนหนึ่งของพิธีกรรมทางศาสนา
- สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลและร้านขายยาตามกฎหมายว่าด้วยยา ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักผ่อนบุคคล

^{๔๓} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๑





- สถานที่ราชการ ยกเว้นที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคล หรือสโมสร หรือการจัดเลี้ยงตามประเพณี
- สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ยกเว้น บริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคลหรือสโมสร หรือการจัดเลี้ยงตามประเพณี หรือสถานศึกษา ที่สอนการผสมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิง หรือร้านค้าในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง
- สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของ ประชาชนโดยทั่วไป
- สถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ ได้แก่
 - พื้นที่ประกอบกิจการโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน^{๔๔}
 - บนทางในขณะขับขี่หรือในขณะโดยสารอยู่ในรถหรือบนรถ^{๔๕}คำว่า ทาง และ รถ หมายความว่า ทาง และ รถ ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก
- ในสถานที่หรือบริเวณรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคล หรือสโมสร หรือการจัดเลี้ยงตามประเพณี^{๔๖}
- ในสวนสาธารณะของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดไว้ เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป^{๔๗}

^{๔๔}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องห้ามขายหรือห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่ ประกอบกิจการโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑

^{๔๕}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามบริโภคเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์บนทาง พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑

^{๔๖}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภคเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ในรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๒

^{๔๗}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขาย หรือบริโภคเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ในสวนสาธารณะของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑



พื้นที่ที่อยู่ในกำกับดูแลและใช้ประโยชน์ของราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ^{๔๘}

ท่าเรือโดยสาธารณะหรือบนเรือโดยสารสาธารณะประจำทาง^{๔๙}
บริเวณสถานีขนส่งตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก^{๕๐}

ในบริเวณสถานีรถไฟหรือในขบวนรถที่อยู่บนทางรถไฟ ตามกฎหมายว่าจัดวางการรถไฟและทางหลวง^{๕๑}

ทั้งนี้ผู้ฝ่าฝืนบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณ ที่กฎหมายห้าม ตามมาตรา ๓๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๕๒}

๕.๖) ความผิดของผู้โฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ผู้ใดโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง หรือกรณีผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ฝ่าฝืน มาตรา ๓๒ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากโทษดังกล่าวแล้วผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

^{๔๘} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่ที่อยู่ใน กำกับดูแลและใช้ประโยชน์ของราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๒

^{๔๙} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในท่าเรือโดยสารสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๕๐} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานีขนส่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๕๑} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางรถไฟ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑

^{๕๒} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒





๕.๗) ความผิดของผู้ต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีดังต่อไปนี้ การเข้าไปในสถานที่ทำการของผู้ผลิต นำเข้า หรือขายเครื่องดีมแอลกอฮอล์ สถานที่ผลิต นำเข้า หรือขายเครื่องดีมแอลกอฮอล์ สถานที่เก็บเครื่องดีมแอลกอฮอล์ ในเวลาทำการของสถานที่นั้น รวมถึงการเข้าตรวจสอบยานพาหนะเพื่อตรวจสอบการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา ๓๔ (๑) หรือการยึดหรืออายัดเครื่องดีม แอลกอฮอล์ของผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตาม มาตรา ๓๔ (๒) ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๕๓}

ผู้ใดไม่ยอมมาให้ถ้อยคำหรือไม่ยอมให้ถ้อยคำโดยไม่มีเหตุอันสมควรต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ยอมส่งเอกสารหรือวัตถุอื่นใดมาเพื่อประกอบ การพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อถูกเรียกให้ส่ง ตามมาตรา ๓๔ (๓) ต้องระวางโทษ ปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท^{๕๔}

ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ อันเป็นการไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท^{๕๕}

^{๕๓} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดีมแอลกอฮอล์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง

^{๕๔} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดีมแอลกอฮอล์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคสอง

^{๕๕} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดีมแอลกอฮอล์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ วรรคสาม



บทกำหนดโทษและอัตราโทษ
ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา	เรื่อง	อัตราโทษ
๒๖	ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าต้องจัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก คำเตือน	จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๒๗	สถานที่ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์	จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๒๘	วันเวลาที่ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์	จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๒๙	ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้แก่บุคคลที่กำหนด	จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๓๐ (๑)	ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยใช้เครื่องอัตโนมัติ	จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๓๐ (๒) - (๖)	ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยวิธีการหรือลักษณะที่กำหนด	จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๓๑	สถานที่ห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์	จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๓๒	ห้ามการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์	จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากโทษดังกล่าวแล้วผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง
๓๔ (๑) (๒)	ต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปในสถานที่ หรือการยึดอายัด เครื่องดื่มแอลกอฮอล์	จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๓๔ (๓)	ไม่ยอมมาให้ถ้อยคำหรือไม่ยอมให้ถ้อยคำโดยไม่มีเหตุอันสมควรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ยอมส่งเอกสารหรือวัตถุอื่นใด	ปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท
๓๖	ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่	ปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท





ในเรื่องของบทกำหนดโทษตามมาตรา ๓๘ ถึงมาตรา ๔๔ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า อัตราโทษที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดต่าง ๆ นั้นค่อนข้างมีอัตราโทษต่ำ และการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เป็นไปโดยเคร่งครัด นอกจากนี้มาตรา ๔๕ กำหนดว่า บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อันหมายถึงการฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ - ๓๒ ให้คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ หรืออาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบปรับได้ด้วย และเมื่อผู้กระทำผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบปรับแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๕๖} ซึ่งคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ได้ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓^{๕๗}

มีข้อสังเกตว่า การเปรียบเทียบปรับสำหรับความผิดตามกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นี้ หมายความว่า บรรดาความผิดที่มีโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑^{๕๘} คือไม่ว่าจะเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามในเรื่องใดมาตราใดของกฎหมายดังกล่าวก็สามารถเปรียบเทียบปรับได้ทั้งสิ้น อันเป็นเหตุให้คดีอาญาเลิกกัน จึงควรมีการทบทวนอำนาจเปรียบเทียบปรับของคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และลดช่องทางการประทุพติมิชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา^{๕๙} ช่องว่างดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งทางแพ่ง ทางวินัย และทางอาญาได้

^{๕๖} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ (๔)

^{๕๗} ระเบียบคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓

^{๕๘} ระเบียบคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕

^{๕๙} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลากว่า ๘ ปี แล้ว พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย อันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนและมีช่องว่าง ดังนี้

๑. บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เห็นว่าขาดความชัดเจน คือ ข้อห้ามเกี่ยวกับสถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามมาตรา ๒๗ และสถานที่ห้ามดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามมาตรา ๒๘ โดยไม่มีนิยามคำว่า “บริเวณ” ว่ามีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด นอกจากนี้ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับต่างๆ ที่กำหนดสถานที่ห้ามขายและสถานที่ห้ามดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก็ขาดความชัดเจนของคำว่า “บริเวณ” เช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝ่าฝืนข้อห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญาที่ต้องตีความเคร่งครัด จึงควรให้คำนิยามกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของคำว่าบริเวณ เช่น บริเวณวัด สถานบริการสาธารณสุข สถานข้าราชการ หอพัก สถานศึกษา สถานบริการน้ำมัน สวนสาธารณะ ฯ ว่าบริเวณดังกล่าวมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด

๒. ช่องว่างของกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หลายประการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้แก่

- มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่มาตรา ๓๒ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ผลิตโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งพบว่ามีกรโฆษณาโดยผู้ผลิตที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข เช่น ปราบกฏภาพของสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นต้น จึงมีการทบทวนเกี่ยวกับเงื่อนไขการห้ามโฆษณาไขการห้ามโฆษณา

- บทกำหนดโทษ ในมาตรา ๓๘ ถึงมาตรา ๔๔ ควรมีการทบทวนเพิ่มโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนและต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด นอกจากนี้ มาตรา ๔๕ ที่ให้คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ และเมื่อได้เสีย





ค่าปรับแล้วให้ถือว่าคดีอาญาเลิกกันนั้น เห็นว่าเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหารายได้จากเงินค่าปรับ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้มีการชำระค่าปรับแทนการดำเนินคดีอาญา ย่อมทำให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ประกอบการและผู้บริโภค ไม่เห็นความสำคัญในการปฏิบัติตามกฎหมายและไม่เกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับการฝ่าฝืนกฎหมาย จึงสมควรที่จะทบทวนแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๔๕ โดยแบ่งเป็นประเภทความผิด หากเป็นความผิดที่มีอัตราโทษสูงต้องไม่ให้มีการเปรียบเทียบปรับแทนการดำเนินคดีอาญา แต่หากเป็นความผิดที่มีอัตราโทษเล็กน้อยอาจให้มีการเปรียบเทียบปรับได้

๓. หน่วยงานที่รับผิดชอบ และการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง อยู่ในกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น ทำให้สำนักงานดังกล่าวมีเพียงบทบาทในทางวิชาการ ไม่มีบทบาทเชิงรุกในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จึงควรทบทวนสถานะของหน่วยงานนี้ เพื่อให้มีบทบาทมากขึ้น เช่น ยกฐานะสำนักงานให้มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยประสานการทำงานเชิงบูรณาการระหว่างกระทรวง กรม และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และให้มีบทบาทเชิงรุกในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทั้งในการส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาวิจัย และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้คำนิยาม พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้^{๖๐} ซึ่งได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

^{๖๐} พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ วรรคสี่สอง



พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘^{๖๑} และฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘^{๖๒} ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก่

เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน ๔๖ ตำแหน่ง^{๖๓}

เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน ๒๘ ตำแหน่ง^{๖๔}

เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน ๑๔ ตำแหน่ง^{๖๕}

กรรมการในคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จังหวัด/ กรุงเทพมหานคร^{๖๖}

เจ้าหน้าที่สังกัดกรุงเทพมหานครจำนวน ๓๒ ตำแหน่ง^{๖๗}

เจ้าหน้าที่สังกัดเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๓๑ ตำแหน่ง^{๖๘}

^{๖๑}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘

^{๖๒}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

^{๖๓}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๒ และข้อ ๓

^{๖๔}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๔

^{๖๕}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๕

^{๖๖}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๖

^{๖๗}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๗

^{๖๘}ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๘





เจ้าหน้าที่สังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง จำนวน ๒๐ ตำแหน่ง^{๖๙}

เจ้าหน้าที่สังกัดกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง จำนวน ๑๑ ตำแหน่ง^{๗๐}

เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน ๙ ตำแหน่ง^{๗๑}

เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม จำนวน ๓๓ ตำแหน่ง^{๗๒}

เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน ๑๔ ตำแหน่ง^{๗๓}

เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงกลาโหม จำนวน ๗๒ ตำแหน่ง^{๗๔}

เจ้าหน้าที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน ๔ ตำแหน่ง^{๗๕}

เจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นประทวนที่มียศ ตั้งแต่สิบตำรวจตรีขึ้นไปและชั้นสัญญาบัตรที่มียศร้อยตำรวจตรีขึ้นไป^{๗๖}

เจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวน ๑๕ ตำแหน่ง^{๗๗}

^{๖๙} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๙

^{๗๐} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๐

^{๗๑} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๑

^{๗๒} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๒

^{๗๓} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔

^{๗๔} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๕

^{๗๕} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๖

^{๗๖} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๗

^{๗๗} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๘ และข้อ ๑๙



จากประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนว่า มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติการตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก มาจากอย่างน้อย ๑๔ หน่วยงาน อาจเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการทำงาน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีภารกิจประจำที่แตกต่างกัน และหน่วยงานที่รับผิดชอบคือสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีฐานะเป็นเพียงกองในกรม แต่ต้องประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานระดับกระทรวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น จึงอาจมีปัญหาในการทำงานเชิงบูรณาการ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะทบทวนสถานะของสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้มีบทบาทสามารถประสานการทำงานเชิงบูรณาการตอบสนองเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ





บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๕๒
คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๔๕๓/๒๕๕๗
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒-๔/๒๕๕๕
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๒/๒๕๕๘ เรื่อง มาตรการในการป้องกัน
และแก้ไขปัญหาการแข่งรถยนต์และรถจักรยานยนต์ในทาง และการควบคุม
สถานบริการ หรือสถานประกอบการที่เปิด ให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับ
สถานบริการ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒
พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.๒๕๔๔
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕
พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.๒๕๕๑
พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๔๒
พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.๒๕๒๒
พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔
พระราชบัญญัติยา พ.ศ.๒๕๑๐
พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕
พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.๒๕๔๑
พระราชบัญญัติสถานพยาบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๕
พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.๒๔๙๓
พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.๒๕๕๘
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตาม
พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๘



- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตาม
พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวันห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายเครื่องดื่ม
แอลกอฮอล์บนทาง พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายเครื่องดื่ม
แอลกอฮอล์รอบสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางรถไฟ พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในท่าเรือโดยสารสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภค
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานีขนส่ง พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามบริโภคเครื่องดื่ม
แอลกอฮอล์บนทาง พ.ศ. ๒๕๕๕
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่ที่อยู่
ในกำกับดูแลและใช้ประโยชน์ของราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ
พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่
ประกอบกิจการโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕
- ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๐
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา





ประมวลกฎหมายอาญา

ระเบียบคณะกรรมการควบคุมเครื่องดืมแอลกอฮอล์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบ
ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดืมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒
พฤษภาคม ๒๕๕๓

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **สรุปสำหรับผู้บริหาร การสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่
และการดืมสุราของประชากร พ.ศ. ๒๕๕๗.** กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ,
๒๕๕๘.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **สรุปสำหรับผู้บริหาร การสำรวจอนามัยและสวัสดิการ
พ.ศ. ๒๕๕๘.** กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๙.



ประสิทธิผลขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ: กรณีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกพร รักความสุข*

ABSTRACT

The research project of “Effectiveness of the Legislative Organization: the case study of Provincial Parliamentary Offices” has three objectives as shown below.

- To study operations of the Secretariat of the House of Representatives in order to establish the Provincial Parliamentary Offices.

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น



- To study problems and obstacles in practical operations of the Provincial Parliamentary Offices.
- To study effectiveness of the operated Provincial Parliamentary Offices.

This qualitative research aims to explain the phenomenon of the Provincial Parliamentary Offices operated by the Legislative Organization, using various methods to collect data. The results of the research show the findings which can be summarized as follows:

1. Establishment of the Provincial Parliamentary Offices in the year 2013 is restructuring of the parliament which presented relationship between the parliament and people by considering the area of public services. This is regard as initiation of the new model to reconstruct the agencies under supervision of the Legislative Department to be as same as the Executive and the Judicial, localized in all provinces of Thailand. The objective of this establishment is to connect citizen in each province to the parliament, according to the intention of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 focusing on roles and participation of citizen in governing the country and inspecting exercise of the state power substantially. Thus, the Provincial Parliamentary Offices are the provincial office of the Legislative Department. They have authorities and responsibilities defined by the parliament.

2. Task operations of the Provincial Parliamentary Offices in Chiang Rai, Ubon Ratchathani, Khon Kaen, Ayutthaya, Chonburi and Surat Thani are consistent with the assigned missions which are as the following issues.

- To be the learning sources of democracy and political communication.
- To promote participation of citizen.
- To acknowledge and deal with complaints and feedbacks.
- To be the coordination center of legislative operations.
- To be the one - stop service center in local areas.



The Provincial Parliamentary Offices has co-operated with agencies under supervision of the public administration department to share resources, in order to increase opportunities in arranging activities to approach citizen. There is creativity of the official networks and social media for quick communication and operational process leaning which can meet requirement of citizen in the local operating areas. Therefore, the Provincial Parliamentary Offices are the agencies that can support operations of the Legislative Department and be the model of public administration with co-operation from all involving sectors, which provides benefits to operations of the parliament in overall.

3. At the beginning period of operations by the Provincial Parliamentary Offices, there were activities that the parliament used to be done according to the annual operational plans. Activities arranged by the Provincial Parliamentary Offices, according to their missions, can encourage citizen to participate in politics. There were exchanges of political news aiming to create citizenship in democracy system. However, there are limitations in setting new activities because they have to be approved respectively by the hierarchy of authority at the Secretariat of the House of Representatives. Subsequently, operations and budget disbursement have delayed. In addition, support of activities is mainly subject to policies of the President of National Assembly and administration of the Secretariat of the House of Representatives. Therefore, government officers must have knowledge about policies and guidelines of operations. These issues are obstacle of operations and they affect initiation of new activities which are consistent with political changes of each province.

4. Government official of Provincial Parliamentary Offices in each area can adopt oneself to new environment of each province, supported by people and localized State Agency. Most of Government officials see opportunities in career





path and hometown work. However, they have no confidence in sustained welfare and subsistence from The Secretariat of the House of Representatives. Besides, the slow-down of the settlement of other 24 Provincial Parliamentary Offices impacts to each agency's moral support of Provincial Parliamentary Offices unavoidably.

5. People have intimately opportunities in regard to Parliament work in each area such as an appeal to Provincial Parliamentary Offices, learning Politics and Democracy through activities of Provincial Parliamentary Offices. The unofficial relationship between Provincial Parliamentary Offices and localized people brings about to Civil Society interested in Politics and build up the partnership between people and Provincial Parliamentary Offices according to occasional missions. The operation of Provincial Parliamentary Offices is the main significance to support People movement in politic area to be strong and lawful in accordance with Constitution. Lastly, this brings to power of the Legislative and confidence of people to Parliamentary system.

6. Effectiveness of Provincial Parliamentary Offices depends on the management of internal system of Parliament and external environmental relation. Provincial Parliamentary Offices have arranged the Development Plan and 4 - year Official Action Plan of Provincial Parliamentary Offices B.E. 2557 - 2560 to be guideline in administration of Provincial Parliamentary Offices. Once the evaluation occurred, the performance of Provincial Parliamentary Offices is precisely functioned and mission completely. Participated people have overall satisfaction to Provincial Parliamentary Offices' activities, resulting in the fundamental of Parliament System to better serve people.



ความเป็นมา

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เสร็จสิ้น มีการเรียกประชุมรัฐสภาและกำหนดวันเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เลือก นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น ให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และมีหน้าที่เป็นประธานรัฐสภาด้วย ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๙ โดยบทบาทของประธานรัฐสภานั้น มีฐานะเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดบทบาทของประธานรัฐสภาเป็นผู้ออกประกาศหรือกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านรูปแบบคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ดังจะเห็นจากการกำหนดให้ประธานรัฐสภาทำหน้าที่เป็น “ประธานคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา” ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ตลอดจนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการบริหารองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ นับว่าประธานรัฐสภาย่อมมีบทบาทในการกำหนดแนวทางต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา

ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา ได้มีดำริให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด โดยมีคำสั่งรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้และดำเนินการจัดตั้งรัฐสภาประจำจังหวัด ซึ่งมีรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง (นายวิสุทธิไชยณรุณ) เป็นประธานคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดด้านโครงสร้าง สถานที่ตั้ง และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงาน รวมทั้งจัดทำโครงการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดตามผลการศึกษาความเป็นไปได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดตามโครงการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบของประธาน





สภาผู้แทนราษฎร จากนั้นมีการดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้และดำเนินการจัดตั้งรัฐสภาประจำจังหวัด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ ประธานคณะกรรมการชุดนี้ ได้ชี้แจงถึงการพิจารณากรอบโครงสร้าง อัตรากำลัง และแผนการดำเนินงานด้านบุคคลของกลุ่มงานด้านรัฐสภาจังหวัด โดยกำหนดพันธกิจหลัก ๓ ประการ คือ การพัฒนาประชาธิปไตย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นสถานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ เรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมของประชาชน การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในครั้งนี้เพื่อให้เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างประชาชนในจังหวัดกับรัฐสภา^๑

ผลการศึกษาความเป็นไปได้และดำเนินการจัดตั้งรัฐสภาประจำจังหวัดดังกล่าวนี้ ได้ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายต่าง ๆ จนกระทั่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบการจัดตั้งรัฐสภาประจำจังหวัด ตามผลการพิจารณาของ อ.ก.ร. ระบบงานและอัตรากำลัง^๒ กล่าวคือ

๑. การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดนำร่อง จำนวน ๖ จังหวัด โดยกำหนดสถานภาพเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกลุ่มงานรับผิดชอบขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดขอนแก่น สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดชลบุรี สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเชียงราย สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี และสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดอุบลราชธานี

^๑ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **แผนพัฒนาสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐**, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖), หน้า ๒.

^๒ คณะอนุกรรมการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานสำนักงานรัฐสภาจังหวัด, **คู่มือปฏิบัติงานสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด**, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖), หน้า ๑ - ๔.



๒. การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด จำนวนทั้งสิ้น ๔๒ อัตรากำลัง (สำนักงานละ ๗ อัตรากำลัง ประกอบด้วย หัวหน้าสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด นิติกร วิทยากร และเจ้าพนักงานธุรการ)

จะเห็นได้ว่า “สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด” มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการเทียบเท่ากลุ่มงานในสังกัดสำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานรัฐสภาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งปรากฏว่า ในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๕ และมีประกาศรัฐสภา ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่องการกำหนดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อสอดคล้องกับการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำและสนับสนุนในการใช้สิทธิของประชาชนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญหมาย ข้อบังคับการประชุม และระเบียบที่กำหนดไว้

(๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมของประชาชนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบ กลั่นกรองข้อเท็จจริง สรุปเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่าง ๆ ของประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดที่รับผิดชอบ เพื่อเสนอความเห็นและแนวทางแก้ไขต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการและสมาชิกรัฐสภา





(๕) ประสานราชการกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ทั้งภายในและภายนอกอันเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

(๖) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

การที่คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดโดยมีการกำหนดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดนำร่อง จำนวน ๖ จังหวัด กำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังของสำนักงานรัฐสภาประจำ จังหวัด ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ถือว่าเป็น ความชัดเจนในการดำเนินการเรื่องนี้ จากนั้นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ คัดเลือกข้าราชการรัฐสภาสามัญ โดยให้มีการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานรัฐสภา ประจำจังหวัดนำร่องหกจังหวัด เพื่อให้ไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการข้าราชการ รัฐสภา (ก.ร.) กำหนด ตลอดจนมีการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน ราษฎรในด้านการบริหารการสนับสนุนด้านธุรการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงาน รัฐสภาประจำจังหวัดทั้งหกจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และต่อมา สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดพิธีการเปิดที่ทำการสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด อย่างเป็นทางการ ในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ภายใต้ชื่อ **“๘๑ ปี รัฐสภาไทย เปิดมิติใหม่สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด”** โดยถือมงคลฤกษ์ตรงกับวันสถาปนา ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถือว่า การดำรงของประธานรัฐสภาได้ผ่าน กระบวนการต่างๆ ของระบบที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่ จนกระทั่งสามารถจัดตั้งสำนักงาน รัฐสภาประจำจังหวัดได้เป็นผลสำเร็จ

นอกจากนี้ เมื่อมีการเปิดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดทั้งหกจังหวัดแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอขออนุมัติจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำ จังหวัดเพิ่มเติมใน ๒๔ จังหวัด และกำหนดกรอบอัตรากำลังของสำนักงานรัฐสภาประจำ จังหวัดจำนวน ๑๖๘ อัตรากำลัง (สำนักงานละ ๗ อัตรากำลัง) โดยเรื่องนี้ผ่านการพิจารณาของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีการเสนอขอความเห็นชอบของ อ.ก.ร. กฎหมาย และระเบียบ จากนั้นที่ประชุมคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๕๖



วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ มีมติให้ความเห็นชอบ ซึ่งประธานรัฐสภาได้ออกประกาศรัฐสภา เรื่องกำหนดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยกำหนดให้มีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเพิ่มเติมจำนวน ๒๔ จังหวัด ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับนโยบายจากคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ในเรื่องดังกล่าว จึงดำเนินการเตรียมการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดตามที่มีการ กำหนดเพิ่มเติม มีการแต่งตั้งคณะทำงานไปดำเนินการสำรวจสถานที่ตั้งของสำนักงาน รัฐสภาประจำจังหวัดที่เพิ่มเติมทั้ง ๒๔ จังหวัด แต่ปรากฏว่า การดำเนินการดังกล่าวต้องยุติลง เมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองนำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖

ในระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน ราษฎรได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด โดยติดตาม ผลการปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดทั้งหกแห่ง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด เพื่อติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดให้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงพันธกิจของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด กล่าวคือ ประการแรก เป็นแหล่งเรียนรู้ประชาธิปไตยและสื่อสารทางการเมือง ประการที่สอง สนับสนุนการ มีส่วนร่วมของประชาชน ประการที่สาม รับเรื่องราวร้องทุกข์ เรื่องร้องเรียนขอความเป็น ธรรมของประชาชน ประการที่สี่ เป็นศูนย์ประสานด้านนิติบัญญัติ และประการที่ห้า เป็นศูนย์รวมการให้บริการนิติบัญญัติในพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวนี้ เป็นการบริหารองค์การฝ่ายนิติบัญญัติในระหว่างที่ยังไม่มี สภาผู้แทนราษฎร

ปรากฏการณ์ของการบริหารองค์การฝ่ายนิติบัญญัติที่มีการจัดตั้งสำนักงาน รัฐสภาประจำจังหวัดจำนวน ๖ แห่ง และมีการประกาศจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำ จังหวัดเพิ่มเติมอีกจำนวน ๒๔ จังหวัด ย่อมเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐสภา ทั้งในมิติการปรับโครงสร้างหน่วยงานของรัฐสภา การบริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน ราษฎร ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากฝ่ายนิติบัญญัติ





นับว่า เป็นการจัดตั้งหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นการเริ่มต้นเชื่อมต่อประชาชน โดยตรงและเป็นจุดเปลี่ยนในการบริหารภาครัฐของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งนำมาสู่การวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ: กรณีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด” โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ๓ ประการ คือ เพื่อศึกษาถึงการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด และเพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่มีการเปิดดำเนินการแล้ว

ผลการวิจัย

การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดและการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการศึกษาที่ใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมและมีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการเปรียบเทียบมุมมองจากหลาย ๆ ด้าน เพื่อความถูกต้องของการตีความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น การวิจัยครั้งนี้มีข้อค้นพบโดยสรุป กล่าวคือ

๑. การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการปรับโครงสร้างของรัฐสภาที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชนโดยคำนึงถึงพื้นที่ในการให้บริการสาธารณะ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบใหม่ในการจัดโครงสร้างของหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการที่มีหน่วยงานประจำอยู่ทุกจังหวัดของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเป็นการเชื่อมต่อระหว่างประชาชนในแต่ละจังหวัดกับรัฐสภา และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เน้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจึงเป็นหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติในระดับจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐสภากำหนด

๒. การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่จังหวัดเชียงราย



อุบลราชธานี ขอนแก่น พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี และสุราษฎร์ธานี สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งได้แก่ การเป็นแหล่งเรียนรู้ประชาธิปไตยและการสื่อสารทางการเมือง การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับเรื่องราวร้องทุกข์และรับเรื่องร้องเรียน การเป็นศูนย์ประสานงานด้านนิติบัญญัติ และการเป็นศูนย์รวมการให้บริการในพื้นที่ สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เป็นการเพิ่มโอกาสในการจัดกิจกรรมที่เข้าถึงประชาชน มีการสร้างเครือข่ายแบบเป็นทางการและการใช้สื่อสังคมออนไลน์ (social media) เพื่อความรวดเร็วในการสื่อสารและลดขั้นตอนในการทำงาน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่เปิดดำเนินการ สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจึงเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นรูปแบบของการบริหารภาครัฐที่ประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่งผลดีต่อการทำงานของรัฐสภาในภาพรวม

๓. ในระยะเริ่มต้นของการปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด มีกิจกรรมที่รัฐสภาเคยทำมาตามแผนงานที่ดำเนินการเป็นประจำทุกปีและกิจกรรมที่สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดกำหนดขึ้นตามภารกิจ เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านการเมือง มุ่งเน้นไปสู่การสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดในการกำหนดกิจกรรมใหม่ๆ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามขั้นตอนของการบังคับบัญชา ซึ่งมีความล่าช้าในการดำเนินการและการอนุมัติเบิกจ่ายเงิน การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ขึ้นอยู่กับนโยบายของประธานรัฐสภาและการบริหารงานของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานต้องขอทราบนโยบายและแนวทางในการทำงาน ถือว่าเป็นอุปสรรคในการทำงานและส่งผลการริเริ่มกิจกรรมใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของแต่ละจังหวัด

๔. ข้าราชการของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดของรัฐสภาในแต่ละพื้นที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ของการทำงานในแต่ละจังหวัด และได้รับความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ข้าราชการที่สมัครมาปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดโดยส่วนใหญ่ มองเห็นโอกาสความก้าวหน้า





ในหน้าที่การงาน ตลอดจนการได้อยู่ในภูมิลาเนาที่ต้องการ แต่ขาดความมั่นใจในการดูแล ด้านสวัสดิการและความเป็นอยู่จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ การชะลอการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดอีก ๒๔ จังหวัด อาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นการชั่วคราว ส่งผลต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการที่ตั้งใจมาทำงานที่สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

๕. ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงการทำงานของรัฐสภาโดยตรงจากการติดต่อกับสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในแต่ละพื้นที่ มีการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนให้สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องการเมืองและประชาธิปไตยผ่านกิจกรรมที่สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจัดขึ้น สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดได้สร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในแต่ละพื้นที่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เกิดเป็นประชาสังคมที่สนใจด้านการเมืองและเกิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างประชาชนกับสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ตามภารกิจของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด การปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจึงเป็นส่วนสำคัญที่สนับสนุนความเคลื่อนไหวของประชาชนในทางการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และมีความชอบธรรมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่งผลดีต่อการสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติและความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อระบบรัฐสภา

๖. ประสิทธิภาพผลของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดขึ้นอยู่กับการจัดการระบบบริหารภายในของรัฐสภาและความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำแผนพัฒนาสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐ และแผนปฏิบัตินิติราชการ ๔ ปี ของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐ เป็นแนวทางในการบริหารสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด เมื่อมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พบว่า สามารถทำหน้าที่ตามแผนงานและภารกิจที่กำหนดได้เป็นอย่างดี ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเป็นการวางรากฐานให้ระบบรัฐสภาในการให้บริการประชาชนทุกพื้นที่ของประเทศต่อไป



การอภิปรายผลการวิจัย

สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานระดับจังหวัดของรัฐสภาในการทำงานเชิงรุกอยู่ในพื้นที่เพื่อติดต่อและให้บริการกับประชาชน เป็นเรื่องที่แตกต่างกันจากในอดีตที่ประชาชนจากต่างจังหวัดต้องเดินทางมาติดต่อกับรัฐสภาที่ “ถนนอุทองในกรุงเทพมหานคร” และเป็นเรื่องใหม่ในการทำงานของรัฐสภา เป็นรูปแบบใหม่ของการจัดโครงสร้างองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นเรื่องท้าทายความสามารถของรัฐสภาในการบริหารหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เมื่อพิจารณาจากข้อค้นพบของการวิจัยเรื่องนี้แล้ว ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัยใน ๔ เรื่อง กล่าวคือ

๑. การปรับโครงสร้างของรัฐสภา

โครงสร้างในการบริหารหน่วยงานของรัฐสภาไทยเริ่มมีความชัดเจนเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ เป็นหลักในการบริหารองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการเป็นแบ่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ออกเป็น “สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” และ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารหน่วยงานภาครัฐของรัฐสภาไทย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มีการจัดตั้ง “สถาบันพระปกเกล้า” และยกฐานะเป็นนิติบุคคลในการกำกับดูแลของรัฐสภา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น โครงสร้างของรัฐสภาไทย ประกอบด้วยหน่วยงานสำคัญ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า และในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่มีความแตกต่างจากการจัดตั้งหน่วยงานภายใน เพราะให้ความสำคัญกับการทำงานในพื้นที่ตามภารกิจของรัฐสภา และมีแนวโน้มที่จะจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในทุกจังหวัด

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นได้ง่าย ๆ เป็นเรื่องที่ใช้ระยะเวลาในการตัดสินใจที่ยาวนาน โดยเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๓๖ มีการเสนอให้จัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด จากนั้น นายมารุต บุนนาค ประธานรัฐสภา ได้ส่งเรื่องให้มีการศึกษาในรายละเอียดและเมื่อเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ปราบกฏว่า ที่ประชุมมีมติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบอื่นที่มีชื่อหน่วยงานประจำ ความเห็นนี้ ได้สะท้อนถึงอุปสรรคของการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด เรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการรัฐสภา





ในการทำงานร่วมกับนักการเมือง ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานราชการในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่อาจดำเนินการได้ ควรเป็นหน่วยงานในรูปแบบอื่นที่มีใช้หน่วยงานราชการประจำ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำโครงการกับสถาบันพระปกเกล้าชื่อ “โครงการนำร่องในการจัดตั้งศูนย์กิจกรรมประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา” เพื่อเป็นการเผยแพร่ประชาธิปไตยในส่วนภูมิภาค ตลอดจนเป็นการตั้งหน่วยงานรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการศูนย์กิจกรรมร่วมรัฐสภา-ประชาสังคม” และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ให้มีการตั้งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาโครงการจัดตั้งที่ทำการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประจำเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ เขต เพื่อสร้างศูนย์กลางความร่วมมือและประสานงานระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนในเขตเลือกตั้งในการให้บริการความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนการเผยแพร่หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย เชื่อมโยงไปสู่การขยายผลการพัฒนาประชาธิปไตย และเสริมสร้างหลักการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่ประชาชนในทุกกระดับโดยมีประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง

ข้อเสนอข้างต้นนี้ มีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อ นายโกศล พลกุล เป็นประธานรัฐสภา ได้ให้ความเห็นชอบ “โครงการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด” เพื่อเป็นส่วนราชการของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร จำนวน ๗๖ แห่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรเผยแพร่ภารกิจในวงงานของรัฐสภา ประสานงานการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกับเครือข่ายประชาธิปไตยของรัฐสภาและทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งเป็นศูนย์บริการส่วนหน้าในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน กับทั้งเป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการสามัญและวิสามัญ คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ จะทดลองจัดตั้ง “สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดชั่วคราว” ใน ๖ จังหวัดนำร่อง และในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ จะจัดตั้ง “สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดแบบถาวร” ให้ครบทุกจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวน ๗๖ แห่ง



แต่ปรากฏว่า มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ต้องหยุดชะงัก และสามารถดำเนินการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดได้สำเร็จในสมัยของนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ เป็นประธานรัฐสภา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕

การได้ข้อยุติต่าง ๆ และมีแนวทางออกสำหรับการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดย่อมเป็นเรื่องที่ดี ความเห็นของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ กับความเห็นของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ การเสนอจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นตัวอย่างของจุดเปลี่ยนในการปรับโครงสร้างของรัฐสภา ซึ่งเป็นประเด็นที่ชี้ให้เห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนแนวทางในการบริหารภาครัฐเป็นสิ่งที่ทำได้ โดยเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป องค์การย่อมปรับตัวตามสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อองค์การ โดยมีการจัดโครงสร้างขององค์การใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นรอบองค์การ

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดทฤษฎีของ Richard L. Daft ซึ่งเสนอรูปแบบของโครงสร้างขององค์การที่นิยมในการออกแบบโครงสร้างขององค์การใน ๕ ลักษณะ^๓ กล่าวคือ ๑. โครงสร้างองค์การตามหน้าที่ (functional structure) ๒. โครงสร้างองค์การแบบเป็นหน่วยงานหรือแผนก (divisional structure) ๓. โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (matrix structure) ๔. โครงสร้างองค์การตามแนวนอน (horizontal structure) และ ๕. โครงสร้างองค์การแบบผสม (hybrid structure) โดยแต่ละลักษณะจะมีการจัดการภายในองค์การที่แตกต่างกัน

จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างองค์การแบบผสม เป็นการรวมจุดเด่นของโครงสร้างองค์การตามหน้าที่ (functional structure) กับการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวนอน (horizontal structure) ทั้งสองแบบเข้าด้วยกัน โดยนำจุดแข็งของการจัดโครงสร้าง

^๓ Draft, R. L., **Organization theory and design**. 7th edition. (Cincinnati, OH: South-Western College, 2001), pp. 98 - 113.





องค์การตามหน้าที่ (functional structure) ซึ่งได้แก่ ความประหยัดภายในการทำงานของแต่ละแผนกงาน การพัฒนาความรู้ความสามารถในเชิงลึก การบรรลุเป้าหมายขององค์การตามหน้าที่ รวมเข้ากับจุดแข็งของโครงสร้างองค์การตามแนวนอน (horizontal structure) ซึ่งได้แก่ การตอบสนองความต้องการลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน มุ่งเน้นการพัฒนาผลผลิตเพื่อสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้าขององค์การ การออกแบบโครงสร้างขององค์การเช่นนี้ช่วยในการปรับตัวขององค์การต่อสภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

จากการวิจัยพบว่า การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด เป็นการจัดโครงสร้างองค์การแบบผสม โดยมีการติดต่อทั้งในระดับของสายการบังคับบัญชากับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีการติดต่อกับประชาชนด้วยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นรูปแบบที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เช่น การจัดตั้งกลุ่มอาสารัฐสภา โดยมีการจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา และใช้รูปแบบที่ไม่เป็นทางการในการประสานงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ผ่าน LINE หรือ FACEBOOK ช่วยให้การปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในพื้นที่ต่าง ๆ มีความสะดวก และมีคนช่วยทำงานโดยการเป็นอาสารัฐสภา ทำให้สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดสามารถทำงานในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ และจังหวัดใกล้เคียงด้วยข้าราชการรัฐสภาจำนวนเพียง ๗ คน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดมีฐานะเป็นกลุ่มงานในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในอนาคตเมื่อมีปริมาณเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเพิ่มเติมหรือกิจกรรมตามแผนงานมีมากขึ้น ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มุ่งสู่การสร้างเข้มแข็งของรัฐสภา ย่อมต้องปรับโครงสร้างของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดให้สอดคล้องกับการบริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ซึ่งในขณะนี้ นิยมการขยายงานด้วยการยกฐานะเป็น “สำนัก” แต่เมื่อเทียบกับรูปแบบของหน่วยงานที่ฝ่ายบริหารดำเนินการอยู่ อาจปรับโครงสร้างของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่ยึดโยงกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ถือเป็นโครงสร้างของรัฐสภาที่มีสำนักงานรัฐสภาประจำ



จังหวัดเป็นตัวแทนในพื้นที่ให้เป็นรูปแบบพิเศษที่ขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา เช่นเดียวกับการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่คณะรัฐมนตรีสามารถเลือกคนจากกระทรวงมหาดไทยหรือคนจากกระทรวงอื่นให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดโดยถือว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารราชการภายในจังหวัดนั้น ๆ

ในกรณีที่จำเป็นต้องจัดโครงสร้างรัฐสภาเพื่อรองรับการขยายตัวของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาอาจทำการศึกษารูปแบบของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาขึ้นใหม่ โดยเพิ่มเป็นหน่วยงานใหม่เป็น “สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจังหวัด” มีฐานะเช่นเดียวกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริการระดับพื้นที่ แต่รายละเอียดต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านนโยบายของประธานรัฐสภาและการตัดสินใจของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาในการวางยุทธศาสตร์ของรัฐสภาต่อไป

๒. ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนกับรัฐสภา

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการกำหนดหลักการใหม่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน เป็นการยอมรับฐานะของประชาชนในการเข้าร่วมการทำงานกับรัฐสภา เช่น การเสนอกฎหมายของประชาชน การมีตัวแทนของประชาชนในการพิจารณากฎหมาย การตรวจสอบของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น หลักการเช่นนี้ เป็นการทำงานของรัฐสภาไทยที่มีประชาชนเป็นหุ้นส่วน มีลักษณะของ “ความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนกับภาครัฐ” ตามแนวคิด “New Public Service” ส่งผลที่ดีในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ของประเทศผ่านระบบรัฐสภา เป็นเรื่องการเปิดพื้นที่ในการให้บริการสาธารณะโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐสมัยใหม่มีการเพิ่มคุณภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน





นักวิชาการเช่น Marc Holzer และ Kathe Callahan ได้เสนอแนวคิดนี้จากหนังสือชื่อ “Government at Work: Best Practices and Model Programs” โดยอธิบายว่า การทำงานของหน่วยงานภาครัฐแนวใหม่เป็นเรื่องการจัดการที่เน้นคุณภาพ ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูงในการทำงาน ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ การวางแผนกลยุทธ์ในระยะยาว การพัฒนาบุคลากรขององค์กร การมอบอำนาจในการทำงานเป็นทีม การวัดผลการปฏิบัติงานและการประกันคุณภาพในการทำงาน มีการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนโดยดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าสู่การบริหารภาครัฐ เพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ภาครัฐกำหนดไว้ และมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยการประเมินผลการทำงานของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนเพื่อนำไปสู่การวางแผนในการทำงานในอนาคต ตลอดจนการคาดการณ์เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรขององค์กรภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ^๔

นอกจากนี้ มีผลงานของ Robert B. Denhardt และ Janet Vinzant Denhardt ซึ่งร่วมกันเขียนอธิบายเรื่องนี้ไว้ในหนังสือชื่อ “The New Public Service: serving, not steering” โดยกล่าวถึงแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ว่า มีรากฐานความคิด (The Roots of the New Public Service) มาจากแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรภาครัฐรวม ๔ เรื่อง^๕ กล่าวคือ

๑. ความเป็นประชาธิปไตยของพลเมือง เป็นการให้ความสำคัญกับประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับสภาพการเมืองที่เป็นอยู่ คำนึงถึงสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด เน้นความสามารถของประชาชนในการเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองอย่างมีพลัง

^๔ Holzer, M and Callahan, K., **Government at Work: Best Practices and Model Programs**, (Thousand Oaks, CA: Sage, 1998), pp. 133 - 135.

^๕ Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B., **The New Public Service: serving, not steering**, expanded edition, (USA: M. E. Sharpe, Inc., 2007), pp. 27 – 41.



๒. ตัวแบบของชุมชนและประชาสังคม เป็นเรื่องความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชนต่าง ๆ ที่มีความร่วมมือระหว่างกัน มีความไว้วางใจกัน ทำงานร่วมกันเป็นทีม การบริหารองค์การภาครัฐเป็นการเข้ามาช่วยสร้างและสนับสนุนกิจกรรมของชุมชน โดยส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับพลเมือง

๓. แนวคิดมนุษยนิยมขององค์การและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เป็นการให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ ซึ่งต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำ

๔. รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ เป็นการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ตามแนวทางการตีความ (interpretive approach) การวิพากษ์เชิงคุณค่า (value critical) และวิเคราะห์วาทกรรม (discourse)

จากรากฐานความคิดที่สำคัญในการกำหนดแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ทั้งสี่เรื่องดังกล่าวมานี้ นำมาสู่หลักการสำคัญของการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่ง Robert B. Denhardt และ Janet Vinzant Denhardt ได้อธิบายไว้ดังนี้

๑. การบริหารภาครัฐเป็นการรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่แค่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers)
๒. การบริหารภาครัฐเป็นเรื่องที่มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest)
๓. การบริหารภาครัฐเน้นคุณค่าการเป็นพลเมืองเหนือความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship)
๔. การบริหารภาครัฐเน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์แต่ลงมือปฏิบัติด้วยความเป็นประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically)

^๓ Ibid., pp. 42 – 43.





๕. การบริหารภาครัฐเป็นความพร้อมในความรับผิดชอบซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability isn't Simple)

๖. การบริหารภาครัฐเน้นการให้บริการมากกว่าการคอยกำกับ (Serve Rather than Steer)

๗. การบริหารภาครัฐเน้นคุณค่าของคนมากกว่าความสามารถในการผลิต (Value People, Not Just Productivity)

จะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ตามข้อเสนอของ Robert B. Denhardt และ Janet Vinzant Denhardt ได้สร้าง “ความเป็นพลเมือง” ที่สามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐ เช่นเดียวกับการเปิดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเพื่อให้บริการตามภารกิจของรัฐสภาที่เป็นการบริหารภาครัฐโดยมีการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง ดังนั้น การปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจึงเป็นส่วนสำคัญที่สนับสนุนความเคลื่อนไหวของประชาชนในทางการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมีความชอบธรรมตามที่รัฐธรรมนุญกำหนด ส่งผลดีต่อการสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติและความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อระบบรัฐสภา เป็นการสร้างความเป็นพลเมืองจากความเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนกับสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

๓. ประสิทธิผลของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการทำงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่เปิดดำเนินงานมาแล้ว ๘ เดือน นับว่า เป็นการตีความปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในช่วงเวลาที่สั้น ข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในการประชุมของ “คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ได้แสดงให้เห็นภาพรวมของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในการปฏิบัติงาน เมื่อมีการประเมินผลการทำงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมต้องพิจารณาความสามารถในการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๐ ตลอดจนแผนพัฒนาสำนักงานรัฐสภา



ประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐ ซึ่งมีตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน เพื่อให้มีเป้าหมายในการทำงานและสามารถประเมินผลการทำงานอย่างชัดเจน

การทำงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การย่อมเป็นการแสดงถึงประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งเป็นความคาดหวังของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิผล สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานใหม่ของรัฐสภาที่จะต้องตอบคำถามว่า เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว สามารถปฏิบัติงานได้หรือไม่ สามารถทำตามเป้าหมายที่กำหนดได้หรือไม่ เกิดประโยชน์กับประชาชนหรือไม่ คำถามเหล่านี้เป็นการศึกษาถึงประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ เราสามารถเข้าใจในเรื่องนี้จากผลงานของ Jonathan R. Tompkins ที่ชี้ให้เห็นว่า การวัดประสิทธิผลขององค์การนั้น ไม่มีมาตรการใดโดยเฉพาะที่จะใช้ในการวัดได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ผู้ใดเป็นผู้วัด ระดับของการวิเคราะห์ และจะเน้นในเรื่องของปัจจัยนำเข้า ปัจจัยนำออก ซึ่งรูปแบบการวัดประสิทธิผลขององค์การจากค่านิยม เป็นการแสดงถึงประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวข้องกับค่านิยมหลายอย่าง หน้าที่ขององค์การหลายประเภท โครงสร้างที่หลากหลาย และสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไป โดยเหตุนี้ ในการพิจารณาถึงการวัดประสิทธิผลขององค์การย่อมขึ้นอยู่กับงานแต่ละชนิด แต่ละเหตุการณ์ ซึ่งมีความหลากหลายแตกต่างกัน การศึกษาจากค่านิยมที่แตกต่างกัน (competing values approach) จึงช่วยให้เข้าใจถึงประสิทธิผลขององค์การภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง^๗

อย่างไรก็ตาม Florence Heffron^๘ ได้ชี้ให้เห็นถึงประสิทธิผลขององค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมด้านการเมืองในการวัดประสิทธิผลขององค์การภาครัฐจากปัจจัยด้านการเมือง (political approaches) เช่น ความรับผิดชอบ (responsiveness) ความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) ความเป็นตัวแทน (representativeness) ความเป็นสถาบัน (constitutionality) การปฏิบัติตามค่านิยมประชาธิปไตย (adherence to democratic values) เป็นต้น การนำปัจจัยด้านการเมืองมาใช้วัดประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเป็นเรื่องสำคัญ

^๗ Tompkins, R. Jonathan, **Organization Theory and Public Management**, (Belmont, CA. : Wadsworth, Cengage Learning, 2005), pp. 27 - 30.

^๘ Heffron, Florence, **Organization Theory and Public Organization The Political Connection**, (New Jersey: Prentice Hall, 2008).





และจำเป็นในการบริหารภาครัฐ จะช่วยให้เข้าใจความเห็นของประชาชนโดยทั่วไป (public opinion) ลดความขัดแย้งที่มีอยู่ของระบบการเมือง ตลอดจนได้รับความร่วมมือด้วยความเห็นพ้องต้องกันอย่างเปิดเผยอันดีในเรื่องที่องค์การภาครัฐต้องการดำเนินการ^๙

จะเห็นได้ว่า ผลงานของนักวิชาการที่มีการศึกษาประสิทธิผลขององค์การภาครัฐ เป็นการอธิบายในภาพรวมว่า ประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งในการบริหารภาครัฐย่อมเป็นเรื่องการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน บทบาทขององค์การภาครัฐได้แก่การกำหนดนโยบายและการบริหารองค์การภาครัฐ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ดังนั้น ประสิทธิผลขององค์การจึงแสดงถึงความสำเร็จของการบริหารองค์การ

จากแนวทางที่นักวิชาการอธิบายมานี้ จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งและเปิดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด มีเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะตามภารกิจของรัฐสภาในพื้นที่ที่เปิดดำเนินการ ซึ่งเมื่อมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พบว่า สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดสามารถจัดกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ความสามารถในการทำงานที่สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ได้ดำเนินการมาตลอดระยะเวลา ๘ เดือน ถือว่า เป็นการทำงานที่มีความสำเร็จและมีประสิทธิผล สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่มีฐานะเป็นเพียงกลุ่มงานแต่มีแผนพัฒนาที่ชัดเจน ดังนั้น เมื่อมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พบว่า สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดสามารถทำหน้าที่ตามแผนงานและภารกิจที่กำหนดได้เป็นอย่างดี ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงาน มีการวางรากฐานของระบบรัฐสภาในการให้บริการประชาชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีการเปิดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ย่อมเป็นคำตอบจากคำถามที่สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจะต้องตอบ ถือว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดทั้งหกแห่งมีประสิทธิผลตามที่รัฐสภากำหนด

^๙ Ibid., pp. 341 - 345.



๔. รัฐสภาในความหมายใหม่

เมื่อมองภาพรวมของ “สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด” จะเห็นว่า เป็นรูปแบบพิเศษของระบบรัฐสภาไทยและเป็นแห่งแรกของโลก ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยในการติดต่อกับรัฐสภา เราได้เห็นภาพประชาชนนำความทุกข์ยากต่างๆ มาบอกรัฐสภาที่ “ถนนอุทองโน” อันเป็นถนนที่มีระยะทางสั้นที่สุดในประเทศ แต่มีคนชอบมาชุมนุมมากที่สุดเพราะเป็นจุดที่ตั้งของรัฐสภา การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ย่อมเป็นการทำให้เสียงของประชาชนดังขึ้นตามความหมายดั้งเดิมของคำว่า “parliament” ซึ่งระบบการทำงานของรัฐสภาจะได้ยินเสียงของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นและตอบสนองความต้องการของประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยไม่มีอุปสรรคของระบบราชการมาขัดขวางการแสดงออกของประชาชนในการสะท้อนปัญหาของประเทศ

ดังนั้น การขยายถนนอุทองโนออกไปด้วยการมีสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ย่อมเป็นการช่วยประชาชนให้เข้าถึงการทำงานของรัฐสภา ส่งผลให้รัฐสภาทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดีขึ้น การเปิดสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด จึงเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของรัฐสภาที่มองภาพการทำงานในระดับจังหวัด แตกต่างจากในอดีตที่รโอบงานต่างๆ อยู่ที่ถนนอุทองโน เมื่อมีการปรับกระบวนทัศน์ของการบริหารภาครัฐในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาจึงก้าวข้ามอุปสรรคในการจัดโครงสร้างหน่วยงานที่ถูกจำกัดด้วยเหตุผลเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ เปิดกว้างยอมรับการทำงานด้วยโครงสร้างแบบผสม ที่มีประชาชนเป็นหุ้นส่วนในการทำงาน จึงเป็นภาพลักษณ์ของรัฐสภาในความหมายใหม่

สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจะช่วยให้รัฐสภามีบทบาทในการบริการประชาชนได้มากยิ่งขึ้น และเป็นการปฏิรูปการบริหารงานของสถาบันนิติบัญญัติ ให้มีจุดยึดโยงกับประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่เป็นอยู่ในเวลานี้ เป็นเรื่องที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้ประชาชนใช้เวทีของรัฐสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชนกับฝ่ายบริหาร อาจเกิดความขัดแย้งและมีความรุนแรงตามมา การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจะเป็นการผ่อนคลายน





ให้ประชาชนได้พูดในสิ่งที่อยากพูด ได้ทำในกระบวนการของรัฐสภา เช่น การเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย หรือมอบเรื่องให้คณะกรรมการสามัญดำเนินการ เป็นต้น ดังนั้น ความสัมพันธ์ต่างๆ ที่ควรมีในการจัดรูปแบบของการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดจะต้องยึดโยงกับประชาชนโดยมีองค์ประกอบอื่นๆ ที่สำคัญดังปรากฏตามภาพต่อไปนี้

ภาพ รัฐสภาในฐานะองค์การของประชาชน



จากความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ที่ปรากฏตามภาพได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐสภาที่เชื่อมต่อกับประชาชน ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดแล้ว อาจมีการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมกันระหว่างผู้แทนของรัฐสภากับตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด อันเป็น



ความสัมพันธ์สองทาง ซึ่งรัฐสภาสามารถประสานกับตัวแทนภาคประชาชนในกิจกรรมของรัฐสภา และประชาชนสามารถร้องขอผ่านคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้กำหนดทิศทางของการบริหารสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดที่ประชาชนต้องการเห็น โดยถือหลักว่าสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นสำนักงานของประชาชน

ในขณะเดียวกัน สมาชิกรัฐสภาซึ่งมีความสัมพันธ์กับประชาชนในระดับพื้นที่ จะอาศัยการทำงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดในการเชื่อมต่อกับประชาชน สามารถจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในการอบรมเผยแพร่ผลงานของตนสู่ความเข้าใจของประชาชนได้โดยง่าย ซึ่งอาจพัฒนาไปสู่การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาควรดำเนินการ เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อช่วยให้การออกกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือเป็นการใช้สถานที่นัดหมายและประชุมเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานของสมาชิกรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการในแต่ละสมัยประชุมสภาอันเป็นการบอกให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าจะมีเรื่องใดที่สมาชิกรัฐสภาต้องทำในสมัยประชุมนั้น ๆ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อสมาชิกรัฐสภาและประชาชน

สำหรับระบบบริหารของรัฐสภานั้น เป็นเรื่องที่สามารถปรับโครงสร้างและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ได้จากแนวคิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐทั้งที่เป็นแนวคิดจากประสบการณ์ของฝ่ายบริหารที่มีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มาแล้ว และแนวคิดของสหภาพรัฐสภาในประเด็นที่เพิ่มความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและเน้นการสร้างความเป็ประชาธิปไตยจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งการทำงานของรัฐสภาจะมีลักษณะของ “พหุภาคี” อันเป็ความสัมพันธ์ที่ประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ จำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง มาเสนอความคิดเห็น มาร่วมประชุมทำงาน รัฐสภาจะต้องไม่ปิดโอกาสใด ๆ จากผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “สิทธิที่จะพูด” เพราะการทำให้เสียของประชาชนดั่งนั้น เป็จุดแข็งที่สุดของ “ความเป็นรัฐสภา”

ดังนั้น รูปแบบความสัมพันธ์ที่รัฐสภาจะต้องปรับระบบ อาจเริ่มต้นจากการตรวจสอบโครงสร้างการบริหารขององค์การรัฐสภาในเรื่องต่าง ๆ หากมีเรื่องใดมีลักษณะที่ปกปิด หรือรู้กันเฉพาะคนวงใน แต่สิ่งที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกัประชาชน ย่อมต้องกลับมาทบทวน ปรับเปลี่ยน เพื่อเพิ่มอำนาจการตัดสินใจจากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง





การเปิดเผยและการให้โอกาสฝ่ายต่างๆ ได้เข้ามาช่วยรัฐสภาทำงาน จะตอกย้ำประเด็นความเชื่อมั่นที่ว่า “รัฐสภาเป็นของประชาชน” มากยิ่งขึ้น และทำให้ประชาชนเปลี่ยนความคิดทางการเมืองในเรื่องที่ว่า ประชาธิปไตยมีเฉพาะวันที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มาเป็นการติดตามผลงานของสมาชิกรัฐสภาหลังจากเลือกตั้งไปแล้ว

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นการทำให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของในกิจกรรมของรัฐสภา ถือว่า รัฐสภาได้สร้างควมหมายใหม่ ที่มีประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง การเปิดรัฐสภาให้เป็นของประชาชนด้วยสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด จะทำให้รัฐสภาได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ต่างๆ อันเป็นเป้าหมายที่แท้จริงของรัฐสภา เพราะ **“สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด คือ รัฐสภาของประชาชน”**

ข้อเสนอแนะ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเป็นการเฉพาะ และควรจัดทำแผนฝึกอบรมให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี ที่กำหนดไว้ตามแผนพัฒนาสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๐ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ในสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในการพัฒนากำลังคนให้พร้อมสำหรับการปฏิบัติงานในพื้นที่ต่างจังหวัดเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดเพิ่มเติม

การจัดโครงสร้างของรัฐสภาในส่วนของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาโครงสร้างใหม่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดตั้งหน่วยงานในระดับสำนัก และควรศึกษารูปแบบการจัดตั้งองค์การแบบเครือข่ายโดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายในการทำงานของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ซึ่งจะต้องมีการออกกฎระเบียบในการทำงานในรูปแบบใหม่ที่สนับสนุน ตลอดจนการใช้โครงสร้างองค์การแบบผสมเพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ร่วมกันบริหารสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดภายใต้ความสัมพันธ์แบบพิเศษที่มีประชาชนร่วมตัดสินใจ



เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดทุกจังหวัด สภาพแวดล้อมของการบริหารย่อมมีความเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบในรูปแบบของหน่วยงานระดับ “กลุ่มงาน” ควรมีการศึกษารูปแบบพิเศษในการบริหารสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดด้วยการยกฐานะเป็น “สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาประจำจังหวัด” ในสังกัดรัฐสภา เพื่อเป็นหน่วยงานใหม่ที่เน้นการทำงานระดับพื้นที่และเป็นการสร้างการเมืองภาคพลเมืองให้เข้มแข็ง จะส่งผลให้ระบบรัฐสภามีความมั่นคง





บรรณานุกรม

กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการกิจการ ๒ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมคณะกรรมการศึกษาความ
เป็นไปได้และดำเนินการจัดตั้งรัฐสภาจังหวัด ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔.

คณะอนุกรรมการการศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาจัดอัตรากำลังเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้
ดำรงตำแหน่งในสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด. รายงานผลการดำเนินการ
ของคณะอนุกรรมการการศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาจัดอัตรากำลังเพื่อบรรจุ
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด. กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖.

สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัดอุบลราชธานี. “เพลงออนซอนรัฐสภา”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐
กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ จาก [https://www.facebook.com/
ParliamentUbonRatchathani](https://www.facebook.com/ParliamentUbonRatchathani)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมคณะกรรมการ
การกำหนดกรอบการประเมินประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานรัฐสภา
ประจำจังหวัด ๖ จังหวัดน่าน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน
ราษฎร, ๒๕๕๖. (อัดสำเนา)

..... บันทึกการประชุมคณะกรรมการติดตาม
และประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๗. (อัดสำเนา)

..... แผนพัฒนาสำนักงานรัฐสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐.
กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖.

..... แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖.



สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **แผนพัฒนาสำนักงาน
รัฐสภาประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖.

เอกพร รักความสุข. **สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด : การปฏิรูปการบริหารของสถาบัน
นิติบัญญัติ.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
๒๕๕๖.

Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. **The New Public Service: serving, not
steering.** expanded edition. USA: M. E. Sharpe, Inc. ,2007.

Draft, R. L. **Organization theory and design.** 7th edition. Cincinnati, OH: South-Western
College, 2001.

Heffron, Florence. **Organization Theory and Public Organization The Political
Connection.** Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2008.

Holzer, M and Callahan, K. **Government at Work: Best Practices and Model Programs.**
Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

Jaffee, David. **Organization Theory : Tension and Change.** Singapore : McGraw-Hill
International Edition, 2001.





กำเนิดระบบราชการและข้าราชการ

ดร.กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต*

ความนำ

ผู้คนในโลกมีความรู้สึกต่อระบบราชการเหมือน “เกลียดตัวแต่กินไข่” เพราะข้าราชการถูกผู้ปกครองสมัยใหม่ขับไล่ไสส่ง ไม่มีรัฐใดต้องการข้าราชการ แต่ทว่าก็ยังไม่มีรัฐใดที่อยู่ได้โดยปราศจากข้าราชการ ระบบราชการถูกกล่าวหาว่าล่าช้า (red tape) มีกฎระเบียบที่ยุ่งงำมและทำให้นโยบายเดินทางอย่างอืดอาด ระบบข้าราชการถูกเรียกว่า “มือข้างที่ตายด้านของรัฐบาล” (the dead hand of government) ฝ่ายข้าราชการ

* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยทองสุข



ถูกกล่าวหาว่าเป็นเสมือนทรราชมากกว่าผู้รับใช้ประชาชน ระบบราชการแปลว่าใหญ่ เป็นการปกครองที่ไม่ตอบสนองประชาชน เป็นหน่วยงานที่มีแต่แผนงานแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ และเป็นหน่วยงานที่ไม่อาจควบคุมได้ ส่วนทางทฤษฎีองค์การ อาจกล่าวได้ว่าแทบไม่มีคำใดมีความหมายเชิงลบไปกว่าคำว่า “ระบบราชการ” (bureaucracy) ถึงกระนั้น การบริหารภาครัฐสมัยใหม่ก็เป็นอันดีเกี่ยวกับการบริหารราชการ เพราะแผนงานเกือบทั้งหมดของรัฐบาล บริหารโดยระบบราชการ หรือแม้แต่ศาสตร์ทางการบริหารที่เกิดขึ้นเมื่อประมาณร้อยกว่าปีก่อน ก็เกิดมาพร้อมกับความพยายามที่จะปรับปรุงการบริหารราชการ^๑

๑. ระบบราชการ

คำว่า “ระบบราชการ” มาจากภาษาอังกฤษว่า Bureaucracy หมายถึง ระบบของความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชาซึ่งกำหนดโดยกฎระเบียบที่พัฒนาขึ้นอย่างสมเหตุสมผล คำว่าระบบราชการเริ่มใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๗๔๕ โดยชาวฝรั่งเศส ชื่อ แวงซองต์ เดอกูร์เน็ต (Vincent De Gourmet) เพื่อใช้อธิบายสภาพการทำงานของรัฐบาลรัสเซีย คำๆ นี้มักใช้กับลักษณะการบริหารของรัฐที่มีอำนาจอยู่ที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน สำหรับผู้ให้คำอธิบายคำว่าองค์การแบบราชการจนเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันได้แก่ นักสังคมชาวเยอรมัน ชื่อ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)

ระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ ไม่ใช่ตัวแบบ ไม่ใช่เกณฑ์ในการจำแนกประเภทขององค์การ แต่เป็นแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะขององค์การในอุดมคติ เวเบอร์ต้องการหาลักษณะเฉพาะของการบริหารที่จะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพสูงสุด สิ่งที่เขาศึกษาและกล่าวถึงอาจแยกได้ ๒ ประเด็น คือ เกี่ยวกับโครงสร้างและหน้าที่ขององค์การ และเกี่ยวกับการให้รางวัลและการปกป้องสิทธิของคนทำงาน

^๑ ผู้เขียนได้สรุปย่อและปรับปรุงจากงานงานเขียนของ ดร. เวียงวิทย์ เกษสุวรรณ, **กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก**, (กรุงเทพฯ: สวทศการพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๑ - ๑๓.





ประเด็นที่ ๑ เกี่ยวกับโครงสร้างและหน้าที่ขององค์กร เวเบอร์ กล่าวว่างานจะต้องมีลักษณะความสืบเนื่อง มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาหน่วยงานหนึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไป ลำดับชั้นการบังคับบัญชานี้รวมถึงการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน การแบ่งงานเป็นตัวกำหนดขอบเขตของงานที่คนทำงานแต่ละงานต้องรับผิดชอบและอำนาจบังคับบัญชาที่แต่ละคนมีอยู่ การปฏิบัติงานตามหน้าที่จะต้องอยู่ในกรอบของกฎระเบียบที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวเกี่ยวกับโครงสร้างและหน้าที่นี้ยังผลให้เกิดกลไกการควบคุมปฏิบัติงานของคนทำงาน ก่อให้เกิดวิธีที่จะแยกงานตามความสามารถเฉพาะและการประสานบทบาทความชำนาญด้านต่าง ๆ นั้น อีกทั้งยังช่วยป้องกันมิให้เกิดความลักลั่นซ้ำซ้อนสับสนในหน้าที่งานต่าง ๆ อีกด้วย

ประเด็นที่ ๒ เกี่ยวกับการให้รางวัลและการปกป้องสิทธิของคนทำงาน สำหรับประเด็นนี้ เวเบอร์กล่าวไว้ถึงรางวัลการทำงานโดยนัยว่าคนทำงานจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่กำหนดไว้แน่นอน ต่างกันตามตำแหน่งที่สูงต่ำไม่เท่ากัน คนทำงานไม่อาจยึดเอาเครื่องมือเครื่องใช้ทรัพย์สินใด ๆ ในองค์กรเป็นของตนได้ จะต้องแยกงานและทรัพย์สินที่เป็นส่วนตัวออกจากส่วนที่เป็นหน่วยงาน และจะต้องทำหน้าที่ในหน่วยงานนั้นอย่างเต็มที่เต็มเวลา การปกป้องสิทธิของคนทำงานเป็นความจำเป็นทั้งเพื่อประโยชน์ในทางรักษากำลังคนของหน่วยงานไว้และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่ให้เกิดประโยชน์ส่วนตัวที่ไม่ใช่เป้าประสงค์ขององค์กร คนทำงานเหล่านี้ทำงานโดยสมัครใจไม่ใช่ถูกบังคับ และได้รับการได้การแต่งตั้งปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน้าที่ต่าง ๆ ความรู้ความสามารถ การพิจารณาเป็นไปตามตามระบบคุณธรรม มีความมั่นคงในงานจนสามารถฝึกเป็นอาชีพ มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่า

องค์กรราชการในความหมายของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นี้ ไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์การภาครัฐอย่างที่สังคมไทยคุ้นเคย แต่รวมถึงองค์การภาคเอกชนด้วย เพราะในความหมายของเวเบอร์นั้นหมายถึง องค์กรที่มีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) ประกอบด้วยกฎเกณฑ์



ระเบียบ ข้อบังคับ และมีขั้นตอนในการทำงาน ตัวบุคคลกับองค์กรแยกออกจากกัน หรือองค์กรไม่ใช่สมบัติส่วนตัวของบุคลากร (Impersonal) การรับคนเข้าทำงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) มาจากความรู้จักความสามารถ ความเชี่ยวชาญที่ตรงกับภาระหน้าที่ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) จากความสัมพันธ์ชอบพอเป็นการส่วนตัว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คำว่า “ระบบราชการ” ได้กลายเป็นคำที่คุ้นหูและใช้กันมายาวนานจนในสังคมไทยมีความหมายเฉพาะองค์การหรือหน่วยงานภาครัฐไปแล้วโดยปริยาย โดยสรุป คุณลักษณะพื้นฐานขององค์การที่เรียกว่า ระบบราชการ จึงประกอบด้วย

๑. บทบาทหน้าที่ของระบบราชการมาจากการกำหนดของฝ่ายการเมือง ส่วนการบริหารงานเป็นเรื่องของข้าราชการฝ่ายประจำ
๒. การบริหารงานอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นงานที่มีความต่อเนื่อง
๓. ระบบราชการมีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ และผู้ปฏิบัติงานประจำฝ่ายต่าง ๆ มีความเชี่ยวชาญตามที่ได้รับการศึกษา หรือฝึกอบรม
๔. มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นรูปปิรามิด รวบอำนาจการตัดสินใจเข้าสู่ส่วนกลาง
๕. องค์กรกับผู้ปฏิบัติงานแยกขาดออกจากกัน ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถยึดถือเอาทรัพยากรขององค์กรเป็นของตน ไม่สามารถใช้หน่วยงานเป็นสถานที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่ากรณีใด ๆ
๖. ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดสำหรับระบบราชการคือ ผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานต้องยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนบุคคล

๒. กำเนิดระบบราชการ

การบริหารภาครัฐมีมานานเท่ากับอายุการปกครองของสังคมมนุษย์ มีมาราว ๙,๐๐๐ ปี การบริหารภาครัฐเกิดจากการตั้งถิ่นฐานทำการเกษตร เพราะต้องเก็บ





อาหารและการสร้างป้อมปราการให้แข็งแรงเพื่อป้องกันภัย ทำให้เกิดชนชั้นผู้บริหารที่คอยมอบหมายงานให้คนอื่นทำ คอยจัดระบบประสานงาน ตลอดจนรักษาระดับชั้นและใช้อำนาจบังคับบัญชาให้เหมาะสม

สังคมทุกแห่งล้วนต้องการระบบการบริหารที่มีระบบระเบียบ แต่ก็ไม่มีที่แห่งที่รู้จักจัดตั้งระบบราชการเป็นการถาวร แม้กระทั่งอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ในสมัยก่อนยังจัดการด้วยระบบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ระบบราชการ อาทิ อาณาจักรเฮเลนนิค มอโกโล เฮอร์มนี สมัยโบราณยังใช้วิถีบริหารกิจการของรัฐด้วยการใช้คนที่ไว้วางใจ ใช้ขุนพลคู่ใจ หรือระบบราชสำนัก กรณีอาณาจักรคาโลลิงเจียนและกาลิบ แม้จะมีการจัดตั้งองค์การที่น่าประทับใจ แต่ก็มีการบริหารแบบสืบทอดมรดก แม้แต่อาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ที่มีอำนาจตลอดสิบศตวรรษก็ไม่เคยมีระบบราชการอย่างถาวร ระบบราชการจริง ๆ เกิดมาจากเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละแห่ง แม้แต่สมัยใหม่ที่มีระบบราชการแพร่หลาย ก็เชื่อว่าทุกรัฐจะมีระบบราชการ การบริหารภาครัฐจะมีลักษณะเป็นระบบราชการ ก็ต่อเมื่อมีการจัดตั้งโครงสร้างเฉพาะซึ่งเป็นการออกแบบมาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับการบรรลุเป้าหมายลักษณะของระบบราชการ ได้แก่ การมีชนชั้นข้าราชการอย่างถาวร ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะมีอำนาจอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย มีการเก็บหลักฐานเอาไว้เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจต่อไปในอนาคต ผลลัพธ์ก็คือเกิดการทำงานประจำและการให้บริการที่ต่อเนื่อง โดยหลักถือว่าข้าราชการต้องมุ่งประสิทธิผลและยึดหลักเหตุผลในการทำงาน

สังคมตะวันตกเพิ่งมีระบบราชการจริง ๆ ประมาณ ๔,๐๐๐ ปีก่อน ในดินแดนอียิปต์โบราณ สังคมอียิปต์เป็นสังคมนักก่อสร้างจึงจำเป็นต้องเป็นนักจัดการด้วย คนอียิปต์ได้ใช้การจ้ององค์การสร้างอารยธรรม เริ่มจากการพัฒนาการจัดหาพื้นที่ใฝ่ดูน้ำท่วมและรู้จักท่อน้ำ ต้องสร้างปฏิทิน เข้าใจดาราศาสตร์และคณิตศาสตร์ รวมทั้งการขึ้นลงของแม่น้ำไนล์ การจดบันทึกได้นำไปสู่การคำนวณแรงงาน การสำรวจประชากรและค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ในที่สุดจึงเกิดชนชั้นผู้บริหารเป็นการถาวร เพื่อคอยเขียนกฎระเบียบควบคุมระบบการจัดการน้ำที่มีการปฏิบัติตามเป็นขั้น ๆ จนถึงระดับล่างเมื่อผู้บริหารนำบันทึกมาศึกษาซ้ำ ก็สามารถพัฒนาไปสู่การสร้างหลุมฝังศพและปิรามิดที่เป็นสัญลักษณ์แห่งคุณภาพของอียิปต์ได้ การพัฒนาสิ่งเหล่านี้ดูเหมือนเรียบ ๆ แต่ใช้เวลาทั้งหมดราว ๓,๐๐๐ ปี



ส่วนเมืองเอเธนส์ของกรีกโบราณ ได้สร้างการบริหารแบบประชาธิปไตย ซึ่งยังคงเป็นทางเลือกอีกทางเลือกหนึ่งของการบริหารในปัจจุบัน ชาวเอเธนส์ไม่ต้องการให้มีข้าราชการอย่างถาวร เว้นแต่บางตำแหน่ง เช่น คนเดินสาร คนคอยตรวจสอบ และเก็บรวบรวมหลักฐานสำหรับงานบริหารส่วนใหญ่ทำโดยคนธรรมดา เช่น พ่อค้าหนังสือตัว อาจไปวิจารณ์การทำงานของทหารถูกใจคนฟังในที่ประชุม ที่ประชุมอาจเลือกให้เป็น นายพล พ่อค้าคนนั้นก็หยุดขายหนังสือตัวเพื่อไปเป็นนายพลก่อน ตำแหน่งต่างๆ ในเอเธนส์ ไม่ว่าจะ เป็นนายพล รัฐมนตรี เจ้าพนักงานการคลัง จึงถูกคัดเลือกหรือเลือกตั้ง โดยฝูงชนเป็นประจำทุกปี ส่วนใหญ่อยู่ในตำแหน่งปีเดียวและห้ามดำรงตำแหน่งเดิมซ้ำ ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจทำโดยที่ประชุมพลเมืองทั้งหมดที่มีเพียง ๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งคอยควบคุมการบริหารโดยการเลือกตั้งกรรมการสภาชุดต่างๆ ๓ ชุด ได้แก่ สภาห้าร้อย สภาห้าสิบ และคณะสิบนายพล ปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตยของเอเธนส์ประสบความสำเร็จในระยะแรก ได้แก่ ขนาดของรัฐบาล การศึกษา และความสนใจการปกครองตนเองของพลเมือง แต่ต่อมาก็ค่อยอ่อนกำลังลงเพราะปัญหาสงคราม โรคระบาดและความตาย ทำให้พลเมืองต้องยอมผู้ชำนาญการมาเป็นผู้บริหารรัฐบาลแทน

ในสมัยกลางยังมีการบริหารงานอีกแบบหนึ่งที่เป็นทางเลือกของระบบราชการ คือ ราชสำนัก ซึ่งเป็นกรมอบหน้าที่ในการบริหารงานให้อัครวิญเพื่อร่วมรบหรือราชวงศ์ของกษัตริย์ ราชสำนักจะทำหน้าที่จัดหาสินค้า บริหารการคลัง และเก็บหลักฐานทุกอย่าง คอยติดตามกษัตริย์ที่เสด็จไปที่ต่างๆ บริหารงานของอาณาจักร ตัดสินคดี และเก็บภาษีอากร หรือแม้กระทั่งการกะเกณฑ์คนไปรบในสงคราม สรุปแล้ว ราชสำนักจะทำงานในหน้าที่รัฐบาลเกือบทุกอย่างตามหลักสถาบันที่เกิดจากระบบศักดินา ซึ่งมีกษัตริย์เป็นผู้พระราชทานอำนาจให้ขุนนางและเจ้าที่ดิน ความสัมพันธ์ระหว่าง กษัตริย์ ขุนนาง และเจ้าที่ดิน เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวที่อาศัยความจงรักภักดีเป็นหลัก เพราะฉะนั้น อำนาจของราชสำนักจึงแยกไม่อาจแยกความจงรักภักดี และไม่มีเหตุผล ในขณะที่แยกระบบราชการออกมา





การพัฒนาของระบบราชการสมัยใหม่เกิดขึ้นเมื่อกษัตริย์ต้องการพัฒนาชาติ จึงเริ่มตั้งคนคอยช่วยเหลือในการทำงานแต่ละด้านเป็นการถาวร โดยเฉพาะงานด้านการคลัง มีการแยกการคลังออกจากราชสำนักเพื่อทำหน้าที่เฉพาะ ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่กษัตริย์ ทำให้กษัตริย์มีอำนาจควบคุมมากกว่าเดิม มีอำนาจเหนือกว่าเหล่าขุนนางศักดินา และอีกด้านหนึ่งเป็นการปลดปล่อยกษัตริย์ออกจากอำนาจของขุนนางศักดินา และอีกด้านหนึ่งเป็นการบริหารราชอาณาจักรของกษัตริย์ให้มีประสิทธิภาพ ในที่สุดอาณาจักรทั้งหมดก็ถูกลอมรวมเข้าด้วยกัน ฝ่ายทหารมีหน้าที่ปกป้องอาณาจักร และขยายอาณาจักร ส่วนฝ่ายอาณาจักรก็คอยสนับสนุนและพัฒนาประสิทธิภาพทหาร การพัฒนานี้เริ่มมาตั้งแต่ยุคศักดินา (feudalism) จนกระทั่งถึงยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) และการเกิดรัฐชาติ (nation-state) ตัวอย่างเช่น ในฝรั่งเศส ระบบราชการเจริญมากในระบบกษัตริย์ เพราะสนใจเปลี่ยนแปลงและสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบราชการ ระบบราชการสมัยปรัสเซียนี้เองที่กระตุ้นให้นักวิชาการเยอรมันผู้หนึ่งคือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เขียนทฤษฎีอธิบายรูปแบบขององค์กรแบบนี้ ซึ่งถือกันว่าอธิบายโครงสร้างระบบราชการได้ดีที่สุด กล่าวกันว่าการศึกษาระบบราชการในฐานะที่เป็นหัวข้อของการค้นคว้าทางวิชาการนั้นสัมพันธ์กับเวเบอร์ เพราะเวเบอร์เป็นคนแรกที่อธิบายระบบราชการในแง่ของโครงสร้างของระบบ ซึ่งทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ และการศึกษาระบบราชการด้านพฤติกรรมตามมา

๓. กำเนิดระบบราชการในยุโรป

การเกิดระบบราชการในแง่กระบวนการ มีลักษณะขัดแย้งกันในตัวของมันเอง ๒ ด้าน คือ ด้านหนึ่ง ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของผู้ปกครอง เนื่องจากสังคมเริ่มจำแนกแจกแจงงาน (differentiation) ทั้งด้านภาระหน้าที่และด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะทรัพยากรซึ่งมีการเคลื่อนย้ายได้ อันเนื่องมาจากอิทธิพลของลัทธิพาณิชย์นิยม (mercantilism) แต่อีกด้านหนึ่งระบบราชการกำลังเป็นอิสระจากการยกระดับฐานะขึ้นมาเป็นกลไกของรัฐที่มีบทบาทสำคัญ ซึ่งเป็นอิสระจากผู้ปกครองและกลุ่มสังคมอื่น ระบบราชการจึงกลายเป็นสิ่งที่มีเป้าหมายในตัวเอง เพราะกำลังมุ่งขยายตัว



(bureaucratic aggrandizement) ที่รับใช้ตัวเอง จากการศึกษาประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาสรุปได้ว่า สังคมสมัยใหม่กำลังเผชิญทางเลือก ๒ อย่าง คือ การขยายระบบราชการซึ่งกลายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจเผด็จการ หรือทรราชแฝง หรือว่าจะพัฒนากลุ่มสังคมต่าง ๆ ให้หลากหลาย เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง

ถ้าย้อนไปดูประวัติศาสตร์ของยุโรป จะพบว่าระบบราชการเริ่มมีจริงจังเมื่อสังคมเปลี่ยนจากยุคศักดินาไปสู่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ราวช่วงศตวรรษที่ ๑๖ - ๑๘ เนื่องจากช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. กษัตริย์ได้อำนาจอธิปไตย
 ๒. มีการสร้างความมั่นคงในการจัดหาทรัพยากรที่แน่นอนเพื่อสนับสนุนระบอบกษัตริย์
 ๓. มีการใช้นโยบายการค้าเป็นนโยบายของรัฐ (mercantilism as state policy)
 ๔. มีการขยายตัวทางด้านการบริหาร และการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหาร
- การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้เป็นเหตุและผลต่อกัน เริ่มจากกษัตริย์ยุคหลังศักดินามีอำนาจเด็ดขาดเหนือขุนนางและกลุ่มพลังอื่นในสังคม กษัตริย์สามารถอ้างตัวเองเป็นองค์อธิปัตย์ได้เหมือนยุคจักรวรรดิโรมันดั้งเดิมเคยอ้าง เมื่อกษัตริย์มีอำนาจมากขึ้น จนสามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจทั้งหมด ต่อมา เริ่มรู้จักการค้าเพื่อเป็นวิธีการหลักในการหารายได้ให้แก่รัฐ การค้าทำให้กษัตริย์มีภาระหน้าที่มากขึ้นจากการ ต้องปกป้องคุ้มครองกิจการ จึงต้องหาคนที่มีความชำนาญเฉพาะมาบริหาร ทำให้กลไกการบริหารขยายตัว ไม่อาจใช้กลไกการบริหารแบบง่าย ๆ เหมือนสมัยศักดินา ซึ่งเป็นระบบพรรคพวกของกษัตริย์ที่มีไม่กี่กลุ่ม การเปลี่ยนแปลงเริ่มจากการตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (privy council) เป็นองค์การบริหาร ซึ่งพัฒนามาจากที่ปรึกษาประจำราชสำนักสมัยศักดินา (feudal curia Regis or royal council) จนกระทั่งถึงการเปลี่ยนแปลงจากงานในวังกษัตริย์ (royal household) เป็นงานของราชสำนัก ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบราชการจุดนี้เองที่เวเบอร์เห็นว่าสำคัญที่สุด เพราะเป็นการเปลี่ยนจากการบริหารที่สืบทอดมรดกหรือรัฐราชสมบัติ (patrimonial administration) มาเป็นการบริหารแบบราชการ (bureaucratic administration) เพราะมีการเข้ารับตำแหน่งอย่างเป็นทางการ





มีกลุ่มคนที่เข้ามาทำหน้าที่โดยเฉพาะและกลายเป็นชนชั้นใหม่ของสังคมซึ่งมีจำนวนมาก และงานที่ทำมีหลากหลายมากกว่าเดิม

ตัวอย่างที่แยกงานส่วนรวมกับส่วนตัวออกจากกันที่เห็นได้ชัด คือ สมัย ริเชอร์รีเออร์ในฝรั่งเศส กษัตริย์เฮนรี่ที่ ๑๓ และควีนอลิซาเบทในอังกฤษ และสมัยกษัตริย์ เฟร็ดเดอริก วิลเลียม (Frederick William) แห่งปรัสเซีย โดยเฉพาะปรัสเซียและฝรั่งเศสนั้น เป็นการปกครองในระบอบกษัตริย์ที่มีอำนาจเด็ดขาดและการเกิดรัฐชาติ ซึ่งได้พัฒนา มาพร้อมกับระบบราชการ

ในประเทศฝรั่งเศส การรวมอำนาจกระทำได้สำเร็จในศตวรรษที่ ๑๗ ในสมัย พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ก่อนหน้านั้นก็มีการบริหารเป็นลำดับชั้น โดยเฉพาะด้านการทหาร กฎหมายและการเงิน ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ ๑๓ สาเหตุที่ทำให้การรวม อำนาจประสบความสำเร็จมีหลายประการ ส่วนใหญ่มาจากชัยชนะในการทำสงคราม การแต่งงานและการทำสนธิสัญญา สมัยที่ริเชอร์รีเออร์ เป็นนายกรัฐมนตรีนในสมัยศตวรรษ ที่ ๑๓ ได้เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบบริหาร โดยการจัดตั้งสำนักงานผู้แทน รับมอบอำนาจเพื่อทำงานประจำ เมื่อเทียบกับสมัยก่อนแล้วจะเป็นตัวแทนกษัตริย์ ซึ่งทำงานเป็นระยะๆ ไม่แน่นอน แต่ตัวแทนรัฐบาลนี้ออกไปทำงานประจำจังหวัด ต่างๆ และมีงานทำอย่างต่อเนื่อง เช่น การเก็บภาษี รวบรวมเสบียง การคัดเลือกคน การทำงานส่วนรวมและงานอื่นๆ ต่อมา ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ได้ปรับปรุงระบบ ตัวแทนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น แต่ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จทั้งหมด ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจาก การต่อต้านของคนท้องถิ่น ปัญหาที่ใหญ่ที่สุด คือ ไม่สามารถจัดหาคนที่มีความสามารถ พอมารับภาระได้ ตัวแทนส่วนใหญ่ถูกฝึกรบมาทางกฎหมายจึงไม่เหมาะกับงาน บริหาร ที่สำคัญกว่านั้น การตั้งตำแหน่งต่างๆ มาจากการใช้อิทธิพลและการซื้อขาย ตำแหน่งมากกว่าระบบคุณธรรม การบริหารจึงมุ่งหาประโยชน์ให้ราชสำนักและ ราชสำนักเองก็มองตัวแทนว่าเป็นทรัพย์สินสมบัติส่วนตัว ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้การได้ ตำแหน่งตัวแทนเป็นระบบปิดและยากที่คนธรรมดาจะเป็นได้



ส่วนที่ปรัสเซีย สมัยนั้นเป็นรัฐที่ยากจนและล้าหลังที่สุดของเยอรมนี ปรัสเซียมีสงครามติดพันนานถึง ๓๐ ปี ต่อมาเมื่อสงครามสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. ๑๖๔๘ จึงเข้าสู่ยุคการบูรณะและสร้างความก้าวหน้าในช่วงที่กษัตริย์ปรัสเซียปกครอง ๔ พระองค์ นับตั้งแต่กษัตริย์เฟร็ดเดอริก วิลเลียม แห่งบรันเดอ์เบิร์ก (Frederick William of Brandenberg) ซึ่งได้รับสมญาว่า “the Great Elector” จนถึงกษัตริย์วิลเลียมที่ ๓ (ค.ศ. ๑๖๔๐ - ๑๘๐๖) นับเป็นยุคที่ปรัสเซียได้พยายามสร้างความเป็นวิชาชีพให้กับข้าราชการ กษัตริย์เฟร็ดเดอริก วิลเลียม ได้รวมศูนย์อำนาจการปกครองและกำลังทหารเข้าสู่ส่วนกลาง ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์ ซึ่งได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นองค์การบริหาร ทำหน้าที่ดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย ทรงแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจ การคลัง และทำงานสังคมในนามส่วนกลาง กษัตริย์เฟร็ดเดอริก วิลเลียม ทรงให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมข้าราชการอาชีพ เพื่อทำงานเป็นกลไกของรัฐในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จึงได้ขยายจำนวนและปรับปรุงระบบข้าราชการ จนกระทั่งสมัยเฟร็ดเดอริก วิลเลียมที่ ๑ (ค.ศ. ๑๗๑๓ - ๑๗๔๐) ได้จัดตั้งระบบฝึกอบรมข้าราชการ อาศัยความรู้ตามหลักสูตรที่เรียกว่า “คาเมอร์อลิซึม” (Camerarism) หรือ “ศาสตร์การบริหาร” (administrative science) ซึ่งมีมหาวิทยาลัยหลายแห่งในเยอรมัน เช่น มหาวิทยาลัยแฟรงก์เฟิร์ต (Frankfurt) และฮัลเล (Halle) เป็นผู้จัดฝึกอบรมข้าราชการ ให้สามารถบริหารดินแดนและจัดการทรัพย์สินของกษัตริย์ แต่ว่าเนื้อหาที่ฝึกอบรมนั้น กว้างขวางมาก มีทั้งการเกษตร ป่าไม้ การเงิน ภาษี สถิติและการบริหาร การฝึกอบรม มีมาอย่างต่อเนื่อง มีการสอบและมอบประกาศนียบัตรรับรองคนที่ผ่านการอบรม พร้อมกับใช้ผลคะแนนพิจารณาเข้ารับราชการและเลื่อนตำแหน่ง จนกลางศตวรรษที่ ๑๘ ได้กำหนดว่า ถ้าไม่ผ่านหลักสูตรนี้แล้ว จะเป็นข้าราชการชั้นสูงของปรัสเซียไม่ได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะผ่านหลักสูตรแล้วก็จะกำหนดเป็นข้าราชการชั้นสูงของปรัสเซียไม่ได้เสียทีเดียว หลักสูตรนี้มุ่งปลูกฝังศิลปะการทำงานและการบริหารงานเพื่อรับใช้ฝ่ายการเมืองตลอดจนความรู้ทางเศรษฐกิจและปรัชญาประโยชน์นิยม (utilitarianism) มากกว่าความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์ตามปรัชญาตรรกปฏิบัติฐานนิยม (logical positivism) ความรู้ทางการบริหารนี้จึงแตกต่างจากปัจจุบันมาก ถึงกระนั้นก็ถือได้ว่า ปรัสเซียเป็นรัฐสมัยใหม่





รัฐแรกที่มีการฝึกอบรมข้าราชการและมีการสอบเข้า โดยพิจารณาจากการสอบข้อเขียน และสอบสัมภาษณ์ รวมไปถึงการปฏิบัติจริงที่เป็นวิชาการ ยิ่งกว่านั้น ปรัสเซียได้กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์การทำงานอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น กำหนดชั่วโมงการทำงาน ระเบียบวิธีการทำงาน และการรักษาความลับ มีข้อห้ามไม่ให้จ้างผู้ที่ไม่ผ่านการอบรม ห้ามรับของขวัญ ห้ามเจ้าหน้าที่ศุลกากรซื้อของที่ยัดมา หรือคนที่จะดูแลการเงินได้ต้องมีการประกัน ส่วนคนที่ต้องติดต่อกับประชาชนจะต้องสุภาพ มีการจัดที่พักให้อยู่ละแวกเดียวกับที่ทำงาน ตลอดจนจัดระเบียบการเข้าออก

ปรัสเซียจึงเป็นรัฐบริหารที่มีความเป็นวิชาชีพ มีการจัดหน่วยงานประจำ และทำหน้าที่เฉพาะ ลักษณะการทำงานเห็นได้ชัดว่า เป็นการให้บริการในนามของรัฐ และมีระเบียบวินัยกำกับการทำงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย แต่ระบบราชการของปรัสเซียเจริญสูงสุดในช่วงที่กษัตริย์เฟร็ดเดอริกผู้ยิ่งใหญ่ (Frederick the Great) (ค.ศ. ๑๗๔๐ - ๑๗๘๖) แต่หลังจากนั้นก็เสื่อมลง เนื่องจากการขยายตัวทางทหารมากเกินไปและขาดคนมีบารมีสืบทอด พอสิ้นศตวรรษที่ ๑๘ ปรัสเซียถูกปกครองโดยเฟร็ดเดอริก วิลเลียมที่ ๓ ซึ่งนำปรัสเซียเข้าสู่สงครามกับนโปเลียน แต่ต้องพ่ายแพ้และตกเป็นเมืองขึ้นของนโปเลียนในปี ค.ศ. ๑๘๐๖ ในภายหลังระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๐๗ - ๑๘๑๐ ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการโดย คาร์ล วอม สไตน์ (Carl vom Stein) ซึ่งเป็นขุนนางเก่าของปรัสเซียที่นโปเลียนแต่งตั้งเป็นผู้ปกครองปรัสเซีย แต่ก็ไม่ได้ทำให้ระบบราชการของปรัสเซียมีผลงานดีเหมือนกับช่วงที่ผ่านมา ระบบราชการของปรัสเซียจึงเป็นตัวอย่างที่เด่นที่สุดของการบริหารระบบราชการภายใต้การปกครองของกษัตริย์ที่มีอำนาจเด็ดขาด

ย้อนกลับไปฝรั่งเศส ซึ่งตอนหลังเกิดความเป็นรัฐชาติ (nation - state) เมื่อต้นศตวรรษที่ ๑๙ จากการปฏิวัติของนโปเลียน การปฏิวัติได้เปลี่ยนฐานะของสังคมให้กลายเป็นรูปแบบใหม่ทางการเมือง ซึ่งเรียกว่า "รัฐชาติ" พร้อมกันนั้น ได้สร้างระบบราชการขึ้นใหม่ กล่าวคือ แทนที่จะให้ระบบราชการรับใช้กษัตริย์ ก็ให้รับใช้ต่อชาติเป็นการส่วนรวม และไม่ให้มีการสืบทอดมรดกอีกต่อไป จึงมีผลให้ข้าราชการต้องหันมารับใช้รัฐ โดยถือว่าข้าราชการเป็นเครื่องมือของอำนาจรัฐ ไม่ใช่เป็นตัวแทนส่วนตัวของใคร ข้าราชการทำตามกฎหมายและต้องจงรักภักดีต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นเจตจำนงของชาติ



สำหรับฝรั่งเศสแล้ว การเปลี่ยนแปลงของข้าราชการสำนักมาเป็นข้าราชการนั้น ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงจากมือสมัครเล่นมาเป็นมืออาชีพ เพราะในสมัยกษัตริย์ก็มีระบบราชการอาชีพมาก่อนแล้ว การเปลี่ยนระบบราชการของฝรั่งเศสจึงหมายถึงการเปลี่ยนความจงรักภักดีและเป้าหมายของการทำงานจากกษัตริย์มาเป็นชาติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากการนิยามของการปฏิวัติฝรั่งเศส

แนวทางการบริหารที่นโปเลียนเน้น ได้แก่ การสร้างความระบียบ การจัดสายการบังคับบัญชา การแบ่งงานออกตามความชำนาญเฉพาะด้านและการตรวจสอบนโปเลียนได้ตั้งที่ปรึกษาแห่งรัฐ (the Conseil d'Etat) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทั่วไป แต่ทางปฏิบัติจริงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร สำหรับโครงสร้างการบริหารของนโปเลียนแบ่งออกเป็น ๕ กระทรวง ได้แก่ การคลัง (finance) ต่างประเทศ (foreign affairs) การสงคราม (war) ความยุติธรรม (justice) และมหาดไทย (interior) ซึ่งคล้ายกับการแบ่งกระทรวงในสมัยจักรวรรดิโรมันดั้งเดิม แต่ละกระทรวงยังแบ่งออกเป็นกรมและสำนักตามความถนัดแต่ละด้าน บางหน่วยมีที่ตั้งอยู่นอกกรุงปารีส

ในการปฏิรูปการบริหาร นโปเลียนยึดหลักความสามารถ ใช้วิธีคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติสูงเข้าทำงาน ตอนแรกนโปเลียนลงมือคัดเลือกด้วยตัวเอง แม้แต่ตอนหลังนโปเลียนก็ใช้วิธีดูจากประวัติการทำงานและผลงาน นโปเลียนจะเน้นความสามารถ โดยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรม ใช้วิธีรวบรวมนักวิทยาศาสตร์และคนมีความสามารถทั้งจากระบบกษัตริย์เดิมและสร้างขึ้นใหม่ นอกจากนั้น นโปเลียนยังได้ตั้งสถาบันขึ้นมาฝึกอบรมบุคลากรอย่างเป็นทางการชื่อว่า “Ecole Poly technique” คนที่จบสถาบันนี้ มาจากทุกชั้นวรรณะและจะได้ตำแหน่งสำคัญในรัฐ วิธีเช่นนี้จึงสามารถจูงใจให้คนทุกชนชั้นเข้าเรียนและอยากเป็นข้าราชการ ทำให้ได้ข้าราชการที่ดี ด้วยเหตุนี้ ศตวรรษที่ ๑๙ รัฐของนโปเลียนใช้เวลาไม่นานก็สามารถแผ่อำนาจได้ทั่วยุโรป เนื่องจากสามารถพัฒนาระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพได้มากกว่าสมัยก่อน ระบบรัฐชาติที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสนี้ ทำให้เวเบอร์เกิดความสนใจ จึงกำหนดคุณลักษณะของระบบราชการขึ้น เพื่อเปรียบเทียบกับระบบการบริหารที่สืบทอดอำนาจกันมาในยุโรป เวเบอร์ตั้งประเด็นเปรียบเทียบที่ละประเด็น จากนั้นนำมาสรุปเป็นคุณลักษณะของระบบราชการในที่สุด





๔. ระบบราชการของเวเบอร์

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นนักปรัชญาทางสังคมวิทยา ชาวเยอรมัน มีชื่อเสียงเกี่ยวกับองค์การการบริหาร โดยเฉพาะการบริหารในประเทศ

เวเบอร์เขียนเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบในอุดมคติของเขา (Weberian ideal - type) ซึ่งตีพิมพ์ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๑๑ - ๑๙๒๐ และเขียนเรื่อง “The Essentials of Bureaucratic Organization” ในหนังสือ “The Theory of Social and Economic Organization” ตีพิมพ์ครั้งแรกเป็นภาษาเยอรมันในปี ค.ศ. ๑๙๒๒ ส่วนการพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษนั้น ยังไม่มีจนกระทั่งถึงทศวรรษ ๑๙๔๐

เวเบอร์ อธิบายว่า **ระบบราชการ** หมายถึง เจ้าหน้าที่บริหารขององค์การ (Administrative staff of an organization) ไม่ได้หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง หมายถึงเฉพาะผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น เวเบอร์ อธิบายว่า การบริหารราชการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดจะต้องมาจากกฎหมาย เจ้าหน้าที่บริหารต้องได้รับการแต่งตั้ง และมีหลักในการทำงานดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระ แต่การทำงานต้องขึ้นกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องเป็นไปตามภารกิจของสำนักงานและไม่นำเอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง

๒. เจ้าหน้าที่องค์การต้องตั้งขึ้นจากการกำหนดลำดับชั้นการบังคับบัญชา ในสำนักงานเอาไว้อย่างชัดเจน

๓. สำนักงานแต่ละแห่งต้องเป็นอาณาจักรที่มีการระบุความสามารถเอาไว้ อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในแง่ของความสามารถของการปฏิบัติตามกฎหมาย

๔. ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเป็นไปตามสัญญา ซึ่งตามหลักแล้ว เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีอิสระในการเลือกทำสัญญา

๕. ผู้สมัครที่จะถูกเลือก จะต้องเลือกตามคุณสมบัติทางด้านเทคนิค ตามหลักเหตุผลที่ดีที่สุด อาจเลือกจากการสอบหรือดูจากใบประกาศนียบัตรที่ผ่านการอบรมหรือทั้งสองอย่าง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ต้องมาจากการแต่งตั้งไม่ใช่เลือกตั้ง



๖. เจ้าหน้าที่ที่ต้องได้รับผลตอบแทนเป็นเงินเดือนที่มีจำนวนที่แน่นอน
ประการสำคัญ คือ ต้องได้สิทธิรับบำนาญตามกฎหมายแล้วองค์การ

๗. เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อสำนักงานเสมือนว่าเป็นสถานที่อันศักดิ์สิทธิ์
หรือให้ความเคารพในฐานะที่ต้องยึดถือเป็นอาชีพ

๘. การทำงานของเจ้าหน้าที่ต้องถือเป็นอาชีพ มีระบบการเลื่อนตำแหน่ง
ตามอาวุโสหรือความสำเร็จ แต่การเลื่อนตำแหน่ง ต้องขึ้นอยู่กับกรดัดสินของผู้บังคับบัญชา

๙. งานสำนักงานต้องแยกออกจากเรื่องส่วนตัวให้หมด ทั้งในแง่วิธีการ
และการจ่ายค่าตอบแทน

๑๐. เจ้าหน้าที่ต้องรักษาวินัยและทำตามวินัยที่ควบคุมความประพฤติ
อย่างเคร่งครัด

เวเบอร์ เห็นว่า หลักราชการข้างต้นนี้สามารถนำไปใช้ที่อื่นได้ แม้กระทั่ง
องค์การธุรกิจที่แสวงหากำไรและองค์การการกุศล หรือองค์การการเมืองและการศาสนา
ซึ่งจะมีลักษณะตามอุดมคติดังกล่าวแต่มีระดับไม่เท่ากัน

เวเบอร์ วิเคราะห์ว่า จากประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นแนวโน้มจะมี
ลักษณะระบบราชการตามอุดมคติซึ่งเป็นองค์การที่มีอำนาจที่ทรงพลังมากขึ้นไม่ว่า
จะมองในแง่เทคนิค ประสิทธิภาพ หรือตามหลักเหตุผลในการควบคุมพฤติกรรมมนุษย์
ระบบราชการเป็นรูปแบบองค์การที่ดีกว่าแบบอื่นในแง่ของความมีเสถียรภาพ (stability)
ความมีวินัย (discipline) และความเชื่อถือได้ (reliability) จึงสามารถคิดคำนวณผลลัพธ์
ที่จะเกิดได้ทั้งในแง่ขององค์การและผู้ปฏิบัติงาน เวเบอร์เห็นว่า ถ้าวิเคราะห์ถึงการพัฒนา
ขององค์การสมัยใหม่ ก็ยังต้องเป็นระบบราชการ เพราะองค์การสมัยใหม่จะพัฒนาไป
ในทิศทางของการเป็นระบบราชการทั้งหมด ไม่ว่าองค์การใด ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิด
ในสังคมสมัยใหม่ของตะวันตก ส่วนองค์การรูปแบบอื่นจะใช้ไม่ได้ผล เพราะมีปัญหา
การทำงานที่ไม่ต่อเนื่อง เช่น องค์คณะที่เป็นตัวแทน (collegial representative bodies)
คณะกรรมการสภา (parliamentary committees) สภาสูงสุด (soviets) เจ้าหน้าที่จากการ
แต่งตั้งเพื่อเป็นเกียรติ (honorary offices) หรือผู้พิพากษาที่มาจากคนธรรมดา (lay judges)
เหตุผลที่ระบบราชการบริหารได้ดีกว่า เพราะมีความเป็นทางการ อาศัยความสามารถ





ทางเทคนิคและเป็นรูปแบบที่มีเหตุผลมากที่สุด ระบบราชการจึงเป็นสิ่งที่การบริหารสมัยใหม่ขาดไม่ได้ เพราะระบบบริหารมีให้เลือกแค่ระบบราชการหรือจะให้มือสมัครเล่นระบบราชการอาศัยความรู้ทางเทคนิคโดยเฉพาะ จึงทำงานได้ดีกว่าองค์กรอื่นและจะอยู่ต่อไปไม่ว่าจะปกครองแบบใด

ดังนั้น อาจทำสรุปได้ว่า องค์กรแบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์จึงหมายถึงระบบการควบคุมโดยอิงกฎระเบียบแห่งความสมเหตุสมผล เป็นกฎระเบียบที่พยายามจัดโครงสร้างและกระบวนการให้องค์กรบนพื้นฐานของความรู้ความสามารถของสมาชิกในองค์กรเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพสูงสุด ตามหลักการนี้ คุณภาพของกฎระเบียบจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญอยู่มากสำหรับระดับความมีประสิทธิภาพขององค์กร

๕. หน้าที่ของระบบราชการ

หากพิจารณาหน้าที่ของระบบราชการอย่างกว้างจะพบว่า ระบบราชการมีหน้าที่ในการบริหารหรือจัดการในกิจกรรมต่าง ๆ ของระบบราชการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐจะมีการตั้งหน่วยงานย่อยต่าง ๆ การกำหนดตำแหน่งหน้าที่และการบรรจุแต่งตั้งบุคคล เพื่อให้สามารถนำเอานโยบายเหล่านั้นมาปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างสัมฤทธิ์ผลซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ในการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ

อำนาจหน้าที่นี้ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ระบบราชการทั่วโลกถือปฏิบัติเป็นสำคัญ เพราะเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกฎหมาย และฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลประกาศใช้นโยบายแล้ว เป็นหน้าที่ของระบบราชการที่จะนำกฎหมายไปบังคับใช้ แล้วนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงจนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งครอบคลุมด้านต่าง ๆ ทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ระบบราชการในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงล้วนมีขนาดใหญ่ ประกอบไปด้วยบุคลากรเป็นจำนวนมาก มีงบประมาณจำนวนมาก ทั้งเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าตอบแทนข้าราชการ



๒. อำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชน

ระบบราชการจะแบ่งโครงสร้างออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านในการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความเชี่ยวชาญขององค์การและข้าราชการที่สังกัดในองค์การนั้น เช่น กระทรวงศึกษาธิการ มีโรงเรียนต่าง ๆ เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ในการจัดการศึกษา แต่ยังมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ซึ่งอาจเห็นว่าเป็นประโยชน์เฉพาะคนบางกลุ่ม ไม่ใช่สำหรับคนส่วนใหญ่แต่ก็เป็นสิ่งที่ระบบราชการมีความจำเป็นต้องดำเนินบทบาทหน้าที่นั้น เช่น กรมอุทกศาสตร์ กอองทัพเรือ ทำหน้าที่ในการรายงานสภาวะน้ำขึ้น น้ำลง เวลาดวงอาทิตย์ขึ้น - ตก เป็นต้น

๓. อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎระเบียบ

ข้อบังคับ หน่วยงานต่าง ๆ ของระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชน หรือนิติบุคคลกระทำการบางอย่างที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม หรือส่งเสริมสนับสนุนให้กระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ห้ามขึ้นราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในภาวะน้ำท่วม ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องการควบคุมการถือครองบัตรเครดิต เป็นต้น

๔. อำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชน

การทราบถึงข้อเรียกร้อง ข้อท้วงติง ความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่เพียงจะช่วยให้หน่วยงานราชการรีบเร่งปรับปรุงแก้ไขหรือดำเนินการจัดหาตรงตามที่ต้องการอันเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่การแสวงหามาตรการหรือแนวทางแก้ไขในระยะยาวด้วยการนำข้อมูลที่รวบรวมมาได้ นำเสนอแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การออกกฎหมาย หรือนำเสนอแก่รัฐบาลเพื่อกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหน้าที่ของระบบราชการในความหมายอย่างแคบตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละท่านที่เกี่ยวข้อง ก็อาจจะกล่าวได้ดังนี้





ลูเธอร์ กุลลิค และลินดอลล์ เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick) ได้เสนอตัวแบบการบริหารงานที่นำมาใช้ในการทำหน้าที่ในระบบราชการ เรียกว่า POSDCoRB Model ซึ่งได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดอัตรากำลัง (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) เห็นว่า หน้าที่ในการบริหารงานของระบบราชการ มี ๕ ประการ เรียกว่า POCCC คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling)

ราฟล์ เดวิส (Ralph Davis) เห็นว่า หน้าที่ของนักบริหารในระบบราชการมี ๓ ประการสำคัญ คือ การวางแผน การจัดองค์การ และการควบคุม

สรุปได้ว่า หน้าที่ของระบบราชการที่นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกัน คือ การนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ การให้บริการประชาชน การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันสาธารณชน และรวมถึง การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ (ซึ่งรวมถึงการสั่งงาน การตัดสินใจ และการติดต่อสื่อสารด้วย) และการควบคุม ซึ่งหน้าที่ตามที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่นักบริหารของระบบราชการทุกประเภทต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ระบบราชการต้องการ

๖. กำเนิดระบบราชการไทย

การจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินที่อาจถือได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบราชการ (หรือเป็นจุดเริ่มของระบบราชการ) ของไทยเริ่มมีขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การเกิดขึ้นของระบบบริหารดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบการปกครองครั้งสำคัญของไทย และเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากสาเหตุทางการเมืองเป็นสำคัญ เพราะระบบการปกครองราชอาณาจักรเดิมนั้นใช้ระบบเมืองหลวง ซึ่งมีความเป็นเอกเทศและมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหาร ในขณะที่เมืองหลวงไม่สามารถมีบทบาทในการควบคุมและบริหารจึงเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองชองสุ่ม



กำลังคนและสร้างฐานอำนาจจนแข็งแกร่งและกลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของราชบัลลังก์ส่วนกลางได้ นอกจากนั้นการผนวกอาณาจักรสุโขทัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยาทำให้อยุธยามีอาณาเขตกว้างขวางขึ้น^๒

การปฏิรูประบบการปกครองจึงเกิดขึ้นเพื่อรวมศูนย์อำนาจไว้ที่เมืองหลวงและจัดระบบระเบียบ รวมทั้งโครงสร้างการปกครองใหม่มีการแบ่งงานออกเป็นด้าน ๆ คือ การตั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหมให้มีบทบาทแยกจากกันในการดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ การตั้งจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา เพื่อดูแลและปฏิบัติราชการเฉพาะด้าน รวมทั้งการสถาปนาระบบศักดินาขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการกำลังคนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของรัฐด้วยการกำหนดฐานะทางชนชั้นของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันและการควบคุมทางสังคม

รูปแบบการปกครองดังกล่าวได้รับการปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่องราวห้าศตวรรษ มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก แม้ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช (พ.ศ. ๒๑๙๑ – ๒๒๓๒) จะมีการเข้ามาของชาวต่างชาติและพระองค์ทรงรับเอาฝรั่งเหล่านี้มาเป็นที่ปรึกษาในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน แต่พระองค์ก็มิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารหรือระบบการปกครองราชอาณาจักรไปจากเดิม เพียงแต่ทรงใช้ชาวต่างชาติในทางการเมืองเพื่อการต่อรองกับกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ในราชสำนักเท่านั้น และแม้กรุงศรีอยุธยาจะล่มสลายเนื่องจากพ่ายแพ้แก่พม่าและกรุงรัตนโกสินทร์ได้รับการสถาปนาสืบต่อมา แนวคิดในการปกครองแผ่นดินก็ยังได้รับอิทธิพลด้านหลักมาจากกรุงศรีอยุธยากว่าคือ เมื่อเริ่มสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นนั้น ราชสำนักไทยได้จัดการสังคายนาพระศาสนาและกฎหมายต่าง ๆ โดยมีจุดประสงค์สองประการ คือ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครอง และเพื่อประมวลกฎระเบียบการปกครองแผ่นดินในครั้งกรุงศรีอยุธยาเพื่อใช้บริหารราชการแผ่นดิน

^๒ โภโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, **อำนาจและคอร์รัปชัน : ถอดรหัสวัฒนธรรมราชการสาธารณสุข** (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, ๒๕๔๖), หน้า ๓๐ – ๓๓.





โดยสรุป กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีระบบการปกครองที่ต่อเนื่องสืบทอดมาจากกรุงศรีอยุธยาอย่างแนบแน่นจวบจนกระทั่งแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเกิดการปฏิรูปการปกครองครั้งที่สองขึ้น การปฏิรูปการปกครองครั้งที่สองนี้เป็นผลมาจากภาวะวิกฤติในระบบการปกครองใหญ่สามประการด้วยกัน คือ

๑. วิกฤตอันเกิดจากระบบไพร่หรือระบบศักดินา ทำให้ขุนนางบางกลุ่มสะสมผู้คนอันเป็นแรงงานไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงขององค์พระมหากษัตริย์

๒. ราชสำนักไม่สามารถควบคุมหัวเมืองรอบนอกได้เด็ดขาด โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราชซึ่งมีอิสระอย่างมากในการปกครองตนเอง

๓. ภัยคุกคามจากมหาอำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของการปฏิรูประบบการปกครอง ทั้งนี้เพราะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ นั้น ปัญหาเรื่องการสะสมแรงงานได้ลดความสำคัญลง เนื่องจากแรงงานราคาถูกชาวจีนอพยพเข้ามาในสยามเป็นจำนวนมาก และปัญหาการควบคุมหัวเมืองชั้นนอกมีความจำเป็นมากขึ้นเพราะการคุกคามของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศสที่มุ่งจะแบ่งแยกดินแดนสยามเป็นสำคัญ

การปฏิรูปการปกครองครั้งที่สองนี้จึงเกิดจากแรงกดดันหรือความจำเป็นจากภายนอกมากกว่าปัญหาภายใน การเกิดขึ้นของรัฐไทยสมัยใหม่เป็นการตอบโต้กับอำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตกที่คุกคามอำนาจอธิปไตยของราชสำนักแห่งกรุงสยาม และด้วยเหตุนี้ ความพยายามในการทำประเทศให้ทันสมัยจึงเน้นที่การสร้างกลไกรัฐให้เข้มแข็งเพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยเหนืออาณาเขต จุดเน้นของการพัฒนาระบบการเมืองจึงอยู่ที่การสร้างรัฐราชการแบบรวมอำนาจปกครองที่เข้มแข็งเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามของจักรวรรดินิยม

ข้อที่น่าสังเกตคือ กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการสร้างรัฐ (state building) มากกว่าเป็นกระบวนการสร้างชาติ (nation building) กลไกดังกล่าว ทำให้องค์กรรัฐกลายเป็นระบบราชการที่ผูกขาดอำนาจทางการเมือง ในกระบวนการนี้ องค์กรภายนอกรัฐไม่ได้รับการเอาใจใส่และไม่มีการพัฒนา กลไกที่สร้างขึ้นนั้นเป็นกลไกสำหรับการปกครอง



แบบรวมอำนาจเป็นสำคัญและเป็นระบบที่ใกล้เคียงกับแนวคิด bureaucracy ของเวเบอร์ เป็นอย่างยิ่ง

จนมาถึงในช่วงของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่พัฒนาการของระบบราชการไทยได้รับเข้าสู่ยุคที่เป็นสากลมากขึ้น มีการจัดองค์กรที่เป็นไปตามหลักการทางวิชาชีพ ทั้งนี้ เพราะผู้ที่เข้ามาอยู่ในระบบราชการได้รับการศึกษาจากตะวันตก และนำเอาความรู้ที่เป็นหลักในการบริหารระบบราชการเข้ามาปรับปรุงพัฒนาจนเป็นวิชาชีพมากขึ้นตามลำดับ

๗. ข้าราชการและกำเนิดข้าราชการไทย

คำว่า “ราชการ” มาจากคำศัพท์คำว่า “ราชะ” แปลว่า การปกครอง อินเดียสมัยพุทธกาลใช้เรียกผู้เป็นประมุขแห่งรัฐ “ราชาราชะ” นี้เป็นตำแหน่งคล้าย ๆ กับพระเจ้าแผ่นดิน ได้รับเลือกโดยสภาซึ่งประกอบด้วยชนชั้นปกครองที่อยู่ในวรรณะกษัตริย์ทั้งหมด ดังนั้น คำว่า “ราชการ” จึงไม่ได้หมายถึงการทำงานของพระราชา ความหมายเดิม ที่ถูกต้องของคำว่า “ราชการ” คือ การปกครองประเทศ หรือการทำงานของประเทศ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการจึงควรหมายถึงผู้อยู่ในปกครองหรือผู้รับใช้ในระบบการปกครอง ไม่ได้เกี่ยวกับการทำงานของพระเจ้าแผ่นดิน

สำหรับประเทศไทย พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ปกครองสูงสุดมาแต่โบราณ นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา คำว่า “ราชการ” เป็นคำย่อที่มาจากคำศัพท์เดิมว่า ราชการของพระผู้เป็นเจ้า หรือราชการของพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงดำรงฐานะเป็นพระผู้เป็นเจ้าภายหลังจากที่ทรงพระบรมราชาภิเษกแล้ว ดังนั้น กิจการงานของพระผู้เป็นเจ้าจึงเรียกว่า “ราชการ” (ของพระผู้เป็นเจ้า) บุคคลที่ปฏิบัติรับใช้ในกิจการงานของพระผู้เป็นเจ้าเรียกรวม ๆ กันว่า ข้าราชการ และการที่ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติกิจการงานของพระผู้เป็นเจ้า ข้าราชการจึงมีฐานะสูงเพราะถือว่าทำงานรับใช้พระผู้เป็นเจ้า ดังนั้น จึงต้องมีระเบียบ มีศีล มีวินัยเป็นที่ยึดถือปฏิบัติ ข้าราชการจึงมีความแตกต่างและมีความพิเศษเหนือกว่าผู้อื่น และอยู่ได้ด้วยอำนาจและบารมีของพระผู้เป็นเจ้า ซึ่งก็คือพระเจ้าอยู่หัวหรือพระมหากษัตริย์





ก่อให้เกิดเป็นความผูกพันและยึดเหนี่ยวระหว่างข้าราชการกับองค์พระมหากษัตริย์ต่อกันมาช้านาน^๓

และหากนับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ ๒๑ มีหลักฐานสำคัญจากกฎหมาย ๓ ฉบับคือ พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน พระอัยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง และกฎมณเฑียรบาล ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (โดยรวบรวมจากบทพระอัยการที่มีมาก่อนหน้านั้นประมวลเข้าเป็นระเบียบ) และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเสริมต่อกันมาภายหลัง กฎหมายทั้งสามฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่ได้เริ่มขึ้นตอนปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๐ และการปฏิรูปครั้งนี้เองทำให้ “ระบบศักดินา” ได้ปรากฏเป็นแบบแผนขึ้นอย่างชัดเจน ระบบศักดินานี้เป็นระบบที่สำคัญอีกระบบหนึ่งที่สัมพันธ์กับระบบไพร่อย่างแยกกันไม่ออก อาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ ๒๑ เป็นต้นมา ระบบไพร่และระบบศักดินาได้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการจัดระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ สิทธิในทรัพย์สิน พันธะความผูกพันของคนในระดับชั้นต่าง ๆ ของสังคมอยุธยา ซึ่งยังยืดยาวสืบต่อมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์

ระบบศักดินาในสมัยนี้น่าจะมีพื้นฐานที่ชาติกำเนิดและตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเป็นสิ่งที่แบ่งชนชั้นมูลนายหรือชนชั้นปกครองออกจากสามัญชนหรือไพร่ ดังนั้นระบบศักดินาจึงเป็นคำที่ใช้เรียกรับจัดระเบียบสังคมโดยอาศัยชาติกำเนิด ตำแหน่งหน้าที่ทางปกครองหรือยศศักดิ์เป็นเงื่อนไขสำคัญในการแบ่งกลุ่มชนออกเป็นชนชั้นสูงซึ่งเป็นผู้ปกครองและชนชั้นสามัญซึ่งอยู่ใต้การปกครอง (ไพร่ – ทาส) เพื่อกำหนดฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ สิทธิและหน้าที่ของคนในสังคม โดยมี “ศักดินา” มากน้อยเป็นเครื่องแสดงฐานะสูงต่ำตามลำดับ

^๓ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, **สามนคร**, (กรุงเทพฯ : สยามรัฐ, ๒๕๒๕), หน้า ๓๒.



ระบบศักดินาจึงเปรียบเทียบเสมือนระบบใหญ่ที่กำหนดโครงสร้างและลักษณะความสัมพันธ์ที่เน้นความเหลื่อมล้ำที่เข้มงวดเต็มไปด้วยพิธีการต่าง ๆ กษัตริย์เป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจทั้งหมด แต่พระองค์ไม่อาจปกครองประชาชนทั้งหมดได้ด้วยพระองค์เอง กษัตริย์จึงทรงใช้อำนาจผ่านเจ้านาย ขุนนาง และมูลนายในระดับต่าง ๆ ผ่านลงมาจนถึงประชาชน พวกขุนนางข้าราชการเหล่านี้ จึงเป็นคนกลางที่จะเชื่อมโยงกษัตริย์กับประชาชน กลุ่มขุนนางคลี่คลายมาจากการเป็นมูลนายในระดับสูง เช่น เจ้าเมือง เป็นต้น ขุนนางเหล่านั้นที่มีโอกาสใกล้ชิดกษัตริย์และมีอำนาจรองลงมาจากกษัตริย์ เป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ชนกลุ่มใหญ่ของสังคม มีหน้าที่ทางการปกครองโดยทั่วไป และหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการควบคุมไพร่ ในสมัยอยุธยา การควบคุมไพร่ที่เป็นของรัฐหรือไพร่หลวงนั้นจะต้องควบคุมโดยผ่านกรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรทางการปกครองของรัฐ หลังจากการปฏิรูปการปกครองกรมได้ขยายตัวออกไปครอบคลุมหัวเมืองมากขึ้น

ขุนนางยังถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะขุนนางซึ่งเป็นมูลนายในระบบการปกครองซึ่งจะควบคุมไพร่หลวงที่สังกัดกรมกอง ขณะเดียวกันขุนนางก็อยู่ในฐานะมูลนายของไพร่ (สม) ซึ่งเป็นคนของขุนนางโดยตรง อำนาจหน้าที่ของขุนนางถูกกำหนดไว้อย่างละเอียดในพระอัยการอาญาหลวงซึ่งเป็นบทกฎหมายที่กำหนดโทษรุนแรงแก่บรรดาขุนนางที่ละเมิดทบัตยัญญัติที่ห้ามไว้ (รายละเอียดศึกษาเพิ่มเติมได้ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔ ๒๕๐๕ : ๑ - ๑๐๕) กฎมณเฑียรบาลเป็นกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งซึ่งกำหนดขอบข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับขุนนางอย่างเข้มงวดมาก วัฒนธรรมและชีวิตทางสังคมของขุนนางดูเหมือนจะถูกกำหนดไว้อยู่ในกฎมณเฑียรบาล ถ้าขุนนางฝ่าฝืนจะถูกลงโทษหนักเบาตามแต่ลักษณะความผิด (รายละเอียดศึกษาเพิ่มเติมได้ใน กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑ ๒๕๑๕ : ๖๙ - ๑๕๙) และมีกฎหมายลักษณะอื่น ๆ ที่ควบคุมขุนนางอย่างใกล้ชิด เช่น พระอัยการลักษณะกบฏศึก เป็นต้น ขุนนางในระบบสังคมแบบเจ้าขุนมูลนายของอยุธยาจึงถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกษัตริย์มากกว่าไพร่เสียอีก^๕

^๕ มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, **ขุนนางอยุธยา**, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗), หน้า ๒๓ - ๒๔.





กล่าวโดยสรุป ขุนนาง คือ ผู้ที่กำเนิดจากสามัญชน อาจมาจากครอบครัวชั้นสูงหรือชั้นต่ำในสังคมก็ได้ ฐานะความเป็นขุนนางนั้นเกิดจากการที่กษัตริย์ทรงยกบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นขุนนางด้วยการพระราชทานบรรดาศักดิ์ ราชทินนาม ตำแหน่ง และศักดินา ทั้งสี่อย่างนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามแต่กษัตริย์จะโปรดให้เปลี่ยน ฉะนั้นตามหลักการแล้วขุนนางเกิดขึ้นจากการใช้พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ สามัญชนที่มีโอกาสถวายตัวรับราชการกับพระมหากษัตริย์และได้รับศักดินาตั้งแต่ ๔๐๐ ขึ้นไป ก็จะได้รับยกย่องว่ามีฐานะเป็นขุนนาง ถ้าศักดินาต่ำกว่า ๔๐๐ ยังไม่ถือว่าเป็นขุนนาง ยกเว้นผู้ที่รับราชการในกรมมหาดเล็กแม้จะมีศักดินาต่ำกว่า ๔๐๐ ก็ยังจัดเป็นขุนนาง ที่เป็นเช่นนี้เพราะส่วนใหญ่ของขุนนางในกรมมหาดเล็กจะได้รับการเลือกสรรโดยตรงจากพระมหากษัตริย์ โดยทรงเลือกจากลูกหลานของพวกขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ไว้วางพระทัย มหาดเล็กจึงเป็นผู้รับใช้ใกล้ชิด

การกำหนดความสูงศักดิ์ของบรรดาขุนนางทั้งหลายพิจารณาได้จากยศหรือบรรดาศักดิ์ ราชทินนาม ตำแหน่ง และศักดินา

“ยศ” หรือ “บรรดาศักดิ์” และ “ราชทินนาม” เป็นของคู่กัน พระมหากษัตริย์พระราชทานพร้อมกันในคราวเดียว ราชทินนามมักเป็นภาษามคธหรือสันสกฤตล้วน ๆ หรือผสมกับภาษาไทยสั้น ๆ^๕ ราชทินนามนี้มีความสำคัญตรงที่สามารถบ่งบอกหน้าที่ของขุนนางนั้น ๆ ได้ เพราะหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ จะมียศและราชทินนามกำกับไว้ เช่น เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศาคต เป็นยศและราชทินนามประจำตำแหน่งสมุหนายก เป็นต้น ขุนนางในตำแหน่งต่าง ๆ จึงย่อมจะต้องมีราชทินนามเฉพาะไว้ ขุนนางผู้ใดได้เลื่อนยศและตำแหน่งก็ต้องเปลี่ยนราชทินนาม ดังนั้นจึงมักเรียกขุนนางตามยศและราชทินนาม ส่วนยศหรือบรรดาศักดิ์ของขุนนางในสมัยต้นอยุธยาเท่านั้นที่ปรากฏหลักฐานพบว่า ยศสูงสุดคือ

^๕ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย ๒๓๕๒ - ๒๔๕๓ ตอน ๑ ด้านสังคม, (พระนคร : บ้านเรื่องศิลป์, ๒๕๑๗). หน้า ๑๐๑ อ้างถึงใน มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, ขุนนางอยุธยา, หน้า ๑๒๑.



“ขุน” ซึ่งเป็นยศของพวกขุนนางที่ขึ้นอยู่กับระบบบริหารของเมืองหลวง โดยเป็นยศสำหรับขุนนางในระดับเสนาบดีประจำจตุสดมภ์ เจ้าเมือง แม่ทัพ ยศหรือบรรดาศักดิ์ระดับรองลงมา คือ หมื่น พัน นายร้อย นายสิบ อาจเรียงยศขุนนางในสมัยต้นอยุธยาจากสูงไปต่ำได้คือ ขุน หมื่น พัน นายร้อย นายสิบ ในระยะต่อมาราวพุทธศตวรรษที่ ๒๑ ยศขุนนางมีการพัฒนามาอีกขั้นหนึ่ง โดยการนำเอายศต่างชาติ เช่น อินเดียและเขมรมาใช้ การเพิ่มระดับชั้นของยศบรรดาศักดิ์เช่นนี้ย่อมหมาความว่ามีกรมกองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และต้องมีขุนนางปฏิบัติราชการลดหลั่นกันลงไปหลายชั้นมากขึ้นด้วย ยศที่เพิ่มขึ้นมาในระยะนี้คือ พระยา พระ หลวง ในเอกสารของชาวตะวันตกนับแต่พุทธศตวรรษที่ ๒๑ ตอนปลายถึงพุทธศตวรรษที่ ๒๓ เรียกยศเหล่านี้ว่า ออกญา ออกพระ ออกหลวง และออกขุน ส่วนยศหลวงนั้นเอามาจากเขมร ยศขุน และหมื่นถูกลดฐานะลงมากกลายเป็นยศขุนนางชั้นผู้น้อย ส่วนยศนายร้อยและนายสิบกลายเป็นยศของพวกที่ไม่ได้จัดเป็นขุนนาง และกลายเป็นยศของไพร่ที่มีมูลนายแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ควบคุมไพร่ ต่อมาถึงตอนปลายอยุธยามีการเพิ่มยศชั้น “เจ้าพระยา” เป็นยศสูงสุดสำหรับขุนนาง นอกจากนี้ยศขุนนางที่มีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะอีกพวกหนึ่งได้แก่ เจ้าหมื่น จมื่น จ่า เป็นยศบรรดาศักดิ์ที่ใช้อยู่ในกรมมหาดเล็กเท่านั้น^๖

ส่วน “ตำแหน่ง” จะเป็นสิ่งที่กำหนดระดับอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยปรกติมักจะสอดคล้องกับบรรดาศักดิ์และราชทินนาม ตำแหน่งสำคัญ ๆ ตามกรมกองต่าง ๆ ในระบบการบริหารส่วนกลางคือ อัครมหาเสนาบดี ได้แก่ สมุหนายกและสมุหพระกลาโหม เสนาบดีจตุสดมภ์ ตำแหน่งทั้งสองประเภทนี้มียศเป็น “พระยา” และต่อมาภายหลังเป็น “เจ้าพระยา” ทั้งสิ้น^๗ ตำแหน่งขุนนางระดับรองลงมาได้แก่ตำแหน่งจางวาง

^๖ เวลส์, ควอริช, การปกครองและการบริหารของไทยในสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๙), หน้า ๕๗ อ้างถึงใน มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, ขุนนางอยุธยา, หน้า ๑๒๒.

^๗ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, สามนคร, หน้า ๘๓ - ๘๔.





ซึ่งใช้สำหรับกรมที่ใหญ่กว่ากรมทั่วไป แต่เล็กกว่ากรมของเสนาบดี รองจากจางวางก็เป็นตำแหน่ง “เจ้ากรม” อาจเป็น “เจ้ากรม” ที่ขึ้นอยู่กับกรมใหญ่ หรือ เป็น “เจ้ากรม” อีกระดับขึ้นกับกษัตริย์โดยตรงก็ได้ รองจากเจ้ากรมเป็นตำแหน่งราชปลัดทูลฉลองสำหรับกรมใหญ่ และปลัดกรมสำหรับกรมเล็กหรือกรมธรรมดา จากนั้นก็เป็นตำแหน่งสมุหบาญชี ทำหน้าที่ควบคุมบัญชีกำลังพบในกรมนั้น ๆ บรรดาตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้บางครั้งเป็นตำแหน่งระดับเดียวกัน แต่อาจมีศบรรดาศักดิ์ไม่เท่ากัน เช่น ตำแหน่ง “เจ้ากรม” บางกรมก็มีเจ้ากรมเป็น “พระยา” บางกรมก็มีเจ้ากรมเป็นเพียง “ขุน” เท่านั้น ขึ้นอยู่กับความสำคัญของกรมนั้น ๆ

สำหรับ “ศักดินา” เป็นเครื่องกำหนดความสูงต่ำของยศศักดิ์ขุนนางได้ชัดเจน เพราะในสังคมอยุธยา คนทุกคน (ยกเว้นกษัตริย์) ถูกกำหนดให้มีจำนวนศักดินาประจำตัวแตกต่างกัน บุคคลที่มียศศักดิ์สูง มีหน้าที่ (ราชการ) ความรับผิดชอบมาก ก็จะมีศักดินาสูงเป็นลำดับขั้นขึ้นไป สำหรับขุนนางจะมีศักดินาสูงสุดได้เพียง ๑๐,๐๐๐ เท่านั้น จากนั้นก็ลดลงมาจนถึงศักดินา ๔๐๐ แม้ว่าขุนนางจะมีบรรดาศักดิ์เท่ากันหรือมีตำแหน่งในระดับเดียวกัน ขุนนางที่มีศักดินาสูงกว่าย่อมมีความสำคัญมากกว่า แม้ว่าจะดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันหรือมีบรรดาศักดิ์เท่ากันก็ตาม ดังนั้นศักดินาจึงใช้แสดงความสูงศักดิ์ได้แน่นอนกว่ายศ ราชทินนาม หรือตำแหน่ง

บรรดาศักดิ์ ราชทินนาม ตำแหน่ง และศักดินาซึ่งแสดงถึงความสูงศักดิ์ของการเป็นขุนนาง มีใช้สิ่งที่จะสืบทอดกันในวงศ์ตระกูลและไม่ใช่สิ่งที่ถาวร กล่าวคือ บรรดาศักดิ์ ตำแหน่ง ศักดินาอาจหมดไปได้ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงถอดถอนหรือขุนนางผู้นั้นลาออกจากตำแหน่ง ขุนนาง ความสูงศักดิ์เหล่านี้ก็จะหมดไปด้วย ดังนั้น ความสูงศักดิ์จะดำรงอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ขุนนางยังอยู่ในตำแหน่ง แต่มีข้อยกเว้น เช่น ขุนนางที่ลาออกจากตำแหน่ง และมีข่าวไพร่จะเหลือศักดินา ๑/๓ ของศักดินาเดิม หรือขุนนางบางคนมีความดีความชอบ อาจได้รับพระราชานุญาตจากกษัตริย์ให้คงรักษาบรรดาศักดิ์เดิมไว้หลังจากที่ลาออกในสมัยอยุธยา ขุนนางจะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิตหากไม่ได้ประพฤติผิดและถูกพระมหากษัตริย์ถอดถอนหรือมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง



ระบบศักดินา และการใช้บรรดาศักดิ์ ราชทินนาม ได้ถูกยกเลิกไปในยุคการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ จนต่อมาในยุครัชกาลที่ ๗ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายกำหนดตำแหน่งของข้าราชการโดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ มีบทเฉพาะกาลให้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๒ จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นการกำเนิดของระบบข้าราชการพลเรือนครั้งแรกในประเทศไทย จนถึงปัจจุบัน ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนทั้งหมด

ข้าราชการตามความหมายในยุคปัจจุบัน จึงหมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรับราชการในหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย ข้าราชการในส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณของทางราชการ

และข้าราชการถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบราชการให้สามารถทำงานเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ หากจะเปรียบระบบราชการเป็นรถยนต์แล้ว ข้าราชการเปรียบเสมือนพลขับที่ต้องควบคุมรถให้แล่นไปในทิศทางที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้นั่นเอง

ข้าราชการที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปกครองประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน แบ่งออกเป็นฝ่ายใหญ่ ๆ ได้ ๒ ฝ่าย คือ^๔

ก. ข้าราชการการเมือง เป็นบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งหรือบุคคลซึ่งถูกแต่งตั้งโดยผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งนี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารประเทศ และคอยควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ข้าราชการการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งตามวิถิต่าง

^๔ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓), หน้า ๒๒๘.





ของการเมืองหรือเหตุผลทางการเมือง การออกจากตำแหน่ง โดยปกติออกตามวาระ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือออกโดยเหตุผลทางการเมืองก็ได้ เช่น การลาออก หรือการยุบสภา เป็นต้น ตามกฎหมายของไทย ข้าราชการการเมืองมีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า ข้าราชการการเมือง ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง ดังต่อไปนี้

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รองนายกรัฐมนตรี
- (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (๔) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๕) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (๖) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (๗) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (๘) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (๙) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (๑๐) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๑๑) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (๑๒) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (๑๓) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๑๔) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๑๕) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๑๖) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (๑๗) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (๑๘) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (๑๙) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (๒๐) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง



นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นข้าราชการ รัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามอนุมาตรา (๖) ด้วย ทั้งนี้ ได้กำหนดไว้ในหมวด ๔ มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ ปี พ.ศ.๒๕๓๕ ที่กำหนดไว้ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา
- (๒) ที่พิจารารองประธานรัฐสภา
- (๓) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา
- (๔) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๕) ที่พิจารารองประธานวุฒิสภา
- (๖) ที่พิจารารองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๗) เลขานุการประธานรัฐสภา
- (๘) เลขานุการรองประธานรัฐสภา
- (๙) เลขานุการประธานวุฒิสภา
- (๑๐) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๑๑) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- (๑๒) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๑๓) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะถือว่าเป็นข้าราชการการเมืองได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีเงื่อนไข ดังนี้

- (๑) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (๒) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร
- (๓) ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท
- (๔) ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท





(๕) ผู้บริหารและสมาชิกของเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท

(๖) ผู้บริหารและสมาชิกเมืองพัทยา ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท

(ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓)

และข้าราชการการเมืองยังให้หมายความรวมถึง ผู้ดำรงตำแหน่งในฐานะ “ผู้ช่วยรัฐมนตรี” อีกด้วย (เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ ๕/๒๕๔๙ โดยศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยว่า ตำแหน่ง “ผู้ช่วยรัฐมนตรี” มีลักษณะอันเป็นภารกิจเดียวกันกับ ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี หรือเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕)

สำหรับการแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งข้าราชการการเมือง ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังนี้

๑. การแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒. การแต่งตั้งข้าราชการการเมืองตามข้อ (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) และ (๑๖) และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งบุคคลซึ่งเห็นสมควรตามเหตุผลในทางการเมือง และเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้

๓. การแต่งตั้งข้าราชการการเมืองตามข้อ (๑๗) (๑๘) (๑๙) และ (๒๐) และที่ปรึกษารัฐมนตรีให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งบุคคลซึ่งเห็นสมควรตามเหตุผลในทางการเมือง และเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมืองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้



๔. ข้าราชการการเมืองนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี จะออกจากตำแหน่งเมื่อ
- (ก) ตาย
 - (ข) ลาออก
 - (ค) ถูกสั่งให้ออก ไม่ว่าจะเป็นการออกโดยมีความผิดหรือไม่ก็ตาม
 - (ง) นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้ง ออกจากตำแหน่ง
 - (จ) ขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง

การเมือง

ในขณะที่ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีความหมายที่แตกต่างจาก “ข้าราชการการเมือง” กล่าวคือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนวยการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานทางการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการรับทราบถึงการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

ดังนั้น คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงหมายถึง สมาชิกรัฐสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ข. ข้าราชการประจำ คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน และนอกจากราชการ ยังต้องเป็นบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น อีกด้วย





บุคคลที่รับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ รับผิดชอบงานประจำของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งฝ่ายข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดให้เกิดผลสำเร็จ ข้าราชการประจำต้องผ่านการสอบแข่งขัน หรือคัดเลือกเพื่อทดสอบความรู้ความสามารถก่อนบรรจุเข้ารับราชการตามระบบคุณธรรม มีการพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้น เงินเดือนประจำปี และรับราชการเป็นอาชีพต่อเนื่องกันไป จนอายุครบ ๖๐ ปี ข้าราชการประจำ แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

(ก) ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้แก่ ข้าราชการพลเรือน^๙, ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, ข้าราชการครู, ข้าราชการตำรวจ, ข้าราชการตุลาการ, ข้าราชการอัยการ และข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(ข) ข้าราชการทหาร ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ข้าราชการทหาร หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร

(ค) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร, ข้าราชการส่วนจังหวัด, พนักงานเทศบาล, พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา แม้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เรียกชื่อว่า “ข้าราชการ” ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเรียกชื่อ “พนักงาน” ได้แก่ พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา แต่เมื่อพิจารณาลักษณะโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นโครงสร้างของ

^๙ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ข้าราชการพลเรือนมี ๒ ประเภท คือ ๑) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ๒) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา



ระบบงานภาครัฐเช่นเดียวกันส่วนราชการต่าง ๆ อีกทั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมดยังใช้ระเบียบบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พนักงานส่วนท้องถิ่น จึงเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะของความเป็นราชการไม่แตกต่างไปจากความเป็นข้าราชการพลเรือนของส่วนราชการทั่วไป เพียงแต่มีระเบียบบริหารงานบุคคลแยกออกไปต่างหากทำนองเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการฝ่ายอัยการ เป็นต้น ประกอบกับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ยกเว้น ข้าราชการกรุงเทพมหานครถือเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ดังนั้น จึงต้องรวมข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง

ทั้งนี้ โดยที่การบรรจุและการแต่งตั้ง การบำเหน็จความชอบ และการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ตลอดจนเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ การรักษาวินัย โทษทางวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ รวมทั้งการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องของข้าราชการพลเรือนเหล่านั้นเป็นการเฉพาะ อาทิ พระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น

๘. พนักงาน

พนักงาน หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ แบ่งออกเป็น

(๑) พนักงานในรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปจะมี ๓ รูปแบบ คือ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา และจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) พนักงานในหน่วยงานอื่นของรัฐ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน และเจ้าหน้าที่หน่วยธุรการของหน่วยงานอิสระ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ





โทรทัศน์แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพ

๙. ลูกจ้าง

เดิมระบบกฎหมายไทย ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทลูกจ้างของส่วนราชการ จนกระทั่งสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการขยายงานเกี่ยวกับการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ มีความจำเป็นต้องจ้างบุคคลมาทำงานในโครงการต่าง ๆ จำนวนมาก ในขณะที่นโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น มีการจำกัดจำนวนข้าราชการประจำ จึงได้กำหนดตำแหน่งลูกจ้างขึ้นในส่วนราชการ ประกอบกับการขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจากสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นเรื่องยากลำบาก ทำให้มีการขอกำหนดตำแหน่งลูกจ้างเพิ่มมากขึ้น และบางตำแหน่งก็ปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะงานคล้ายหรือซ้ำซ้อนกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ

“ลูกจ้าง” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง ผู้รับจ้างทำการทำงาน หรือตกลงทำงาน ให้โดยรับค่าจ้าง

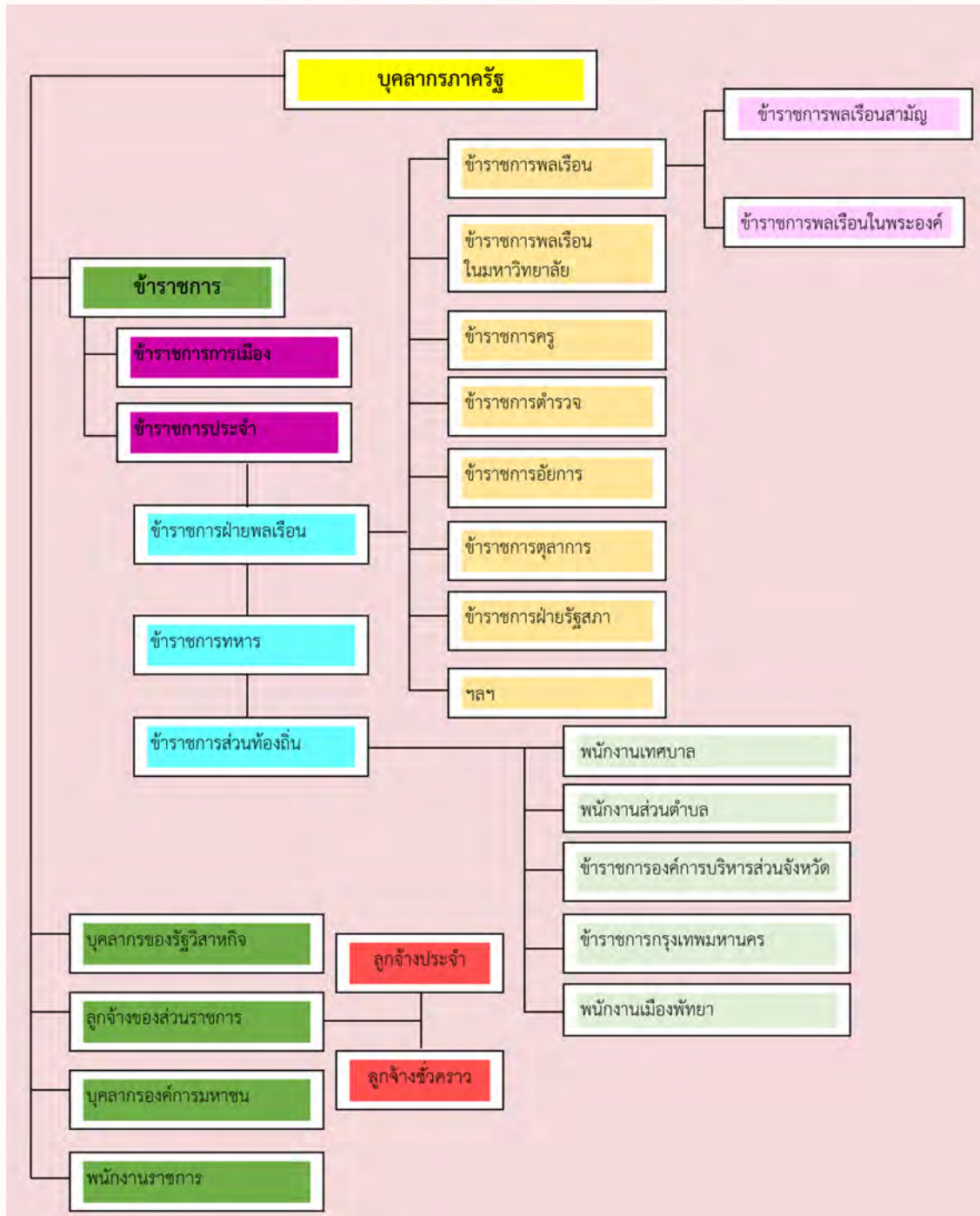
ลูกจ้างของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทย คือ บุคลากรภาครัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการ โดยปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากข้าราชการ และได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่งตามข้อ ๕ แห่งระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ลูกจ้างของส่วนราชการ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ลูกจ้างประจำ หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดเวลาตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้

ลูกจ้างชั่วคราว หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ



แผนภูมิบุคลากรของรัฐ





บทสรุป

ระบบราชการเป็นองค์กรรูปแบบพิเศษ มีลักษณะและโครงสร้างขององค์กร เป็นแบบเฉพาะของตนเองแตกต่างไปจากองค์กรอื่น ๆ บุคคลสำคัญที่เป็นผู้บุกเบิกศึกษา เรื่องของระบบราชการ คือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน

ระบบราชการเกิดจากความเป็นทางการ โดยแยกงานส่วนรวมกับส่วนตัว ออกจากกัน มีการตั้งหน่วยงานและจัดคนมาทำงานโดยเฉพาะเจาะจงอย่างต่อเนื่อง โดยยึดถือเป็นอาชีพและใช้เหตุผล ตลอดจนมีระเบียบเป็นแนวทางบริหาร สำหรับกำเนิด ระบบราชการของยุโรป สรุปได้ว่า การล่มสลายของอาณาจักรโรมันทำให้เกิดระบบศักดินา ต่อมาพัฒนามาเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาด จุดกำเนิด ของระบบราชการอยู่ที่การเปลี่ยนจากระบบศักดินามาเป็นระบอบกษัตริย์ในช่วงศตวรรษ ที่ ๑๖ - ๑๘ เนื่องจากกษัตริย์ต้องรวมอำนาจเพื่อแก้ปัญหาความแตกแยก เมื่อกษัตริย์ มีอำนาจเด็ดขาดแล้ว ภารกิจก็ยิ่งมากขึ้น เพราะต้องรักษาหัวเมือง ตลอดจนค้าขายและหารายได้ ทำให้กษัตริย์จำเป็นต้องมีระบบราชการ โดยเริ่มพัฒนาจากคนสนิทในวังมีไม่กี่คน ไปสู่ราชสำนักที่มีคนมากขึ้น มีความเป็นทางการและขยายอำนาจโดยแต่งตั้งตัวแทน ออกไปคุมหัวเมือง ภายหลังมีการพัฒนาวิชาชีพให้กับราชการอย่างจริงจังและใช้เป็นเกณฑ์ รับเข้าทำงาน ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งออกกฎระเบียบการทำงานอื่น ๆ ในที่สุด ระบบราชการเริ่มหันเหทิศทางออกจากการรับใช้กษัตริย์ไปสู่การรับใช้รัฐแทน เนื่องจากการเกิดรัฐชาติในศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา ระบบราชการพัฒนาจากรัฐ ที่สืบทอดมรดกกลายเป็นรัฐบริหาร ซึ่งมีระบบราชการเป็นกลไกที่สำคัญของการสร้างชาติ และพัฒนาชาติ ตามความคิดของเวเบอร์นั้นเห็นว่า หัวใจสำคัญของระบบราชการ คือ การทำงานของมืออาชีพที่ต้องมีความรู้ทางเทคนิคและยึดหลักเหตุผล

เวเบอร์ ซึ่งเป็นนักคิดคนสำคัญ ได้เขียนทฤษฎีที่วิเคราะห์และอธิบายแง่มุมต่าง ๆ ของระบบราชการ โดยเวเบอร์มองว่า การจัดรูปแบบองค์กรดังกล่าวเป็นระบบงานที่มี ประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะสำหรับงานขนาดใหญ่ที่ต้องการคนจำนวนมากมาร่วมกัน ทำงาน ระบบราชการจึงแจ่มแจ้งคุณลักษณะที่พอสรุปได้ ดังนี้



๑. เป็นระบบงานซึ่งมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานอย่างชัดเจนและเป็นทางการ ระบบราชการในอุดมคติประกอบด้วย “ผู้เชี่ยวชาญ” หรือเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ระบบราชการจึงจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรอย่างเข้มข้นให้สามารถมีความถนัดเฉพาะด้าน

๒. ระบบราชการมีโครงสร้างที่เป็นสายการบังคับบัญชา ผู้รับผิดชอบหรือผู้บริหารในระดับหน่วยงานจะขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาในขั้นที่สูงขึ้นไป และในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนด้วย ซึ่งหมายความว่าผู้บังคับบัญชาต้องมีอำนาจเหนือลูกน้อง เพื่อให้สามารถควบคุมหรือบังคับบัญชาให้ลูกน้องทำงานตามหน้าที่อย่างถูกต้อง ทั้งนี้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อหน้าที่การงานเท่านั้นจึงจะถือว่ามีคุณประโยชน์

๓. การปฏิบัติราชการจะถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน การปฏิบัติหน้าที่จะเป็นการตีความกฎระเบียบที่เป็นนามธรรมและเป็นกฎทั่วไปเพื่อใช้กับกรณีเฉพาะของผู้มาติดต่อราชการแต่ละราย การปฏิบัติงานของราชการในแต่ละขั้นตอนจะมีระเบียบแบบแผนที่ถูกกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ การแปลกฎเกณฑ์หรือระเบียบราชการในระดับปฏิบัติในกรณีเฉพาะนั้น อาจมีความซับซ้อนหรือตรงไปตรงมา แม้ในสิ่งที่เรียกกันว่า “งานประจำ” หรืองาน “รูทีน” (routine) ในระบบราชการก็ยังเป็นไปโดยมีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ กำกับไว้เสมอ

๔. การปฏิบัติราชการในระดับหลักการต้องเป็นไปโดยไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง คือ งานราชการจะไม่เป็นไปโดยมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง การให้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการจะต้องเป็นไปโดยไม่แบ่งแยกชนชั้น ต้องให้บริการเท่าเทียมกัน ไม่เลือกยากดีมีเงิน ในส่วนการบริหารนั้น การพิจารณาความดีความชอบหรือเกณฑ์มาตรฐานทางจริยธรรมต่าง ๆ นั้น ก็ต้องจัดการโดยไม่มีอคติหรือเลือกปฏิบัติ แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม ความรู้ และความสามารถ

๕. ระบบราชการจัดองค์กรเพื่อเป้าหมาย คือ การมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการในระดับองค์กร ทั้งนี้โดยการจัดระบบงานไม่ให้ขึ้นกับตัวบุคคล แต่มีระบบโครงสร้างและกระบวนการทำงานที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งไม่ว่าใครจะเข้ามาอยู่ในตำแหน่ง





ต้องปฏิบัติตามแบบแผนที่ได้กำหนดไว้ และระบบบริหารราชการยังเน้นการใช้เอกสาร เป็นวิธีการหลักในการดำเนินงาน ระบบราชการจึงมีลักษณะเด่นในเรื่องของความต่อเนื่อง

คุณลักษณะของระบบราชการดังที่เวเบอร์ได้แจกแจงไว้นี้ เป็นส่วนหนึ่งของ กรอบความคิดใหญ่ที่เขาเสนอว่า สังคมสมัยใหม่กำลังเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางหลัก ที่มุ่งไปความมีเหตุผล หรืออาจเรียกกระบวนการนี้ว่าเป็น rationalization of society ซึ่งมีได้เกิดขึ้นเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นในมิติอื่น ๆ ของชีวิตด้วย แม้กระทั่งในมิติที่เกี่ยวกับสุนทรียภาพ เช่นดนตรีสมัยใหม่ก็ยังมีการพัฒนาจนมีสเกล ระดับเสียงมาตรฐานเป็นกรอบอ้างอิงที่ชัดเจนและมีทฤษฎีด้านดนตรีที่มีเหตุผลมีผลหรือมี ระบบตรรกะในตัวเอง ในแง่นี้ระบบราชการจึงเป็นประดิษฐ์กรรมจาก “วัฒนธรรมความคิด” ชุดหนึ่งซึ่งสะท้อนยุคสมัยที่สังคมตะวันตกกำลังปรับเปลี่ยนตัวเองภายใต้กระแสหลักของ ความทันสมัย และการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจที่กำลังมุ่งไปสู่สังคมอุตสาหกรรม

สำหรับลักษณะของระบบราชการไทย กำเนิดขึ้นเมื่อใดไม่อาจทราบได้ แต่ใน สมัยสุโขทัยเป็นต้นมาได้มีหลักฐานที่พอจะศึกษาได้ว่ามีการใช้ระบบราชการในประเทศไทย จนมาถึงสมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตามลำดับ ซึ่งพอจะสรุปถึงลักษณะของระบบ ราชการไทยได้ดังนี้

มีการจัดโครงสร้างแบ่งได้เป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการ บริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

มีการจัดหน่วยราชการเป็นระดับ คือ เป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง แผนก และฝ่าย โดยมีสายงานอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาเป็นระดับ เชื่อมโยงจากระดับ บนสู่ระดับล่าง อำนาจการตัดสินใจในระดับล่างมีน้อย ไม่มีลักษณะการกระจายอำนาจ

ยึดถือกฎหมายระเบียบข้อบังคับเป็นหลักปฏิบัติ โดยจุดประสงค์เพื่อให้งาน เป็นไปตามระเบียบแบบแผนเดียวกันทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานเพราะ เน้นในระเบียบวิธีการและค่านึงถึงแต่มาตรฐานงานให้เป็นแบบเดียวกัน มากกว่าการมุ่ง เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ

พยายามแบ่งงานเป็นสัดส่วนกัน แต่การไม่กำหนดวัตถุประสงค์การปฏิบัติงาน ของหน่วยงานให้ชัดเจน อาจเกิดปัญหางานซ้ำซ้อน



สำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานให้หน่วยงานรัฐในอดีตเราเรียกว่า “ขุนนาง” แต่ต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็น “ข้าราชการ” ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง

การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการประจำตามหลักการ ใช้หลักคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถ กำหนดเงินเดือนตามความสามารถและความรับผิดชอบ ตามระบบคุณธรรม

ระบบราชการ^{๑๑} และบทบาทของข้าราชการในสังคมไทยมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในเมืองและชนบท บทบาทของข้าราชการสามารถแสดงออกในหลายลักษณะ เช่น ลักษณะการปกครอง การควบคุมดูแล การให้ความช่วยเหลือ การชี้แนะชี้นำ การให้ความรู้ การแนะนำส่งเสริม การกระตุ้นเร่งเร้า การพัฒนา การให้บริการ การประสานงาน การเป็นผู้นำหรือเป็นแกนนำ ตลอดจนการเป็นคนกลางหรือแกนกลาง จนอาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการเข้ามามีบทบาทหรือมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างใกล้ชิดต่อเนื่องตลอดมา

สำหรับระบบ “ข้าราชการ” เป็นระบบที่มีการสืบทอดต่อเนื่องในสังคมไทย เป็นระยะเวลายาวนาน ในอดีตมีสมุหนายกเป็นหัวหน้าข้าราชการฝ่ายพลเรือน มีการแบ่งการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็นกรม โดยมีกรมสำคัญ ๔ กรม คือ เวียง วัง คลัง นา และมีการตรากฎหมายอัยการตำแหน่งนาพลเรือนในปี พ.ศ. ๑๙๙๘ เพื่อกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ของระบบข้าราชการพลเรือน

ระบบข้าราชการมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และสถาปนากระทรวงขึ้น ๑๒ กระทรวง

^{๑๑} มีลักษณะพื้นฐาน ดังนี้ (๑) มุ่งปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ (๒) การมีเหตุผลไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (๓) การใช้หลักประสิทธิภาพ (๔) การมีความสามารถในการทำนายและประเมินเสถียรภาพ (๕) ยึดหลักประโยชน์สาธารณะ และ (๖) มุ่งความเสมอภาคทางสังคม ใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **ขานियมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ**, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๗), หน้า ๒๐ – ๒๕.





ระบบข้าราชการยุคใหม่เริ่มต้นขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ และให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๒ ซึ่งต่อมาจึงถือเอาวันดังกล่าวเป็น วันข้าราชการพลเรือน โดยในมาตรา ๔ ได้กำหนดความหมายของข้าราชการพลเรือนไว้ว่า หมายถึง ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในกระทรวงทบวงกรมแผ่นดินฝ่ายพลเรือน เว้นข้าราชการฝ่ายตุลาการและให้รวมทั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงการทหาร

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศ ใช้ในวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดความหมายของข้าราชการพลเรือนว่า ข้าราชการพลเรือน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน

ประเภทของข้าราชการพลเรือนมี ๒ ประเภท คือ

(๑) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับ บรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

(๒) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกา

นอกจากข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังมีข้าราชการทหาร ซึ่งหมายถึง ทหารประจำกรม และข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร, ข้าราชการส่วนจังหวัด, พนักงานเทศบาล, พนักงาน ส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา



กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน

ลำดับ	ประเภท	จำนวน (คน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
๑	ข้าราชการ	๑,๒๘๐,๔๕๖	๖๒.๘๙
๒	พนักงานข้าราชการ	๑๐๖,๔๙๓	๕.๒๓
๓	พนักงานจ้าง	๑๔๗,๘๓๖	๗.๒๖
๔	ลูกจ้างประจำ	๒๒๔,๘๑๖	๑๑.๐๔
๕	ลูกจ้างชั่วคราว	๒๗๖,๔๗๕	๑๓.๕๘

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ๒๕๕๔





เอกสารอ้างอิง

- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ
กระทรวงมหาดไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๗.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **ปฏิรูประบบราชการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, ๒๕๔๕.
----- . **๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วัฒนาการของอำนาจรัฐ
และอำนาจการเมือง**. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่**. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์
แอนด์ มีเดีย, ๒๕๔๙.
- ปิยนาด บุนนาค และคณะ. **๙ แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.
- พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว. **ข้าราชการไทย : ความสำนึกและอุดมการณ์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.
- มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. **ขุนนางอยุธยา**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. **การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และ
ข้อวิพากษ์**. กรุงเทพฯ: บพิศการพิมพ์, ๒๕๔๕.
----- . **กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก**. กรุงเทพฯ: สงวน
กิจการพิมพ์, ๒๕๔๗
- วิษณุ เครืองาม. **การปฏิรูประบบราชการ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี,
๒๕๔๕.
- วรเดช จันทรศร. **การพัฒนาระบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์),
๒๕๔๐.
- สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **เอกสารการสอนชุดวิชา
การบริหารราชการไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
๒๕๔๒.
- สงขลา วิชัยทัตตะ. **การปฏิรูประบบราชการ**. **วารสารสมาคมกฎหมายมหาชนแห่ง
ประเทศไทย ๑ (๒๕๔๘)**.



ข้อเสนอการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์*

✓ **วัด**กระทรวงและอธิบดี เป็นตำแหน่ง “ข้าราชการระดับสูง” ที่มีบทบาทสำคัญ เนื่องจากทำหน้าที่เป็นเสมือนข้อต่อแรก ที่ขับเคลื่อนนโยบายจากฝ่ายการเมือง มาบริหารประเทศให้บรรลุผลเป็นรูปธรรม ผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งนั้น นอกจากต้องมีความรู้ความสามารถ คุณธรรมจริยธรรมที่ดีงามแล้ว ยังจำเป็นต้องมีสัมพันธภาพที่ดีกับทั้งฝ่ายการเมืองและกับฝ่ายข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ประเทศพัฒนาไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ

* นักวิชาการอาวุโส มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด และประธานสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา (IFD)



ที่ผ่านมาการโยกย้ายหรือแต่งตั้ง “ข้าราชการระดับสูง” มีข้อครหามากมาย ทั้งมีการแต่งตั้งเครือญาติพวกพ้องที่ขาดความสามารถ หรือการซื้อขายตำแหน่ง ทำให้ประเทศจึงไม่พัฒนาไปข้างหน้าเท่าที่ควร คณะกรรมการ (กมธ.) บริหารราชการแผ่นดิน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เห็นความจำเป็นในเรื่องนี้ จึงพยายามปฏิรูประบบใหม่ โดยทำการศึกษาและระดมความคิดเห็น เพื่อให้การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของไทย เกิดความโปร่งใส และสามารถป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในทางที่ผิดได้

จากการศึกษาและระดมความคิดเห็น จึงมีข้อเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ (ก.บ.ช.) เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มาดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง โดย ก.บ.ช. มีลักษณะเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง โดยใช้การเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองมีพื้นที่ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกรณีพิเศษได้ในจำนวนที่จำกัด เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใส ในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงให้น่าเชื่อถือ และรับประกันได้ว่าจะได้บุคคลที่มีความเป็นมืออาชีพเข้ามาบริหารบ้านเมืองให้ก้าวหน้าได้จริง

แม้ความตั้งใจในการปฏิรูปการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงให้เกิดความโปร่งใส เป็นเรื่องที่หลายฝ่ายพยายามวางระบบเพื่อหาทางออกร่วมกัน แต่ประเด็นที่น่าเป็นห่วง ในอนาคต เมื่อนักการเมืองมีอำนาจบริหารประเทศจะสามารถเข้ามาแทรกแซงการคัดเลือก ข้าราชการระดับสูง โดยใช้อำนาจบริหารและระบบอุปถัมภ์เอื้อประโยชน์ต่างตอบแทน จนเบี่ยงเบนระบบที่วางไว้หรือไม่?

การปฏิรูปการแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูง โดยการตั้งหน่วยงานกลางอย่าง ก.บ.ช. อย่างเดียว จึงอาจไม่สามารถป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ แต่จำเป็นต้องคำนึงให้ครบทุกมิติ ทั้งมิติ “คน” ที่เป็นฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจและเป็นส่วนสำคัญของระบบอุปถัมภ์ คำนึงถึง “ระบบ” การวางเงื่อนไขกฎเกณฑ์ภายใต้โครงสร้าง และคำนึงถึง “บริบท” ที่ต้องทำให้เกิดการรับผิดชอบต่อประชาชนร่วมกันทุกฝ่าย จึงจะทำให้เกิดการปฏิรูปอย่างแท้จริง

ในทางปฏิบัติ ผมมีข้อเสนอเพิ่มเติม เพื่อให้การแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูง เป็นไปด้วยความเป็นธรรมและได้คนที่เหมาะสมต่อการทำหน้าที่รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง ดังนี้



กำหนดเกณฑ์คุณสมบัติ ก่อนคัดเลือก ระบบอุปถัมภ์ฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการไทย ดังนั้น จึงต้องมีการตั้งเกณฑ์ร่วมกัน เพื่อให้ “บริบท” ของระบบราชการไทยไม่เอื้อมากที่สุดให้เกิดการอุปถัมภ์ทางที่ผิด ความโปร่งใสจึงจะเกิดได้จริง โดยอาจใช้วิธี เช่น การตั้งเกณฑ์คุณสมบัติในตำแหน่งนั้น ๆ ก่อนเสนอชื่อผู้คัดเลือก โดยคณะกรรมการคัดเลือกต้องตกลงเกณฑ์คุณสมบัติของตำแหน่งนั้นให้ชัดเจนและหลักคุณสมบัตินามธรรมที่ขาดรูปธรรมเชื่อมโยง และประกาศเกณฑ์ให้ทุกฝ่ายทราบร่วมกันก่อนจะเข้าสู่การพิจารณาผู้เหมาะสม แล้วจึงเลือกผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งโดยใช้คุณสมบัติที่ประกาศยึดเป็นเกณฑ์ร่วมกันโดยหลักเกณฑ์ที่ใช้ดุลพินิจมากเกินไป เป็นต้น

แต่งตั้งโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน เมื่อการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงไม่มีความโปร่งใส เป็นผลทำให้อาจได้ “คน” ที่ไม่มีคุณสมบัติเข้าสู่ตำแหน่ง ทำให้บ้านเมืองไม่พัฒนา เพราะนักการเมืองที่ใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงนั้น ไม่ได้ “ปฏิรูป” ตนเองตามระบบไปด้วย ฝ่ายการเมืองจึงต้องปฏิรูปตนเองด้วย โดยฝ่ายการเมืองต้องรายงานกระบวนการคิดสรรและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงกลับไปให้ประชาชน เช่น การประชาสัมพันธ์โดยการเปิดเผยข้อมูลการพิจารณาแต่งตั้งผ่านเว็บไซต์ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า ข้าราชการฝ่ายการเมืองท่านใดเป็นผู้แต่งตั้งแต่งตั้งด้วยคุณสมบัติอะไร เหมาะสมด้วยเหตุผลใด ต้องรับผิดชอบเรื่องใดบ้าง เพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขในใจให้ฝ่ายการเมืองคำนึงถึงประชาชนด้วย เป็นต้น

รับผิดชอบร่วม ทั้ง ผู้แต่งตั้ง และ ผู้รับการแต่งตั้ง ไม่เพียงให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบ แต่ต้องมี “ระบบ” ให้ทั้งสองฝ่ายต้องรับผิดชอบร่วมกันได้ นโยบายใดที่ “สำเร็จ” หรือ “ไม่สำเร็จ” นั้น ต้องมีการประเมินหลังจากมีการรับตำแหน่ง เมื่อฝ่ายการเมืองเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนแล้ว ต้องมีระบบให้ผู้ที่เข้ารับตำแหน่งร่วมรับผิดชอบต่อผลงานด้วย เพื่อให้ผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนเองมากขึ้น และข้าราชการระดับสูงต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นด้วย โดยเสนอว่า ก่อนรับตำแหน่งควรให้ผู้ที่จะเป็นปลัดกระทรวงหรืออธิบดีต้องแสดงวิสัยทัศน์ และหลังจากทำหน้าที่ไประยะหนึ่ง ต้องมีการประเมินผลตามวิสัยทัศน์อย่างจริงเป็นรูปธรรมของผลลัพธ์จากการดำเนินงานและหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการประเมินและรายงานประชาชนทราบ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน เป็นต้น





ข้อเสนอที่ครบทุกมิติ ย่อมช่วยสร้างความมั่นใจในความโปร่งใสได้ในระดับหนึ่ง แต่แนวคิดและข้อเสนอที่ผมเสนอนั้นเป็นเพียงตัวอย่าง “เครื่องมือ” แต่สิ่งที่สำคัญที่สุด ขึ้นอยู่กับ “ประชาชน” ที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเริ่มต้นว่าจะเลือกนักการเมืองที่เหมาะสม เข้าไปทำหน้าที่ได้หรือไม่ และนักการเมืองนั้นจะมุ่งทำประโยชน์ให้กับประเทศ “ส่วนรวม” หรือมุ่งเพียงส่วนตัวหรือส่วนพวกพ้อง ถ้าประชาชนเลือกคนที่มีหัวใจเพื่อส่วนรวม ก็ย่อมรับประกันระดับหนึ่งว่า นักการเมืองจะสามารถแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่เหมาะสม เข้าไปทำหน้าที่รับใช้ประชาชนและประเทศชาตินี้ได้อย่างแท้จริง

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก "รัฐสภาสาร"

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
"รัฐสภาสาร" ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

รัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน บาท

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.		เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ	เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ			08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ	เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ
08.05 น.		ห้องข่าวรัฐสภาตามแบบ (ภาคเช้า) (live)	ห้องข่าวรัฐสภาตามแบบ (ภาคเช้า) (live)			08.05 น.	สารคดี พระบาทสมเด็จพระนโรดม สีพันบอง บ้านร่มมะ (55)	สารคดี พระบาทสมเด็จพระนโรดม สีพันบอง บ้านร่มมะ (55)
09.00 น.		มอกรัฐสภา (live)	มอกรัฐสภา (live)			09.00 น.	รัฐสภาของปชท. (live)	รัฐสภาของปชท. (live)
10.00 น.		การเมือง	การเมือง			09.30 น.	คิดอาเส (25)	คิดอาเส (55)
10.05 น.		การเมือง	การเมือง			10.00 น.	Young Olympia (25)	Young Olympia (25)
11.00 น.		การเมือง	การเมือง			10.30 น.	การเมือง (25)	การเมือง (25)
11.05 น.		การเมือง	การเมือง			10.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
12.00 น.		การเมือง	การเมือง			11.00 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
13.00 น.		การเมือง	การเมือง			12.00 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
14.00 น.		การเมือง	การเมือง			13.05 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
15.00 น.		การเมือง	การเมือง			13.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
15.05 น.		การเมือง	การเมือง			14.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
16.00 น.		การเมือง	การเมือง			15.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
16.05 น.		การเมือง	การเมือง			16.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
17.00 น.		การเมือง	การเมือง			17.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
17.05 น.		การเมือง	การเมือง			18.00 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
18.00 น.		การเมือง	การเมือง			18.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
19.00 น.		การเมือง	การเมือง			19.00 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
20.00 น.		การเมือง	การเมือง			20.00 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
20.35 น.		การเมือง	การเมือง			20.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
21.30 น.		การเมือง	การเมือง			21.30 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
22.00 น.		การเมือง	การเมือง			22.00 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
22.05 น.		การเมือง	การเมือง			23.00 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
23.00 น.		การเมือง	การเมือง			24.00 น.	ASEAN law (25)	ASEAN law (25)
24.00 น.		การเมือง	การเมือง					
07.59 น.		การเมือง	การเมือง					

หมายเหตุ: รายการที่ปรากฏในตารางนี้เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้น รายละเอียดและผังรายการจะแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบก่อนการออกอากาศ

© นายพงษ์ รัชการรินทร์
 ฝ่ายออกอากาศประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกวันจันทร์ และวันอังคาร ตั้งแต่เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป
 ฝ่ายออกอากาศประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป
 (การถ่ายทอดสดการประชุมจะออกอากาศเป็นการเดินแบบแจ้งชื่ออยู่เป็นประจำ)



จัดทำโดย

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถ.ประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทรศัพท์ : ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๙๔ - ๕

โทรสาร : ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๙๒

เว็บไซต์ : www.parliament.go.th