ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๓ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๘

หน้าว่าง

รัฐสภาสาร

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

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

บทบรรณาธิการ

สวัสดีปีใหม่ทุกท่านค่ะ ในโอกาสที่ก้าวสู่ปี พ.ศ. ๒๕๖๘ กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร ขออำนวยพรให้ทุกท่านมีสุขภาพใจและสุขภาพกายที่แข็งแรงตลอดปีนะคะ ปีใหม่ย่อมมีสิ่งดีดีเกิดขึ้นเสมอ ปีนี้ก็เช่นกัน ประเทศไทยได้ประกาศบังคับใช้กฎหมายสมรสเท่าเทียม หรือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๘ เป็นต้นไป จึงทำให้คนสองคนไม่ว่าจะเพศใดสามารถหมั้นหรือสมรสได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีสิทธิ หน้าที่ และสถานะครอบครัวเช่นเดียวกับคู่สมรสที่เป็นชายและหญิง นั่นหมายความว่าคนไทยทุกคน ทุกเพศ และความรักทุกรูปแบบได้รับการยอมรับและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในเชิงกฎหมาย รวมถึงสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยได้ถูกยกระดับไปสู่สากลมากขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและเป็นการร่วมเฉลิมฉลองการมีกฎหมายสมรสเท่าเทียม วารสารรัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้เลือกบทความเรื่อง **““สมรสเท่าเทียม” ก้าวสำคัญของกฎหมายครอบครัวไทยกับข้อสังเกตที่มีต่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗”** มานำเสนอเป็นเรื่องแรก โดยบทความนี้จะประกอบด้วยความเป็นมา สาระสำคัญของกฎหมาย และข้อสังเกตที่จะต้องมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นกฎหมายที่สร้างความเท่าเทียมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ สิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจเกี่ยวกับการเมืองอีกหนึ่งเรื่อง คือ สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีที่มาจากการเลือกกันเอง เนื่องจากต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น แต่ยังเกิดข้อกังขาในเรื่องคุณสมบัติและความโปร่งใสในกระบวนการคัดเลือก บทความเรื่องที่สอง **“สว. กับบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย”** พยายามชี้ให้เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาสามารถเป็นจุดเปลี่ยนระบบการเมืองไทยให้ดีขึ้นได้ หากเป็นระบบเลือกกันเองที่มุ่งคัดเลือกคนที่มีคุณธรรม มีความสามารถ และมีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นจึงควรปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและปลูกฝังค่านิยมการเป็นคนดีแก่เยาวชนผ่านการศึกษา พร้อมกับการสนับสนุนให้ภาครัฐและธุรกิจดำเนินงานด้วยความโปร่งใส โดยเชื่อว่าหากทุกภาคส่วนร่วมมือกัน จะสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนทางการเมืองของประเทศไทย

บทความเรื่องต่อมา **“การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงภายใต้หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” (Grossly Negligent Acts under the Principle of Tortious Liability of Officials)** เป็นบทความที่ผู้เขียนเล็งเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในการให้บริการสาธารณะ บางครั้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่น ทั้งเกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อ จึงต้องการชี้ให้เห็นว่า การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นอย่างไร

เหตุใดจึงต้องแบ่งแยกการรับผิดการละเมิดจากความประมาทอย่างร้ายแรง พร้อมยกตัวอย่างคำพิพากษา ในตอนท้ายมีข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยคดีให้เกิดความชัดเจนถูกต้อง จะต้องเทียบเคียงกับคดีที่ผ่านมา และคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงต้องมีความรู้ทางกฎหมาย รวมถึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุละเมิดนั้นด้วย

บทความเรื่องที่สี่ เป็นบทความที่ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าการคอร์รัปชันในภาครัฐเป็นปัญหาเรื้อรังของไทยมายาวนาน จึงนำเสนอวิธีการลดการคอร์รัปชัน เช่น การปรับโครงสร้างระบบราชการ เปลี่ยนค่านิยมร่วมเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยม กระจายอำนาจส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นการบริการสาธารณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ คุณค่าสาธารณะ และความเป็นพลเมือง เป็นสำคัญ รายละเอียดเป็นอย่างไร ติดตามได้จาก **“ลดคอร์รัปชันด้วยการปรับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐสู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชนตามแนวคิด 7S McKinsey” (Reduce corruption by adjusting the paradigm of public administration towards public services for the people based on the 7S McKinsey concept)**

บทความเรื่องที่ห้า **“การป้องกันตนเอง (Self-defense) ในมิติกฎหมายระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาสงครามในฉนวนกาซา”** เป็นบทความที่อธิบายให้เห็นความขัดกันระหว่างสิทธิป้องกันตนเองกับความเป็นไปเชิงรูปแบบที่เกิดขึ้นในสถานการณ์จริง รวมทั้งการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบด้านการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนได้หยิบยกกรณีศึกษาสงครามในฉนวนกาซาที่มีการโต้แย้งกันเกี่ยวกับแนวคิดการป้องกันตนเอง เพื่อสะท้อนร่องรอยความเห็นต่างในการตีความข้อบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนสภาพบังคับของกฎหมาย รวมถึงหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

บทความเรื่องสุดท้าย **“ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย: ความรู้เบื้องต้นสำหรับข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”** เป็นบทความที่สะท้อนให้เห็นว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตระหนักและให้ความสำคัญเกี่ยวกับความเสมอภาคของชายกับหญิง บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหน่วยงานดังกล่าว และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบคำนึงถึงมิติหญิงชายในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศให้เกิดขึ้นในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในโอกาสที่วารสารรัฐสภาสารก้าวสู่ปีที่ ๗๓ กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารยังคงมุ่งมั่นตั้งใจในการเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ ดังนั้น หากท่านผู้อ่านมีข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะประการใด สามารถร่วมตอบแบบประเมินความพึงพอใจในตอนท้ายของเล่ม เพื่อจะได้นำข้อมูลไปปรับปรุงวารสารรัฐสภาสารให้ดียิ่งขึ้น แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้าค่ะ

กองบรรณาธิการ

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๓ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๘
Vol. 73 No. 1 January - February 2025

สมรสเท่าเทียมก้าวสำคัญของกฎหมายครอบครัวไทย
กับข้อสังเกตที่มีต่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗
สุภาวิณี ดีทรัพย์ ๖

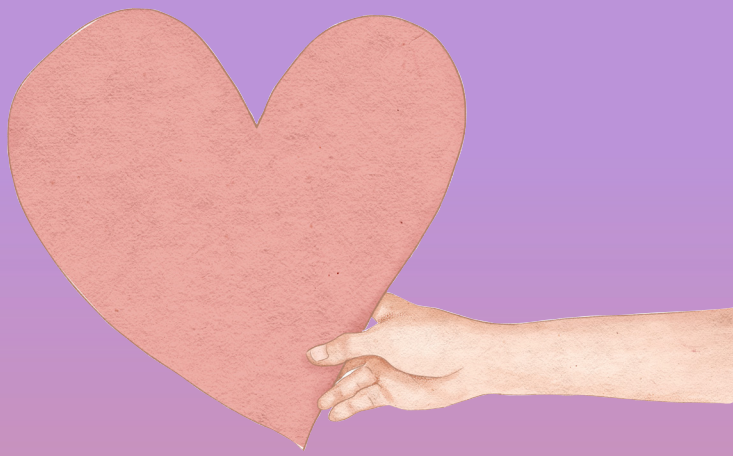
สว. กับบทบาทสำคัญ
ในการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย
ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ๒๒

การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
ภายใต้หลักความรับผิดทางละเมิด**ของเจ้าหน้าที่**
Grossly Negligent Acts under the Principle of Tortious Liability of Officials
ดร.ชูวิทย์ มิตรชอบ ๓๐

ลดคอร์รัปชันด้วยการปรับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ
สู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชนตามแนวคิด **7S McKinsey**
Reduce corruption by adjusting the paradigm of public administration towards public services for the people based on the 7S McKinsey concept
นิภาพรรณ เจนสันติกุล ๖๖

การป้องกันตนเอง (Self-defense)
ในมิติกฎหมายระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาสงครามในฉนวนกาซา
ชูชาติ พุฒเพ็ง ๘๒

ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย:
ความรู้เบื้องต้นสำหรับข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ดร. ภาคภูมิ มิ่งมิตร ๑๐๔



สมรสเท่าเทียม

ก้าวสำคัญของกฎหมายครอบครัวไทยกับข้อสังเกตที่มีต่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗

สุภาวิณี ดีทรัพย์*

บทนำ

สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant

* นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

> “...ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยการสมรส ยังคงจำกัดสิทธิไว้เฉพาะชายและหญิงเท่านั้น ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่อัตลักษณ์ทางเพศมีความลื่นไหลและเปิดกว้างมากกว่าสังคมในยุคก่อน...”

on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาและตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ หนึ่งในประการสำคัญคือการสร้างหลักประกันให้เกิดสิทธิตามสนธิสัญญา เช่น การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของสนธิสัญญา นอกจากนี้ หลักการห้ามเลือกการปฏิบัติได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการก่อตั้งครอบครัวภายใต้กฎหมายไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่รับรองสถานะคู่สมรสให้แก่บุคคลเพศเดียวกันหรือผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศที่ประสงค์จะจดทะเบียนสมรสเพื่อสร้างครอบครัวของตนเช่นเดียวกับคนทั่วไป เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยการสมรสยังคงจำกัดสิทธิไว้เฉพาะชายและหญิงเท่านั้น ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่อัตลักษณ์ทางเพศมีความลื่นไหลและเปิดกว้างมากกว่าสังคมในยุคก่อน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางครอบครัวของบุคคลกลุ่มนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยครอบครัวทั้งจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งเพศขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน จะเห็นได้ว่า การขาดกลไกทางกฎหมายในการจัดการความสัมพันธ์และทรัพย์สินระหว่างบุคคลที่มีความสัมพันธ์เสมือนครอบครัวย่อมส่งผลกระทบหลายประการ เช่น สิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สิทธิประโยชน์ในการทำประกันชีวิต สิทธิในการรับสวัสดิการจากรัฐในฐานะคู่สมรส และสิทธิในการเป็นทายาทโดยธรรม เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อให้บุคคลทุกคนไม่ว่าจะมีเพศใดสามารถจดทะเบียนสมรสและมีสถานะคู่สมรสอย่างเท่าเทียม จึงเป็นการสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยรวม

กฎหมายสมรสเท่าเทียมของต่างประเทศ

เมื่อสำรวจกฎหมายสมรสเท่าเทียมของต่างประเทศ พบว่า มี ๓๗ ประเทศทั่วโลกที่ให้การรับรองสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย โดยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ค.ศ. ๒๐๐๑) ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เป็นประเทศแรกของโลกที่ประกาศใช้กฎหมายสมรสของบุคคลเพศเดียวกัน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีผลครอบคลุมไปถึงพระราชวงศ์ โดยกษัตริย์หรือราชินีสามารถอภิเษกสมรสกับบุคคลเพศเดียวกันได้ โดยไม่ต้องสละสิทธิในการขึ้นครองราชย์ และนับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกผลักดันกฎหมายสมรสเท่าเทียมของประเทศตนในเวลาต่อมา (Amarintv, ๒๕๖๗) และหากสำรวจประเทศที่มีการออกกฎหมายดังกล่าวในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๗ นอกจากประเทศไทยแล้ว พบว่า มี ๒ ประเทศที่ออกกฎหมายให้คู่รักเพศเดียวกันสมรสกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ สาธารณรัฐเอสโตเนีย และสาธารณรัฐเฮลเลนิก (กรีซ) โดยที่รัฐสภาของสาธารณรัฐเอสโตเนียได้มีมติผ่านร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียมเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๖ เป็นการอนุญาตให้คู่รักเพศเดียวกันทำการสมรส รับบุตรบุญธรรม และได้รับสิทธิเช่นเดียวกับคู่สมรสต่างเพศ ซึ่งกฎหมายได้มีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๗ (Human Rights Campaign, n.d.) ส่วนสาธารณรัฐเฮลเลนิก หรือที่รู้จักกันในนามของกรีซ ถือเป็นประเทศแรกในหมู่ประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ที่ประกาศใช้กฎหมายยอมรับสถานะการสมรสของคู่รักเพศเดียวกัน และการรับบุตรบุญธรรมร่วมกันเฉกเช่นเดียวกับคู่สมรสชายและหญิง โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ซึ่งก่อนหน้านี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กรีซได้ออกกฎหมายอนุญาตให้คนเพศเดียวกันสามารถจดทะเบียนคู่ชีวิตได้ (Infoquest, ๒๕๖๗)

ส่วนในภูมิภาคเอเชีย ปัจจุบันมีเพียง ๒ ประเทศและ ๑ ดินแดน ที่มีการรับรองสิทธิการสมรสของบุคคลเพศเดียวกัน ได้แก่ ไต้หวัน สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล และประเทศไทย โดยไต้หวันเป็นแห่งแรกในภูมิภาคเอเชียที่ออกกฎหมายว่าด้วยการสมรสของบุคคลเพศเดียวกันตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ (ปี ค.ศ. ๒๐๑๙) ซึ่งก่อนที่จะมีการแก้ไขบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการสมรส เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๐ (ปี ค.ศ. ๒๐๑๗) ศาลฎีกาของไต้หวันได้มีคำวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายว่าด้วยการสมรสที่บัญญัติห้ามบุคคลสองคนซึ่งมีเพศเดียวกันจดทะเบียนสมรสนั้นขัดต่อหลักเสรีภาพของบุคคลในการสมรส และขัดต่อหลักความเท่าเทียมกันของมนุษย์ อันเป็นหลักการที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของไต้หวัน และมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่มีการตีความคำวินิจฉัยกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรับรองสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของผู้มีความหลากหลายทางเพศ (BBC NEWS ไทย, ๒๕๖๒) ในส่วนของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๖ นับเป็นประเทศแรกในเอเชียใต้ และเป็นประเทศที่สองในภูมิภาคเอเชียที่รับรองสิทธิให้แก่คู่สมรสเพศเดียวกันตามกฎหมาย แต่ถึงกระนั้นรัฐสภาของเนปาลก็ยังไม่ผ่านกฎหมายสมรสเท่าเทียม ศาลสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รัฐบาลรับจดทะเบียนสมรสแก่คู่รักเพศเดียวกันแบบชั่วคราว จนกว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะดำเนินการออกกฎหมายสำเร็จ (Thairath Plus, ๒๕๖๖)

“

...ประเทศไทยเองได้มีความพยายามในการผลักดัน
กฎหมายสมรสเท่าเทียมมาอย่างต่อเนื่อง...

”

กฎหมายสมรสเท่าเทียมของประเทศไทย

ประเทศไทยเองได้มีความพยายามในการผลักดันกฎหมายสมรสเท่าเทียมมาอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ก่อนที่กฎหมายสมรสเท่าเทียมจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา สภาผู้แทนราษฎรได้เคยมีการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสมรสมาก่อนแล้ว ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธัญวัจน์ กมลวงศ์วัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งในการประชุมครั้งนั้นที่ประชุมได้ลงมติอนุมัติตามที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้รอการพิจารณาไว้ภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักรายงานการประชุมและเชาวเลข, ๒๕๖๕ ก) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๕ ให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการไปยังสภาผู้แทนราษฎร พร้อมแจ้งข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปประกอบพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธัญวัจน์ กมลวงศ์วัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งคณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ และได้ส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา โดยพิจารณารวมกับร่างพระราชบัญญัติอีก ๓ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... (นายอิสระ เสรีวัฒนวุฒิ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ จากนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... และมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญชุดเดียวกันเป็นผู้พิจารณา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักรายงานการประชุมและเชาวเลข, ๒๕๖๕ ข)

อย่างไรก็ตาม แม้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นกรรมาธิการแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการพิจารณารายมาตราในวาระที่สอง ขั้นสภาผู้แทนราษฎร พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๗ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ หากคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาพิจารณาต่อไปภายใน ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ก็จะสามารถนำร่างกฎหมายดังกล่าวกลับมาพิจารณาต่อจากเดิมได้ แต่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีไม่ได้ร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรชุดแล้วกลับมาพิจารณาภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ทำให้ทั้งร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ทั้ง ๔ ฉบับ ไม่ได้ถูกนำกลับมาพิจารณาต่อจากเดิม จึงนำมาสู่การเสนอร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียมต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง (ไทยพีบีเอส (Thai PBS), ๒๕๖๗)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๖ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายธัญวัจน์ กมลวงศ์วัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นางสาวอรรณว์ ชุมาพร กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๑,๖๑๑ คน เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายสรรเพชญ บุญญามณี กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นร่างหลักในการพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเสร็จ จึงปรากฏผลการพิจารณาอันประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน ๖๙ มาตรา ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำนวน ๗๔ มาตรา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. แก้ไขคำว่า "ชาย" "หญิง" "สามี" "ภริยา" เป็น "บุคคล" "ผู้หมั้น" "ผู้รับหมั้น" และแก้ไขคำว่า "สามีภริยา" เป็น "คู่สมรส" เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมบุคคลไม่ว่าจะมีเพศกำเนิดเป็นเพศใด สามารถทำการหมั้นและสมรสได้ ซึ่งการใช้คำว่า "ผู้หมั้น" และ "ผู้รับหมั้น" มีผลให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเป็นได้ทั้งผู้หมั้นและผู้รับหมั้น โดยไม่เป็นการจำกัดว่าผู้หมั้นจะต้องเป็นเพศชายและผู้รับหมั้นจะต้องเป็นเพศหญิง ส่วนการเปลี่ยนไปใช้คำว่า "คู่สมรส" ก็เพื่อให้การใช้ถ้อยคำในกฎหมายมีลักษณะเป็นกลางโดยไม่เจาะจงเพศ

และมีความหมายครอบคลุมคู่สมรสไม่ว่าจะมีเพศใดแทนคำว่า “สามีภริยา” ที่มีความหมายเฉพาะบ่งบอกถึงเพศชายและเพศหญิงเท่านั้น ดังนั้น สถานะหลังการที่บุคคลจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายจึงเปลี่ยนจาก “สามีภริยา” เป็น “คู่สมรส”

๒. แก้ไขอายุขั้นต่ำในการหมั้นและการสมรสจาก ๑๗ ปี เป็น ๑๘ ปีบริบูรณ์ เพื่อให้อายุขั้นต่ำของผู้ที่จะทำการหมั้นหรือสมรสพ้นจากความเป็นเด็ก และสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเด็ก อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อีกทั้งเป็นการสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิเด็กเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการแต่งงานในวัยเด็ก และการบังคับเด็กแต่งงานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) และพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับอื่นที่ประเทศไทยเป็นภาคี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๗ ก, น. ๗)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการสมรสกฎหมายยังคงไว้ซึ่งข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุอันมีเหตุอันสมควร ที่ศาลอาจพิจารณาอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ได้ ซึ่ง “กรณีมีเหตุอันสมควร” เป็นข้อยกเว้นของกฎหมายโดยมีเงื่อนไขว่าศาลต้องเป็นผู้อนุญาต โดยให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบกลั่นกรองเพื่อให้ความคุ้มครองเด็ก ซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กทั้ง ๒ ฝ่าย หรือฝ่ายที่ยังเป็นเด็กและยังต้องคำนึงถึงความพร้อมของเด็กและเหตุผลแวดล้อมอื่นประกอบการพิจารณาอีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๗ ข, น. ๙-๑๐)

๓. แก้ไขชื่อจาก “หมวด ๓ ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา” เป็น “หมวด ๓ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรส”

๔. แก้ไขชื่อจาก “หมวด ๔ ทรัพย์สินระหว่างสามีภริยา” เป็น “หมวด ๔ ทรัพย์สินระหว่างคู่สมรส”

๕. เพิ่มเหตุเรียกค่าทดแทนให้ครอบคลุมกรณีที่บุคคลอื่นมามีความสัมพันธ์กับคู่หมั้นของตนไม่ว่าจะมีเพศใด เพื่อขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ของคนทุกเพศให้สามารถเรียกค่าทดแทนจากผู้อื่นซึ่งกระทำกับคู่หมั้นของตนเพื่อสนองความใคร่ของผู้นั้นหรือคู่หมั้นของตน ซึ่งแต่เดิมคู่หมั้นฝ่ายหนึ่งอาจเรียกค่าทดแทนได้เฉพาะกรณีที่อื่นได้ร่วมประเวณีกับคู่หมั้นของตน โดยที่การร่วมประเวณีจะใช้ได้กับกรณีที่เป็นชายและหญิงโดยเพศกำเนิดเท่านั้น

๖. แก้ไขบทบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในกรณีที่มีผลใช้บังคับกับการสมรสระหว่างชายหญิงเท่านั้น ดังนี้

๑) บทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนระยะเวลาการสมรสใหม่ตามมาตรา ๑๔๕๓ กรณีที่หญิงมีชายเป็นคู่สมรสเดิมแล้วการสมรสได้สิ้นสุดลงและมีความประสงค์จะสมรสใหม่กับชายเท่านั้น

๒) บทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๐๔ วรรคสอง ที่กำหนดให้การสมรสที่ศาลไม่ได้สั่งให้เพิกถอนการสมรสจนเมื่อหญิงมีครรภ์ก่อนอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๑๔๔๘ แล้วให้ถือว่าการสมรสสมบูรณ์มาตั้งแต่เวลาสมรส

๓) บทบัญญัติมาตรา ๑๕๑๐ วรรคสอง ที่กำหนดให้สิทธิขอเพิกถอนการสมรสเป็นอันระงับเมื่อหญิงมีครรภ์

๗. เพิ่มเหตุเรียกค่าทดแทนและเหตุฟ้องหย่าให้ครอบคลุมกรณีที่คู่สมรสฝ่ายหนึ่งไปมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นเพศใด รวมทั้งเพิ่มเหตุฟ้องหย่าให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรสเพศเดียวกัน

๘. แก้ไขคำว่า "ทำนองชู้สาว" เป็น "ทำนองชู้" เพื่อแก้ไขถ้อยคำที่มีลักษณะที่เป็นการตีตราและทำให้เกิดอคติทางเพศ ในบทบัญญัติมาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง ที่กำหนดสิทธิให้คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินคู่สมรสในทำนองชู้ หรือผู้ซึ่งแสดงตนโดยเปิดเผยเพื่อแสดงตนว่ามีความสัมพันธ์กับคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งในทำนองชู้ก็ได้

๙. กำหนดให้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องครอบครัวหรือมรดกไว้เป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๔๘๙ และหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๗ ค, น. ๑๘)

๑๐. กำหนดบทบัญญัติให้คู่สมรสที่จดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายนี้ มีสิทธิ หน้าที่ และสถานะทางกฎหมายตามกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดไว้ให้แก่ "สามี" "ภริยา" หรือ "สามีภริยา" ในทันที โดยไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการลดภาระให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ในความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม กรณีที่กฎหมายฉบับใดกำหนดสิทธิ หน้าที่ และสถานะทางกฎหมายหรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสามีภริยา หรือสามี ภริยา ไว้แตกต่างกัน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังคงต้องดำเนินการทบทวนกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

๑๑. กำหนดบทบัญญัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอผลการทบทวนกฎหมายในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ (พ้นกำหนด ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการทบทวนกฎหมายในความรับผิดชอบแล้วในกรณีที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหน่วยงานดังกล่าวต้องเสนอผลการทบทวนพร้อมทั้งร่างกฎหมายด้วย และหากไม่สามารถดำเนินการทบทวนกฎหมายให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้รายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

สำหรับเงื่อนไขการสมรสตามกฎหมายอันเป็นข้อห้ามเกี่ยวกับการสมรสที่ยังคงเดิมไว้มีดังนี้

๑. ห้ามสมรสกับบุคคลวิกลหรือบุคคลที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ

๒. ห้ามสมรสกับญาติสืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปหรือลงมา พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมแต่บิดาหรือมารดา ซึ่งให้ถือความเป็นญาติตามสายโลหิต ไม่คำนึงว่าจะเป็นญาติโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๓. ห้ามผู้รับบุตรบุญธรรมสมรสกับบุตรบุญธรรม

๔. ห้ามบุคคลสมรสขณะที่มีคู่สมรสอยู่แล้ว

เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วย คะแนนเสียง ๔๐๐ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑๐ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ๓ เสียง และเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาพิจารณาในลำดับต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๗)

ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันอังคารที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักรายงานการประชุมและเชาวเลข, ๒๕๖๗ ก) และต่อมาในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) เมื่อวันอังคารที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ๑๓๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔ เสียง และงดออกเสียง ๑๘ เสียง (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักรายงานการประชุมและเชาวเลข, ๒๕๖๗ ข) จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยนายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๑ ตอนที่ ๕๘ ก ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๗ และจะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ คือ *“โดยที่สถาบันครอบครัวเป็นหน่วยสำคัญในการพัฒนาสังคมและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่การก่อตั้งครอบครัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จำกัดเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างชายหญิงซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวระหว่างบุคคลเพศหลากหลาย โดยมีการอุปการะเลี้ยงดูและมีความสัมพันธ์ในด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างไปจากคู่สมรสที่เป็นชายและหญิง สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อรองรับให้บุคคลเพศหลากหลายสามารถหมั้นและสมรสกันได้ ซึ่งจะทำให้สิทธิ หน้าที่ และสถานะทางครอบครัวเท่าเทียมกับคู่สมรสที่เป็นชายและหญิง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวที่ก่อตั้งขึ้นระหว่างบุคคลไม่ว่าจะมีเพศใด เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดเรื่องครอบครัวหรือมรดกไว้เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”* (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๗, น. ๒๑)

> “...คู่รักเพศหลากหลายสามารถจดทะเบียนสมรสมีสถานะเป็นคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวอย่างเท่าเทียมกับคู่สมรสที่เป็นชายและหญิง...”

สิทธิตามกฎหมาย

จากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้น นอกจากจะทำให้คู่รักเพศหลากหลายสามารถจดทะเบียนสมรสมีสถานะเป็นคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวอย่างเท่าเทียมกับคู่สมรสที่เป็นชายและหญิงแล้ว ยังทำให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย ดังนี้

๑. การสมรสกับชาวต่างชาติภายใต้กฎหมายไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๕๙ กำหนดให้บุคคลสัญชาติไทยที่ประสงค์จะทำการสมรสกับบุคคลสัญชาติอื่นนั้นสามารถจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายแห่งประเทศนั้นก็ได้ ซึ่งแต่เดิมการสมรสตามกฎหมายไทยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการสมรสระหว่างชายและหญิงเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มีผลใช้บังคับ ย่อมมีผลให้คู่รักเพศหลากหลายระหว่างคนไทยและคนต่างชาติสามารถสมรสกันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการขอถือสัญชาติไทยตามคู่สมรสยังต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงมีการกำหนดเงื่อนไขการขอถือสัญชาติตามคู่สมรสระหว่างสามี ภริยาไว้แตกต่างกัน

๒. สิทธิในการใช้นามสกุลของคู่สมรส เมื่อบุคคลทั้งสองฝ่ายได้ทำการสมรสโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว คู่สมรสมีสิทธิใช้นามสกุลของคู่สมรสได้ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่กำหนดให้คู่สมรสมีสิทธิใช้นามสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามที่ตกลงกัน หรือต่างฝ่ายต่างใช้นามสกุลเดิมของตัวเองก็ได้ ดังนั้น เมื่อคู่สมรสระหว่างบุคคลเพศหลากหลายจดทะเบียนสมรสมีสถานะเป็นคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมมีสิทธิใช้นามสกุลของคู่สมรสตามกฎหมายดังกล่าวด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๘, น. ๒)

๓. การจัดการทรัพย์สินของคู่สมรส นอกจากการแก้ไขสถานะจากสามีภริยาเป็นคู่สมรสแล้ว พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินระหว่างคู่สมรส หากเป็นกรณีที่คู่สมรสไม่ได้ทำสัญญาก่อนสมรสในเรื่องทรัพย์สินไว้เป็นพิเศษ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรสในเรื่องทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจำแนกทรัพย์สินระหว่างคู่สมรสออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑) สินส่วนตัว ได้แก่ ทรัพย์สินที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอยู่ก่อนสมรส เครื่องใช้สอยส่วนตัว เครื่องแต่งกาย เครื่องประดับกายตามควรแก่ฐานะ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพของผู้นั้น ทรัพย์สินที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มาระหว่างสมรสโดยการรับมรดกหรือการให้โดยเสน่หา และทรัพย์สินที่เป็นของหมั้น ซึ่งสินส่วนตัวข้างต้นเป็นของคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายนั้นย่อมเป็นผู้มีสิทธิจัดการทรัพย์สินส่วนของตน

๒) สินสมรส ได้แก่ ทรัพย์สินที่คู่สมรสได้มาระหว่างสมรส หรือทรัพย์สินที่คู่สมรสได้มาระหว่างสมรสโดยพินัยกรรมหรือโดยการให้เป็นหนังสือซึ่งระบุไว้ว่าเป็นสินสมรส และดอกผลของสินส่วนตัว ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คู่สมรสต้องจัดการร่วมกัน หรือได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหากจะทำการใด ๆ อาทิ การขาย การจำนอง การให้กู้ยืมเงิน หรือการนำสินสมรสไปเป็นหลักประกัน

๔. สิทธิประโยชน์ทางภาษี คู่สมรสที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับประโยชน์ทางภาษีบางประการ อาทิ การยื่นแบบเสียภาษีร่วมกันในฐานะคู่สมรส ได้รับการหักลดหย่อนภาษีคู่สมรส กรณีที่คู่สมรสไม่มีเงินได้ ค่าลดหย่อนสำหรับเลี้ยงดูบิดามารดาของคู่สมรส หรือเงินที่ได้รับจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หาจากคู่สมรสซึ่งได้รับยกเว้นภาษี (กรมสรรพากร, ๒๕๖๗)

๕. สิทธิการให้ความยินยอมในการรักษาพยาบาลกรณีคู่สมรสอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถให้ความยินยอมได้ โดยที่พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ กำหนดสิทธิของผู้ป่วยมีสิทธิที่จะให้ความยินยอมในการรักษาพยาบาลหรือปฏิเสธไม่รับการรักษาพยาบาล ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ป่วยไม่อยู่ในสภาวะที่สามารถให้ความยินยอมได้ คู่สมรสซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีสิทธิในการตัดสินใจหรือให้ความยินยอมเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลแทนได้ในทันที (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐, น. ๓) นอกจากนี้ กรณีที่คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ป่วยที่มีความผิดปกติทางจิต พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ป่วยขาดความสามารถในการตัดสินใจในการให้ความยินยอมรับการบำบัดรักษา คู่สมรสอีกฝ่ายสามารถให้ความยินยอมเป็นหนังสือแทนผู้ป่วยได้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑, น. ๔๔)

๖. สิทธิได้รับประโยชน์ และสวัสดิการจากรัฐในฐานะคู่สมรส เช่น สิทธิการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

๗. การเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ของคู่สมรส เดิมบุคคลที่ศาลตั้งเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์เป็นกรณีของสามีหรือภริยาซึ่งเป็นคู่สมรสตามกฎหมายเดิมเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ได้กำหนดสถานะให้สามีภริยาเปลี่ยนเป็นคู่สมรส จึงทำให้คู่รักเพศหลากหลายที่ทำการจดทะเบียนสมรสอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สามารถเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ให้แก่คู่สมรสของตนเองได้

๘. การรับบุตรบุญธรรมร่วมกันของคู่สมรส พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ไม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในการรับบุตรบุญธรรม เมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้วจะทำให้คู่สมรสระหว่างบุคคลเพศหลากหลายสามารถรับบุตรบุญธรรมร่วมกันได้ทันที ซึ่งในการรับบุตรบุญธรรมกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่ว่าจะมีสถานะโสดหรือมีคู่สมรสก็สามารถขอรับบุตรบุญธรรมได้หากมีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่ผู้จะรับบุตรบุญธรรมมีคู่สมรสก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าการรับบุตรบุญธรรมนั้นต้องได้รับความยินยอมของคู่สมรสก่อน รวมทั้งกรณีที่คู่สมรสของผู้รับบุตรบุญธรรมมีความประสงค์จะรับบุตรบุญธรรมของคู่สมรสเป็นบุตรบุญธรรมของตนด้วยก็ย่อมทำได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมของคู่สมรสซึ่งเป็นผู้รับบุตรบุญธรรมอยู่ก่อนแล้วด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๓๓, น. ๓๑-๓๓)

๙. สิทธิในการรับมรดกคู่สมรสในฐานะทายาทโดยธรรม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิรับมรดกของคู่สมรสในฐานะทายาทโดยธรรมต้องเป็นคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้จดทะเบียนสมรสกันแล้วเท่านั้นจึงจะเกิดสิทธิในการรับมรดกของผู้ตาย ดังนั้น เมื่อคู่รักเพศหลากหลายได้จดทะเบียนสมรสและมีสถานะเป็นคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายนี้แล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับมรดกของคู่สมรสอีกฝ่ายในฐานะทายาทโดยธรรม เว้นแต่ผู้ตายจะทำพินัยกรรมไว้เป็นอย่างอื่น

๑๐. การทำประกันชีวิตให้คู่สมรส หรือให้คู่สมรสเป็นผู้รับประโยชน์จากการทำประกันชีวิต ในทางกฎหมายแล้วผู้รับผลประโยชน์จากการทำประกันชีวิตจะระบุเป็นผู้ใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลในครอบครัว และในปัจจุบันบริษัทประกันชีวิตหลายแห่งเริ่มมีนโยบายที่ครอบคลุมและยอมรับคู่รักเพศหลากหลายมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าบริษัทประกันชีวิตมักจะมีข้อกำหนดให้ผู้เอาประกันชีวิตและผู้รับผลประโยชน์จะต้องแสดงเอกสารหลักฐานจำนวนมากเพื่อยืนยันถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เอาประกันภัยกับผู้รับผลประโยชน์ให้บริษัทผู้รับประกันชีวิตพิจารณา (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) เมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มีผลใช้บังคับ ย่อมมีผลให้สถานะคู่สมรสของคู่รักเพศหลากหลายที่ได้ทำการจดทะเบียนสมรสได้รับการรับรองทางกฎหมายแล้ว คู่สมรสดังกล่าวจึงมีสิทธิในการทำประกันชีวิตได้ง่ายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทำประกันชีวิตให้คู่สมรสของตนเอง หรือระบุให้คู่สมรสอีกฝ่ายเป็นผู้รับประโยชน์จากการทำประกันชีวิตก็ตาม

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงสถานภาพ และการได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น คู่สมรสสามารถได้รับสิทธิบางประการโดยทันทีภายหลังที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มีผลใช้บังคับ แต่สิทธิบางประการยังจำเป็นต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ นั่นคือการที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการทบทวนกฎหมายในความรับผิดชอบ

> ...กฎหมายสมรสเท่าเทียม เป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิให้บุคคลสองคนไม่ว่าเพศใดสามารถหมั้นหรือสมรสกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้มีสิทธิ หน้าที่ และสถานะครอบครัวเช่นเดียวกับคู่สมรสที่เป็นชายและหญิง...

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิ หน้าที่ สถานะทางกฎหมาย หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับคู่สมรส เพื่อเสนอร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียก่อนคู่สมรสจึงจะได้รับสิทธิตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และประมวลรัษฎากร เป็นต้น

บทสรุป

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ หรือที่รู้จักกันในนามของกฎหมายสมรสเท่าเทียม เป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิให้บุคคลสองคนไม่ว่าเพศใดสามารถหมั้นหรือสมรสกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้มีสิทธิ หน้าที่ และสถานะครอบครัวเช่นเดียวกับคู่สมรสที่เป็นชายและหญิง อันเป็นการสอดคล้องกับสิทธิที่จะสมรสและก่อตั้งครอบครัวตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาและตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมถึงหลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยในภาพรวม ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๑ ตอนที่ ๕๘ ก ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๗ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๘

บรรณานุกรม

กรมสรรพากร. (๒๕๖๗). *ความรู้เรื่องภาษีที่บุคคลธรรมดาควรทราบ.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.rd.go.th/62337.html

ไทยพีบีเอส (Thai PBS). (๒๕๖๗). *“Pride Month 2567” อัปเดต “สมรสเท่าเทียม” กฎหมายถึงขั้นไหน.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.thaipbs.or.th/news/content/340504

“พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๓”, (๒๖ กันยายน ๒๕๓๓). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๐๗ ตอนที่ ๑๘๗, หน้า ๓๑-๓๓.

“พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗”, (๒๔ กันยายน ๒๕๖๗). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๔๑ ตอนที่ ๕๘ ก, หน้า ๑ และหน้า ๒๑.

“พระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘”, (๑๙ มกราคม ๒๕๔๘). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๗ ก, หน้า ๒.

“พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑”, (๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๖ ก, หน้า ๔๔.

“พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐”, (๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑๖ ก, หน้า ๓.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๗ ก). *การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓ วันพุธที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗* ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ CB 401 ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๗ ข). *การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕ วันพุธที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗* ณ ห้องประชุม ๖๐๔ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๗ ค). *การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๘ วันพุธที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗* ณ ห้องประชุม ๖๐๔ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๗ ง). *รายงานสารบบกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .....* สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จากhttps://lis.parliament.go.th/index/report_03_1.php?SYSTEM_ID=3&DOC_ID=431&FLAG=DOC_TOGETHER

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักรายงานการประชุมและเชาวเลข. (๒๕๖๕ ก). *ข้อมูลการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๐/วันพุธที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕. สืบค้นเมื่อ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗* จาก https://hdl.handle.net/20.500.14156/2002062.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักรายงานการประชุมและเชาวเลข. (๒๕๖๕ ข). ข้อมูลการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๖/วันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๕. สืบค้นเมื่อ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จากhttps://hdl.handle.net/20.500.14156/2002071

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักรายงานการประชุมและเชาวเลข. (๒๕๖๗ ก). *การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๑/วันอังคารที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๗.* สืบค้นเมื่อ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://hdl.handle.net/20.500.14156/2002508.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักรายงานการประชุมและเชาวเลข. (๒๕๖๗ ข). *การประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/วันอังคารที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๗.* สืบค้นเมื่อ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://hdl.handle.net/20.500.14156/2004358.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *เตรียมพร้อมอย่างไร เพื่อรองรับสมรสเท่าเทียม* สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=15472&filename=social_outlook

Amarin tv. (๒๕๖๗). *รวมประเทศสมรสเท่าเทียม เปิดรายชื่อ ๓๗ ประเทศทั่วโลก ผ่านกฎหมายสมรสเท่าเทียมให้คุณแก่ความรักของทุกคน.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.amarintv.com/lifestyle/trendy/64805BBC NEWS ไทย. (๒๕๖๒). LGBT: *สภาไต้หวันผ่านกฎหมายแต่งงานเพศเดียวกันครั้งแรกในเอเชีย.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.bbc.com/thai/international-48307052

Human Rights Campaign. (n.d.). *Marriage Equality Around the World.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.hrc.org/resources/marriage-equality-around-the-world

Infoquest. (๒๕๖๗). LGBT *ชาวกรีซเฮ หลังสภาผ่านร่าง กม.สมรสเท่าเทียม เป็นประเทศคริสต์ออร์ทอดอกซ์แรก ๆ ที่อนุญาต.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.infoquest.co.th/2024/375723

PPTV Online. (๒๕๖๗). *ประเทศที่มี "สมรสเท่าเทียม" คือที่ไหนบ้าง? พบไทยเป็นชาติที่ ๓๘ ของโลก.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.pptvhd36.com/news/ต่างประเทศ/220463

Thairath Plus. (๒๕๖๖). *ศาลสูงสุดเนปาลรับรอง "สมรสเท่าเทียม" ชาติแรกในเอเชียใต้ ชาติที่สองในเอเชีย.* สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/103438

สว. กับบทบาทสำคัญ
ในการเปลี่ยนแปลงประเทศไทย

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์*

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ เป็นกระบวนการที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็งในโครงสร้างการเมือง อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้กลับเผชิญกับข้อวิจารณ์มากมายเกี่ยวกับความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการขาดคุณภาพของตัวแทน สถานการณ์นี้สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ในบริบทการเมืองของประเทศไทย บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา (สว.) มักถูกมองว่าเป็นฟันเฟืองสำคัญในการกำหนดทิศทาง

---

* นักวิชาการอาวุโส มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด, ประธานสถาบันการสร้างชาติ (NBI) และประธานสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา (IFD)

ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการกลั่นกรองกฎหมาย การกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือการคัดเลือกองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ระดับสูง การเลือก สว. ในแต่ละครั้งจึงมีความสำคัญและสะท้อนถึงศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงอนาคตทางการเมืองของประเทศ

ที่ผ่านมาการเมืองไทยมักเต็มไปด้วยการใช้จ่ายเงินจำนวนมหาศาลเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ ตั้งแต่การซื้อสิทธิ์ขายเสียงประชาชนจนไปถึงการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้นักการเมืองที่มีกำลังทุนเป็นผู้ได้เปรียบในเส้นทางการเข้าสู่อำนาจรัฐ การเมืองปกติจึงเป็นการเมืองที่ไม่สุจริต รวมทั้งการเลือกตั้งที่ผ่านมาก็เช่นกันที่มีการ **“ยิงกระสุน”** อัดฉีดเงินลงไปในแต่ละพื้นที่และใช้สื่อ **“สร้างกระแส”** เอาดีเข้าตัว เอาชั่วให้คู่แข่ง สร้างพลังให้ตัวเองโดยใช้กลุ่มคนที่สนับสนุนพรรคช่วยกันสื่อสารสนับสนุนพรรคของตน เป็นกระแสที่กระจายไปได้อย่างรวดเร็ว

ผมวิเคราะห์จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่าระบบการเลือกตั้งวุฒิสภาของไทยมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากความเข้าใจทั่วไปของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา (สว.) และวิธีการได้มาซึ่ง สว. อาทิ

ประการแรก วุฒิสภาไทยไม่ได้ถูกออกแบบให้เป็น **“สภาผู้ทรงคุณวุฒิ”** ในแง่ของการศึกษาหรือประสบการณ์อย่างที่หลายคนเข้าใจ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องมีวุฒิการศึกษาระดับสูง ซึ่งแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้สมาชิกต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย แต่วุฒิสภาถูกออกแบบให้เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพและอัตลักษณ์ต่างๆ ในสังคม

ประการสอง กระบวนการเลือกตั้งมีความไม่โปร่งใสหลายจุด มีการพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต เช่น การลงคะแนนให้กันเป็นชุด การพบ **“โพย”** ลักษณะคล้ายบัตรคะแนน และการล็อกคะแนนเพื่อกีดกันผู้สมัครบางคน รวมถึงข้อมูลคุณสมบัติของผู้สมัครใน **“เอกสาร สว.๓”** อาจไม่ตรงกับความเป็นจริง มีการระบุอาชีพที่ไม่ตรงกับประสบการณ์จริง ซึ่งเป็นช่องโหว่ที่ถูกเปิดไว้โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

ประการสาม ระบบ**การเลือกตั้ง สว. แม้ไม่ใช่สว.สังกัดจังหวัด แต่ไม่ได้ถูกออกแบบให้มีตัวแทนครบทุกจังหวัด** ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในการเป็นตัวแทนของแต่ละพื้นที่ ผลการเลือกตั้งครั้งล่าสุดแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลนี้อย่างชัดเจน โดยมี ๑๓ จังหวัด อาทิ กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ตาก นราธิวาส เพชรบูรณ์ มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน ร้อยเอ็ด ลพบุรี สกลนคร สระแก้ว อุตรดิตถ์ และอุดรธานี ที่ไม่มีตัวแทน สว. เลย ในขณะที่บางจังหวัดกลับมีตัวแทนมากเกินสัดส่วน เช่น บุรีรัมย์ได้ถึง ๑๔ คน และกรุงเทพมหานครได้ ๙ คน และที่น่าสนใจคือ มีประมาณ ๑๒ จังหวัดที่รวมกันแล้วได้ สว. ถึง ๔๐% ของทั้งหมด

นอกจากนี้การได้มาซึ่ง สว. นั้นมีหลากหลายวิธี ซึ่งบางวิธีอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภา ซึ่งผมวิเคราะห์วิธีการต่างๆ เช่น พรรคการเมืองส่งโดยอ้อม แม้จะไม่มีการประกาศอย่างเปิดเผย มีนายทุนให้การสนับสนุน มีการฮั้วซื้อ มีการตกลงและซื้อเสียง โชคช่วย ด้วยการจับฉลากได้สายที่เอื้อประโยชน์มีการหักหลัง โดยไม่ลงคะแนนตามที่ตกลงกันไว้ มีการขายตัว ยอมรับข้อเสนอช่วยเป็น voter และมีข่าวในหลายกรณีหลังจากได้รับเลือกแล้ว วิธีการเหล่านี้นำมาซึ่งปัญหาหลายประการในระบบวุฒิสภา

> ...การเลือกตั้ง สว. จึงไม่เพียงแต่เป็นจุดเปลี่ยนของระบบการเมืองไทย แต่ยังเป็นโอกาสสำหรับประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการสร้างอนาคตที่ดีขึ้น...

ได้แก่ การครอบงำโดยพรรคการเมืองบางพรรค การซื้อเสียง voter และการฮั้ว การหักหลังและไม่รักษาสัญญาการแลกคะแนนกัน ผมมองว่าระบบนี้สะท้อนให้เห็นถึง **มนุษย์ส่วนใหญ่มักเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม** ระบบนี้จึงไม่ได้สร้าง **“สภาผู้ทรงคุณวุฒิ”** อย่างแท้จริงตามที่ควรจะเป็น

ในอดีตผมเคยพยายามผลักดันแนวคิด **“การเมืองสีขาว”** ให้เกิดขึ้น ผมได้เสนอว่าต้องแก้กฎหมายเพื่อจำกัดวงเงินสนับสนุนพรรคการเมืองของกลุ่มทุน เพื่อเปิดโอกาสให้ **“คนดี-คนเก่ง”** เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ไม่ใช่เพียงแต่ **“คนรวย”** เท่านั้น ผมเชื่อมั่นว่า หากแนวคิดการเมืองสีขาวนี้ขยายผลสู่ภาคปฏิบัติที่กว้างขวางขึ้น เราจะมีนักการเมืองที่เป็น **“ตัวแทน”** ประชาชน ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมมากขึ้นอย่างแน่นอน

การเลือกตั้ง สว. จึงไม่เพียงแต่เป็นจุดเปลี่ยนของระบบการเมืองไทย แต่ยังเป็นโอกาสสำหรับประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการสร้างอนาคตที่ดีขึ้น โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ผ่านหลายช่องทาง เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมรณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง การเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม หรือการลงคะแนนเสียงในกระบวนการเลือกไขว้ระดับกลุ่มอาชีพ การมีส่วนร่วมเหล่านี้ไม่เพียงแต่ช่วยส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการเลือกตั้ง แต่ยังช่วยสร้างความตระหนักรู้และความรู้สึกมีส่วนร่วมในระบบการเมืองของประเทศอีกด้วย ด้วยการสนับสนุนคนดีและมีคุณภาพให้เข้าสู่พื้นที่ทางการเมือง การมี สว. ที่เปี่ยมไปด้วยศักยภาพ คุณธรรม และความพร้อมจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือให้กับสภา และนำพาประเทศไทยไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาว

การเลือกตั้ง สว. ในปี ๒๕๖๗ ที่ผ่านมามีความโดดเด่นในแง่ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ระบบ ‘การเลือกกันเอง’ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำโดยเปิดช่องให้บุคคลจากหลากหลายภูมิหลังที่อาจไม่มีทุนสนับสนุนหรือฐานเสียงขนาดใหญ่สามารถก้าวเข้าสู่การเมืองได้ กระบวนการนี้ยังเน้นการคัดเลือกผู้แทนที่มีคุณธรรม ความสามารถ และความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยแท้จริง โดยผ่านการเลือกตั้งในระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลระหว่างโอกาสและคุณภาพของผู้สมัครในทุกระดับ ระบบ “การเลือกกันเอง” ที่ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ได้ออกแบบให้กระบวนการนี้แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ

> ...ระบบ 'การเลือกกันเอง' ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ
> โดยเปิดช่องให้บุคคลจากหลากหลายภูมิหลังที่อาจไม่มีทุน
> สนับสนุนหรือฐานเสียงขนาดใหญ่สามารถก้าวเข้าสู่การเมืองได้...

ได้แก่ ระดับอำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ ซึ่งช่วยลดความเหลื่อมล้ำและเปิดพื้นที่ให้คนดี คนเก่ง และคนที่มีคุณธรรมสามารถเข้าสู่การเมืองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทุนจำนวนมากหรือฐานเสียงขนาดใหญ่ และนี่คือจังหวะที่ดีที่ประเทศไทยจะได้ สว. ที่ดี ซึ่งจากกระบวนการเลือกแบบใหม่ ผมคิดว่าคนที่จะเข้ามาเป็น สว. ได้ต้องเป็นคนประเภท **๕ ด.** คือ **"ดี เด่น ดัง โดน ดาว"**

๑. "คนดี" คือ เห็นแก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว คนอื่นมองแล้วเกิดความศรัทธาในใจ เป็นคนที่มุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ มีคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ ซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความเสียสละ อุทิศตน เพื่อส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์พวกพ้องหรือผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นแบบอย่างที่ดีแก่สังคม สามารถสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นจากประชาชน การมี "คนดี" เข้ามาในวงการการเมืองจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือเติมศรัทธาให้กับการเมืองไทย นำพาไปสู่การบริหารประเทศอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

๒. "คนเด่น" คือ เด่นในวิชาชีพหรือสาขาอาชีพของตน เพื่อให้ได้ตัวแทนในแต่ละสาขาวิชาชีพที่เห็นว่ามีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์โดดเด่น โดยแนวคิดนี้มุ่งหวังให้ได้ตัวแทนจากหลายสาขาอาชีพ เพื่อนำความรู้เฉพาะทางและมุมมองที่หลากหลายมาผสมผสานกันเพื่อการบริหารประเทศที่ครอบคลุมทุกมิติ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนเก่งในสังคม และก้าวพ้นการเมืองที่ล้าสมัยและขาดวิสัยทัศน์

๓. "คนดัง" คือ คนที่มีชื่อเสียง เป็นที่รู้จักในวงกว้างขวาง การเป็น **"คนดัง"** เป็นที่รู้จักในกลุ่มทุกอาชีพและได้รับการยอมรับในสังคมในแง่ของผลงานหรือชื่อเสียงที่ดี สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้

๔. "คนโดนใจ" คือ มีบุคลิกดึงดูดผู้คนหรือ "โดนใจ" ประชาชน ทั้งบุคลิกภาพที่ดีทั้งภายนอกและภายใน มีความน่าเชื่อถือ มีความจริงใจและเป็นกันเอง ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย สิ่งเหล่านี้ช่วยสร้างความนิยมและดึงดูดให้ประชาชนรักใคร่ อย่างไรก็ตามไม่ควรมุ่งแต่บุคลิกลักษณะภายนอกเพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถ คุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่นักการเมืองได้อย่างแท้จริง

> ...การเลือกตั้ง สว. ปี ๒๕๖๗ สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน...

๕. “คนติดดาว” คือ ผู้มีผลงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ เปรียบเสมือนดาวฤกษ์ ที่มีแสงในตัวเอง ไม่ต้องมีใครช่วย ไม่ต้องจัดตั้ง มีผลงาน มีความสามารถ มีประวัติชีวิตเป็นที่รู้จัก และยอมรับ มีคนนับถือยกย่องผลงาน เป็นแบบอย่างสร้างแรงบันดาลใจให้กับคนอื่น ๆ

ด้วยระบบใหม่นี้ การเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองของคนดีจะไม่ใช่เรื่องยากเกินเอื้อมถึงอีกต่อไป เพียงเป็นคน **“ดี เด่น ดัง โดน ดาว”** และมีความพร้อมที่จะอุทิศแรงกายแรงใจเพื่อประชาชนและประเทศชาติ ก็ย่อมมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกให้เป็นสว. เพื่อนำพาประเทศไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้น

การเลือก สว. นั้นจะเป็นตัวกำหนดความราบรื่น ความสะดวก ในระบบใหม่นี้เป็นเหมือนประตูที่เปิดกว้างให้คนดี คนมีความสามารถ และคนที่มีใจรักประชาธิปไตยได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดอนาคตของประเทศ โดยเฉพาะในบริบทที่ประชาชนต้องการเห็นการเมืองที่โปร่งใสและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเลือกตั้งที่ผ่านมามีความซับซ้อนของระบบการเลือกตั้ง สว.นั่นคือ

ประการที่ ๑ วิธีการเลือกกันเอง: การเลือก สว. ด้วยวิธี “เลือกกันเอง” จาก ๒๐ กลุ่มอาชีพทั่วประเทศ ถูกวิจารณ์ว่าเป็นกลไกที่ยากต่อความเข้าใจและไม่โปร่งใส แม้จะมีเป้าหมายเพื่อสร้างความหลากหลายในตัวแทน แต่กลับเปิดช่องให้เกิดการล็อบบี้และการฮั้วคะแนนกันเกิดขึ้น

ประการที่ ๒ คุณสมบัติของผู้สมัคร: การตีความคุณสมบัติผู้สมัครที่เปิดกว้างเกินไป เช่น การระบุอาชีพไม่ตรงกับประสบการณ์จริง ทำให้เกิดความกังขาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของผู้แทน นอกจากนี้ กระบวนการคัดกรองยังขาดความละเอียด ส่งผลให้ผู้สมัครที่ขาดคุณสมบัติที่จะเข้ามาแข่งขันได้

ประการที่ ๓ ความไม่สมดุลในตัวแทน: การกระจายตัวแทนในแต่ละพื้นที่ยังขาดความสมดุล ตัวอย่างเช่น บางจังหวัดไม่มีตัวแทนเลย ในขณะที่บางจังหวัดมีตัวแทนมากเกินไป เช่น บุรีรัมย์มีถึง ๑๔ คน ปัญหานี้สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในระบบที่ต้องการการปรับปรุง

การเลือกตั้ง สว. ปี ๒๕๖๗ สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การสร้างระบบการเมืองที่โปร่งใสและเป็นธรรมต้องเริ่มต้นจากการปฏิรูปในทุกระดับ ตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้งไปจนถึงการปลูกฝังค่านิยมที่ดีในสังคม ซึ่งผมขอเสนอแนวคิดเพื่อการปฏิรูปการเลือกตั้งดังนี้

๑. การเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการเลือกตั้ง: การเพิ่มความโปร่งใสในการเลือกตั้งสามารถทำได้ด้วยการใช้เทคโนโลยี เช่น ระบบบันทึกคะแนนเสียงอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อลดการทุจริตและข้อผิดพลาด พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อตรวจสอบทุกขั้นตอน การจัดทำฐานข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทันสมัยและโปร่งใสช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ขณะเดียวกัน การเปิดเผยข้อมูลผู้สมัครและการหาเสียงอย่างชัดเจน จะช่วยให้ประชาชนตัดสินใจเลือกตัวแทนได้อย่างรอบคอบและมีข้อมูลครบถ้วน

๒. การปรับเกณฑ์คุณสมบัติ: การกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ควรมีความชัดเจนและเหมาะสม โดยเน้นพิจารณาคุณสมบัติด้านประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับแต่ละตำแหน่ง หากประเทศสามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณธรรม ความสามารถและมีความยึดโยงกับวิชาชีพมากกว่าการพึ่งพิงการเมือง จะช่วยให้การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยความรู้ความเชี่ยวชาญจากวิชาชีพของตน นอกจากนี้ ในกระบวนการอภิปรายตั้งกระทู้ หรือการกลั่นกรองกฎหมาย จะช่วยให้ประเทศมีกฎหมายที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน อีกทั้งยังส่งเสริมให้มีการคัดสรรบุคคลที่มีคุณภาพเพื่อดำรงตำแหน่งในศาลและองค์กรอิสระอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างระบบการบริหารประเทศให้มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

๓. การกระจายตัวแทนอย่างเท่าเทียม: การปรับปรุงระบบการกระจายตัวแทนในสภาควรดำเนินการโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมในทุกจังหวัด เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบการเมือง ความเท่าเทียมดังกล่าวมิได้หมายถึงเพียงการแบ่งเขตเลือกตั้งให้สมดุลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการส่งเสริมความหลากหลายของตัวแทนในสภา บุคคลจากทุกกลุ่มในสังคมควรได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการลงสมัครรับเลือกตั้งและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง การเปิดโอกาสดังกล่าวจะช่วยสร้างสภาที่สะท้อนถึงความหลากหลายของประชาชนได้อย่างแท้จริง และนำไปสู่การพัฒนานโยบายที่ตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วนในสังคมอย่างยั่งยืน

๔. การส่งเสริมคนดีในระบบการเมือง: การส่งเสริมบุคคลที่มีคุณธรรมเข้าสู่ระบบการเมืองสามารถทำได้ผ่านการสร้างโครงการที่มุ่งพัฒนาเยาวชนและคนรุ่นใหม่ให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางการเมือง อาทิ การจัดตั้งชมรมเยาวชนสร้างชาติ เพื่อปลูกฝังคุณธรรม ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และความตระหนักถึงบทบาทของตนในฐานะพลเมืองที่ดี การวางกรอบแนวทางการบริหารประเทศที่ถูกต้องจะช่วยให้การคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปอย่างโปร่งใส โดยให้ความสำคัญกับคุณธรรมและความสามารถ การส่งเสริมให้บุคคลที่มีความเหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งมากขึ้น จะช่วยลดโอกาสในการบิดเบือนหรือกำหนดทิศทางการคัดเลือกบุคคลที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ

การปฏิรูปที่ยั่งยืนไม่ใช่เพียงแค่การแก้ไขกฎหมาย แต่คือการสร้างคนที่มีคุณธรรมและอุดมการณ์เพื่อสร้างสังคมที่เป็นธรรมและโปร่งใส ซึ่งจะนำพาประเทศไทยสู่ความมั่นคงและยั่งยืนในอนาคต สิ่งสำคัญที่สุด ผมมองว่าในการปฏิรูปประเทศไม่ใช่เพียงแค่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือกฎหมาย แต่เป็นการ **“สร้างคนดีมีอุดมการณ์”** ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ทั้งในระบบการเมืองและนอกระบบ การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงมักเริ่มต้นจากกลุ่มคนเล็ก ๆ ที่มีความมุ่งมั่นและอุดมการณ์ร่วมกัน

> ...การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่แท้จริงและยั่งยืนต้องเริ่มจาก “ล่างขึ้นบน” โดยการปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตของประเทศ...

โดยการปฏิรูปต้องครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการ การศึกษา หรือภาคธุรกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความโปร่งใส ลดการคอร์รัปชัน และส่งเสริมธรรมาภิบาล และที่สำคัญไม่แพ้กัน คือ การปลูกฝังค่านิยมที่ดีให้กับเยาวชนซึ่งที่ผ่านผมได้ทำชมรมเยาวชนสร้างชาติ ๔,๕๐๐ โรงเรียน เพื่อหวังว่าเด็กรุ่นใหม่เหล่านี้ที่มีอุดมการณ์ จะเป็นความหวังในอนาคตของประเทศไทย

ผมเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่แท้จริงและยั่งยืนต้องเริ่มจาก “ล่างขึ้นบน” โดยการปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตของประเทศ หากเราไม่สนใจการเมือง การเมืองจะเข้ามามีผลต่อชีวิตเราเอง เราจึงต้องสนับสนุนคนดีเข้าสู่ระบบการเมือง พร้อมกำกับและตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองอย่างสร้างสรรค์ สิ่งสำคัญคือการเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น ไม่เพียงแค่วิจารณ์ แต่ลงมือร่วมกันสร้างการเปลี่ยนแปลง เมื่อฐานรากแข็งแกร่ง ระดับบนจะพร้อมปรับตัวตาม เพราะเรามีแนวคิดและกำลังคนที่พร้อมขับเคลื่อนประเทศ การเปลี่ยนแปลงจึงเป็นไปได้ง่ายเมื่อทุกฝ่ายร่วมมือและเห็นพ้องในเป้าหมายเดียวกัน

สิ่งนี้จะทำให้ประเทศไทยสามารถที่จะสร้าง **สร้าง Big civil society ในหน้าประวัติศาสตร์โลก แห่งประชาสังคมที่ก้าวหน้าอยู่ในตะวันตก** เป็น Big Civil Society แบบครบถ้วน ตั้งแต่ Area based, Issue based, People based ที่สร้างจากรากฐาน ครบถ้วน ครบวงจร หากทำได้ **เราจะเป็นต้นแบบของโลก โลกจะต้องมาศึกษาเราเป็นตัวอย่าง** ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองไทยเป็นงานที่ท้าทายและต้องใช้เวลา แต่ไม่ใช่สิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เราต้องไม่ยอมแพ้ต่ออุปสรรคและความผิดหวัง และคนดีทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกัน พร้อมอุทิศตนเพื่อส่วนรวม ด้วยความมุ่งมั่นและอุดมการณ์ที่แน่วแน่ ก็จะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนให้กับประเทศของเราได้ในที่สุด

การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ภายใต้หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

Grossly Negligent Acts under the Principle of Tortious Liability of Officials

ดร.ชูวิทย์ มิตรชอบ*

บทนำ

บทบาทหน้าที่สำคัญของรัฐคือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ[๑] ขึ้นมาเพื่อดำเนินการดังกล่าวแทนรัฐ แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจดำเนินภารกิจบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง จำเป็นต้องกระทำ

---

* ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) รุ่นที่ ๖ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

[๑] หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึง “กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

โดยทางเจ้าหน้าที่ของตน ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่าการกระทำทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำโดยก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนเองสังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐอื่น และอาจเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ การกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อเล็กน้อย อันเป็นการกระทำละเมิด กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในการปฏิบัติหน้าที่และกระทำละเมิดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเกิดแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ และหากต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจะรับผิดชอบแค่ไหนเพียงใด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดในความเสียหายดังกล่าว แล้วใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น

จากเหตุผลข้างต้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีแก่นหลักแห่งเจตนารมณ์ว่า การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่ทำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน ประกอบกับการให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

> ...การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น...

หลักการสำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกมาจากความรับผิดตามระบบกฎหมายแพ่ง คือ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยปัญหาเรื่องการวินิจฉัยการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น เป็นปัญหาสำคัญที่พบบ่อยมากในการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองและเป็นคดีพิพาทในศาลปกครอง เนื่องจากเป็นข้อที่ชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่

อย่างไรก็ดี บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเฉพาะเรื่องการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงยังค่อนข้างมีจำกัด ส่วนใหญ่จะเป็นการกล่าวถึงการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยรวม ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ศึกษาเรื่องการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจวินิจฉัย นักวิชาการ และผู้สนใจทั่วไปสามารถศึกษาเรื่องการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ด้วยบริบทโดยทั่วไปที่ว่าด้วยหลักการรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีผู้ศึกษาค้นคว้าไว้อย่างกว้างขวางและหลากหลายแล้ว **ผู้เขียนจึงขอมุ่งเน้นการศึกษาในบทความนี้เฉพาะบริบทที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตแห่งการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น** โดยบทความนี้ประกอบด้วย บทนำ พัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดทางละเมิดจากการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำนิยามของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เหตุผลในการแบ่งแยกสิทธิเรียกร้องเฉพาะมูลละเมิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นัยสำคัญของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ตัวอย่างคำพิพากษาในการวินิจฉัยระดับความร้ายแรงของการประมาทเลินเล่อ และข้อเสนอแนะ

พัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดทางละเมิดจากการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

แนวคิดในการนำหลักการกระทำทางปกครองที่เป็นการละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเพื่อกำหนดผู้รับผิดทางกฎหมาย อาจพิจารณาจากพัฒนาการของหลักการกำหนดผู้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในระบบกฎหมายละเมิดของฝ่ายปกครองเยอรมัน โดยแต่เดิมเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว ตามมาตรา ๘๓๙ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๐๐ ซึ่งบัญญัติว่า *"ในกรณีที่ข้ารัฐการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้ารัฐการผู้นั้นรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากข้ารัฐการผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดใช้ความเสียหายโดยหนทางอื่นได้"* โดยหลักการนี้ รัฐจะไม่เข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในช่วงเวลานี้ จึงไม่มีปัญหาเรื่องสิทธิไล่เบี้ยของรัฐให้ต้องพิจารณาเนื่องจากรัฐไม่ได้เข้ามารับผิดต่อผู้เสียหาย

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ในปี ค.ศ. ๑๙๑๙ ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ ซึ่งบัญญัติว่า *"ในกรณีที่ข้ารัฐการซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจมหาชนกระทำการละเมิดหน้าที่ในตำแหน่งต่อบุคคลที่สาม ให้รัฐหรือองค์การที่ข้ารัฐการผู้นั้นสังกัดรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นนั้น โดยไม่เสียสิทธิในการไล่เบี้ยเอากับข้ารัฐการที่กระทำละเมิด ทั้งนี้จะตัดอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีไม่ได้ บทบัญญัติในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ"* ผลของการประกาศใช้บทบัญญัตินี้ทำให้หลักความรับผิดเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดในหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา ๘๓๙ ซึ่งเป็นหลักที่ใช้อยู่แต่เดิมได้เปลี่ยนแปลงไปโดยให้รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิดในหน้าที่และให้รัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในภายหลังด้วย

หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า *"ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วความรับผิดชอบนั้นตกเป็นของรัฐหรือขององค์การที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้* ***โดยสงวนสิทธิในการไล่เบี้ยไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง*** *อำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบี้ยจะถูกตัดทอนไม่ได้"* ผลของการประกาศใช้บทบัญญัติมาตรา ๓๔ แห่งกฎหมายพื้นฐานดังกล่าวทำให้ความรับผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหายตามมาตรา ๘๓๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ได้โอนไปยังรัฐ และรัฐจะเป็นผู้รับผิดต่อผู้เสียหายเพียงผู้เดียว ผู้เสียหายจึงไม่อาจฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดได้ ความรับผิดของรัฐนี้เป็นความรับผิดโดยอ้อมผูกอยู่กับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่ทั้งนี้ **รัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังได้หากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้น**

> ...ถ้าความเสียหายเกิดจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าความเสียหายเกิดจากความผิดของหน่วยงานก็จะเป็นความรับผิดของหน่วยงาน...

เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีข้อสังเกตว่ามาตรา ๓๔ แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ ยังคงยืนยันหลักการให้รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่และมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังได้ตามแนวทางที่มาตรา ๑๓๑ แห่งรัฐธรรมนูญไวมาร์กำหนดไว้ แต่มาตรา ๓๔ ได้มีการบัญญัติหลักสิทธิไล่เบี้ยของรัฐให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่ารัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่**เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น**

ส่วนระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นมิได้มีการบัญญัติหลักความรับผิดระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนดังเช่นระบบกฎหมายเยอรมัน แต่ได้ยอมรับหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองในคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน คดีบลังโก (Blanco) ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๗๓ รวมทั้งคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน คดี Pelletier ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๗๓ ที่วางหลักไว้ว่า ถ้าความเสียหายเกิดจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าความเสียหายเกิดจากความผิดของหน่วยงานก็จะเป็นความรับผิดของหน่วยงาน ซึ่งความรับผิดทั้งสองแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ไม่มีทางเกิดขึ้นพร้อมกันได้ เรียกระบบนี้ว่า ระบบความไม่รับผิดร่วมกัน (non-cumul des responsabilités) ต่อมาได้มีการยอมรับหลักความผิดร่วม (le cumul des fautes) ในคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ คดี Anguet ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๑๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า ในบางกรณีความเสียหายในคราวหนึ่งอาจเกิดได้จากทั้งความผิดส่วนตัวและความผิดของหน่วยงาน

หลังจากนั้น มีคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Lemonnier ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๑๘ สร้างหลักการร่วมรับผิด (le cumul des responsabilités) อันเป็นการขยายหลักความรับผิดของรัฐออกไปอีก จากหลักความผิดร่วมและการร่วมรับผิดทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ หากหน่วยงานได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว มีปัญหาว่าหน่วยงานจะมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังหรือไม่ เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาในขณะนั้น ยังไม่มีการยอมรับหลักสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงาน แต่ยอมรับเพียงให้หน่วยงานของรัฐสามารถรับช่วงสิทธิของผู้เสียหายมาฟ้องเรียกร้องเอากับเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติไม่มีการใช้สิทธิดังกล่าว หลักสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐเพิ่งจะได้รับการยอมรับ

> ...รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น...

ในคำพิพากษาคดี Laruelle (ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑) ซึ่งวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่รับผิดได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความผิดส่วนตัว

ในระบบกฎหมายไทย มีการยอมรับหลักความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ มาตรา ๔๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า *"สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนตัวการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง"* ซึ่งในขณะที่มีการยอมรับหลักความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อใช้กับเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ กล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายไทยยอมรับหลักความรับผิดของหน่วยงานของรัฐในการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่พร้อมกับการให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังได้ ตามมาตรา ๔๒๖ ประกอบมาตรา ๔๒๕ หรือมาตรา ๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วแต่กรณี ซึ่งสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐในช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสิทธิไล่เบี้ยอย่างไม่จำกัดกรณี

หลังจากนั้น เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้นใช้บังคับ สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐจึงได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการของหลักกฎหมายเยอรมันดังที่กล่าวแล้ว

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบกฎหมายปกครองของเยอรมัน ฝรั่งเศส และไทย ต่างยึดถือหลักว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะมีความรับผิดเป็นส่วนตัวเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หลักสิทธิไล่เบี้ยของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อเจ้าหน้าที่จึงเป็นสิทธิไล่เบี้ยอย่างจำกัดกรณี

คำนิยามของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญเชิงตรรกะของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พบว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือ การวินิจฉัยว่าการกระทำลักษณะใดเป็นละเมิดยังคงต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนด “ละเมิดทางปกครอง” ขึ้นใหม่ คู่ขนานกับ “ละเมิดทางแพ่ง” เพียงแต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญบางประการขึ้นไว้ใช้กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากกระทำละเมิดไปโดยไม่ตั้งใจหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยซึ่งเป็นสิ่งที่ย่อมเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติงาน หน่วยงานของรัฐจะไม่มีสิทธิไล่เบี้ย

ในการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนกฎหมายและกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง มิได้นิยามความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้อย่างชัดเจน การวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อาจต้องยอมรับว่าคงไม่อาจดำเนินการด้วยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่งให้ได้ผลตามที่ประสงค์ได้ เนื่องจากปัญหาของเรื่องดังกล่าวเกิดจากความเป็นนามธรรมของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นำมาซึ่งการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจวินิจฉัยที่อาจตีความแตกต่างกันไป ตั้งแต่คำว่า “ประมาท” “ประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา)” และ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

“ประมาท” เป็นคำที่ใช้ในทางกฎหมายอาญา หมายถึง กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙)

“ประมาทเลินเล่อ” หมายถึง ความที่กระทำการใดๆ โดยปราศจากความระมัดระวัง หรือโดยละเลยในสิ่งที่ควรกระทำ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ กำหนดว่า ผู้ใดประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ผู้นั้นทำละเมิดต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๘๗ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ สรุปความได้ว่า “การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก”

จิตติ ติงศภัทิย์ (๒๕๑๖: ๙๓) ให้ความหมายของความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง “การที่ไม่ใช้ความระมัดระวังเสียเลย ซึ่งถ้าใช้ความระมัดระวังสักเพียงเล็กน้อย ก็จะไม่เกิดภัยขึ้น” เมื่อพิเคราะห์คำที่เป็นฐานสำคัญของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” จะเห็นว่าคำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ถือเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งที่อาจจะต้องรับผิดฐานละเมิด แต่คำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ มิได้อธิบายให้ความหมายว่าการกระทำอย่างไรเรียกว่าประมาทเลินเล่อ ต้องเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคสี่ “การกระทำโดยประมาท ได้แก่ กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” ทั้งนี้ การกระทำโดยขาดความระมัดระวัง ระดับของความระมัดระวังไม่แน่นอนตายตัว ขึ้นลงอยู่กับภาวะวิสัยและพฤติการณ์ ภาวะ หมายความว่า ขณะกระทำนั้น

วิสัย หมายความว่า สภาพภายในตัวของผู้กระทำ ซึ่งต้องแยกออกเป็นวิสัยคนธรรมดา คนธรรมดาก็ต้องแยกออกตามอายุตามเพศ การศึกษา การอบรม ประสบการณ์และความจัดเจนแห่งชีวิต และต้องแยกออกเป็นวิสัยของผู้มีวิชาชีพต่างออกไปด้วย ที่สำคัญที่สุดระดับของความระมัดระวังขึ้นลงตามพฤติการณ์

พฤติการณ์ หมายถึง สภาพที่สามารถมองเห็นได้ในขณะนั้น เช่น สภาพรถ สภาพถนน สภาพแวดล้อมของถนน และเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นบนถนนหรือในรถยนต์เอง เป็นต้น

เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีการนิยามความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยว่า การกระทำในลักษณะใดเข้าข่ายเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จึงต้องยึดคำวินิจฉัยของศาล เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒ กำหนดว่า “การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้มิเจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นเลย”

อย่างไรก็ตาม ธนาชัย มาโนช และอวยชัย อิสรวิริยะสกุล (๒๕๖๔) ได้ประมวลคำนิยามของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไว้อย่างครอบคลุมทั้งมิติของฝ่ายปกครอง ฝ่ายวิชาการและฝ่ายศาลได้อย่างน่าสนใจ โดยได้สรุปว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง “ผู้มีหน้าที่กลับไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เพียงพอ หรือละเลยในสิ่งที่ควรกระทำ หรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีพฤติการณ์หรือลักษณะที่ผู้นั้นกระทำไปโดยไม่ใช้ความระมัดระวังเสียเลย เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ หากได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ และความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้มีหน้าที่เช่นว่านั้น โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ขณะเกิดเหตุในแต่ละกรณี” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้จะเป็นคำนิยามที่ค่อนข้างยาวแต่มีเนื้อหาที่ครอบคลุมนัยที่ทุกภาคส่วนสามารถนำไปปรับใช้ได้ในบริบทของตนได้อย่างดี

เหตุผลในการแบ่งแยกสิทธิเรียกร้องเฉพาะมูลละเมิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ธนานันท์ รอดสังวาล (๒๕๕๘) ได้วิเคราะห์เหตุผลไว้หลายข้อเกี่ยวกับการแบ่งแยกสิทธิที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถไล่เบี้ยได้อย่างจำกัดกรณีจากเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยไม่ก้าวล่วงไปถึงกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา ในที่นี้ผู้เขียนขอหยิบยกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ๔ เหตุผล ดังนี้

๑. เหตุผลด้านการบริหารงานที่ดีของฝ่ายปกครอง เหตุผลในข้อนี้สนับสนุนให้มีการตัดสิทธิไล่เบี้ยของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา เนื่องจากหากให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้แม้ว่าการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นจะเกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดาซึ่งเป็นความผิดพลาดที่ย่อมเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ก็จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เพราะหากตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางปกครองแล้วเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่นั้นก็จะต้องรับผิดในผลละเมิดนั้นในภายหลังด้วยการถูกไล่เบี้ยจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในแง่นี้ จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่ตั้งใจทำงานอยู่แล้วหรือไม่ตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางปกครองกลับได้รับผลที่ดีกว่าเจ้าหน้าที่ที่กล้าตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่ เพราะผู้ที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ตัดสินใจกระทำการในหน้าที่เลยย่อมไม่เกิดความผิดพลาดที่ตนจะต้องมารับผิดชอบในความเสียหายในภายหลัง หากหลักกฎหมายเป็นเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดผลที่ไม่น่าพึงพอใจในการบริหารงานของฝ่ายปกครอง การตัดสิทธิไล่เบี้ยของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดาจะเป็นการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจ ดำเนินกิจกรรมทางปกครองมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้เกิดการบริหารงานที่ดีของฝ่ายปกครอง ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการบริหารงานที่ดีของฝ่ายปกครองก็คือประชาชนทุกคนในรัฐ

๒. เหตุผลในแง่สถานะทางการคลังของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากไม่ให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ให้รับผิดในภายหลังได้ สถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของรัฐที่จะต้องสูญเสียงบประมาณของรัฐมาชดใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยที่รัฐไม่อาจไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดต่อรัฐในภายหลังได้ ทั้งที่การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นการกระทำที่สมควรได้รับการตำหนิอย่างร้ายแรง และเจ้าหน้าที่นั้นสมควรเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำที่น่าตำหนิอย่างร้ายแรงของเขา ในเมื่อเจ้าหน้าที่เป็นผู้สมควรต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เขาได้ก่อขึ้นนั้น ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่รัฐจะยกเว้นความรับผิดให้แก่เจ้าหน้าที่นั้น ด้วยเหตุนี้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเพื่อให้รัฐได้รับชำระเงินที่ต้องจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายกลับคืนสู่รัฐเพื่อให้สถานะทางการคลังของรัฐมีความมั่นคง

๓. เหตุผลในแง่การสนับสนุนความมั่นคงของหลักนิติรัฐ การให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นอกจากเหตุผลทางด้านสถานะทางการคลังของรัฐแล้ว หลักสิทธิไล่เบี้ยของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยังมีส่วนในการสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงของหลักนิติรัฐอีกด้วย กล่าวคือ หลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ คือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วย ๒ หลักการย่อย ได้แก่ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายประการหนึ่ง และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจอีกประการหนึ่ง หลักดังกล่าวมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง แม้ว่าหลักนิติรัฐจะเรียกร้องให้การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจส่งผลให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ เมื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนแล้ว หากไม่มีหลักให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่รับผิดในภายหลังในการที่เจ้าหน้าที่กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีความเกรงกลัวและไม่เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจยิ่งขึ้น เพราะตนไม่มีความรับผิดในการกระทำละเมิดนั้นในภายหลัง ด้วยเหตุผลเช่นนี้จึงมีความจำเป็นที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องมีสิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อให้เจ้าหน้าที่เคารพต่อกฎหมายและเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งหลักนิติรัฐ

๔. เหตุผลในแง่การบริหารงานบุคคล เหตุผลของการให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงยังเป็นเหตุผลในแง่ของการบริหารงานบุคคลของภาครัฐหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นเรื่องทางวินัยอีกด้วย กล่าวคือ การให้เจ้าหน้าที่มีความรับผิดในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนต่อหน่วยงานของรัฐในภายหลังเป็นการลงโทษทางวินัยลักษณะหนึ่ง เนื่องจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะน่าตำหนิอย่างร้ายแรงไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงมีโทษทางวินัยด้วยการต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อรัฐ

นัยสำคัญของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” จากบทบัญญัติมาตรา

ดังกล่าวเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดทางละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่จากการศึกษาพบว่า มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๔๒๗/๒๕๕๕ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๙๓/๒๕๕๖) ซึ่ง เพ็ง เพ็งนิติ (๒๕๖๑) อธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า คำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ โดยมิได้วินิจฉัยว่าเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ก็มิได้หมายความว่าการกระทำนั้นเป็นประมาทเลินเล่อธรรมดา เพราะมีประเด็นให้วินิจฉัยเพียงว่าเป็นประมาทเลินเล่อหรือไม่เท่านั้น

จากการศึกษาคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในศาลยุติธรรม ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๒๖๔/๒๕๕๘ ว่า คดีนี้ศาลแรงงานกลางได้วินิจฉัยถึงการกระทำของโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ว่า “การกระทำของโจทก์เป็นเพียงความประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น ยังไม่ถึงกับเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจำเลยซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ให้โจทก์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” คำพิพากษานี้ได้มีการแยกระหว่างการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและประมาทเลินเล่อธรรมดา และเมื่อกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดาเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้น

เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สรุปได้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว การให้เจ้าหน้าที่รับผิดเต็มจำนวนจะเป็นการไม่เหมาะสม ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งหลักการนี้ถือเป็นหัวใจของกฎหมายฉบับนี้

ดังนั้น คำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ การที่คำพิพากษาของศาลฎีกาบางคดีไม่วินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่กลับให้เจ้าหน้าที่รับผิดในผลแห่งละเมิดนั้น จึงเป็นการวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดโดยที่ยังไม่ได้วินิจฉัยถึงเงื่อนไขความรับผิดของเจ้าหน้าที่อย่างครบถ้วน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดไม่สามารถเข้าใจได้อย่างชัดแจ้งว่า เหตุใดตนจึงต้องรับผิดในความเสียหายดังกล่าว อันจะทำให้เจ้าหน้าที่เสียกำลังใจในการทำงานและอาจเป็นตัวอย่างให้เจ้าหน้าที่คนอื่นเข้าใจไปเช่นนั้นอีกด้วย อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ต้องการจะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ทั้งศาลควรวินิจฉัยคดีไปตามตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน ไม่ปล่อยให้คู่ความต้องตีความเองว่า คำว่าประมาทเลินเล่อ หมายถึงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เมื่อศาลจะวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็สมควรต้องวินิจฉัยว่าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอย่างไรให้ชัดเจน

ในเชิงโครงสร้างของกฎหมาย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือ การวินิจฉัยว่าการกระทำลักษณะใดเป็นละเมิดยังคงต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนด “ละเมิดทางปกครอง” ขึ้นใหม่คู่ขนานกับ “ละเมิดทางแพ่ง” เพียงแต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญบางประการขึ้นไว้ใช้กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากกระทำละเมิดไปโดยไม่ตั้งใจหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยซึ่งเป็นสิ่งที่ย่อมเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติงาน หน่วยงานของรัฐจะไม่มีสิทธิไล่เบี้ย และนอกจากนี้ยังมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนด้วย

อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติที่ผ่านมา การวินิจฉัยการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมักมีการนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๕๓) มาพิจารณา โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๒๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘/๒๕๕๒) เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้วจะพบว่า การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดมีหลักเกณฑ์สำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ ๑) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ๒) กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย และ ๓) ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๕๔)

ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ดังนั้น กรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด ต้องแยกพิจารณาดังต่อไปนี้

๑) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เลย

๒) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในการเรียกร้องนั้นหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้

๓) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงประกอบกับมีความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม กล่าวคือต้องหักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกจากความรับผิดของเจ้าหน้าที่

๔) ถ้าความเสียหายเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่หลายคนกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนไม่ได้ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตามสัดส่วนแห่งความผิดของตน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก สามารถแยกเป็น ๓ กรณี ดังนี้

๑) กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว อาจมีสาเหตุมาจากการกระทำใน ๒ ประเด็น ได้แก่

๑.๑) การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือเป็นการกระทำในฐานะเป็นคนธรรมดาในการดำเนินชีวิตส่วนตัว หรืออาจเป็นการกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่แต่การกระทำนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

๑.๒) การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๒) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว ได้แก่ กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

๓) กรณีที่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายโดยเฉลี่ยกันตามสัดส่วนแห่งความผิดของตน ได้แก่ กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุสองประการประกอบกัน คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงประการหนึ่ง และความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมอีกประการหนึ่ง

ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อได้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่อีกฝ่ายหนึ่งได้แล้วแต่กรณี ดังนี้

จากการศึกษาของธนาชัย มาโนช และอวยชัย อิสรวิริยะสกุล (๒๕๖๕) ระบุว่า หลักสำคัญประการหนึ่งภายใต้กฎหมายว่าด้วยมูลละเมิดหรือความรับผิดทางละเมิด คือ “แม้จะมีการกระทำโดยผิดกฎหมาย ก็มิได้หมายความว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นเสมอ เมื่อความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น ก็ยังไม่เป็นละเมิดจะเป็นการละเมิดก็ต่อเมื่อการที่ได้กระทำลงนั้นมีผลให้เกิดความเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกา ๖๗๐/๒๔๙๖, ๑๗๒๔/๒๕๑๕) ซึ่งในคดีปกครอง ศาลปกครองก็วางหลักไว้แนวทางเดียวกันในหลายคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗/๒๕๔๗, อ. ๙๔๒/๒๕๕๘) เมื่อได้กระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิด

ความเสียหาย (damage) แล้วจึงมาพิจารณาค่าเสียหาย (damages) สำหรับความเสียหายนั้นว่าจะให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (compensation) กันอย่างไรเพียงใด ทำให้เห็นได้ว่า ความเสียหาย (damage) กับค่าเสียหาย (damages) มิใช่สิ่งเดียวกัน เป็นคนละขั้นตอนกัน การที่จะเข้าใจได้ว่า ความเสียหาย (damage) กับค่าเสียหาย(damages) มิใช่สิ่งเดียวกัน พิจารณาจากต้นฉบับร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีการยกร่างเป็นภาษาอังกฤษ ได้เขียนให้เห็นความแตกต่างและลำดับการวินิจฉัยความรับผิดมูลละเมิดไว้ชัดเจน คือ หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดหรือไม่ มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใช้คำว่า injures (ทำให้เสียหาย) มาตรา ๔๒๒ ใช้คำว่า damage (ความเสียหาย) ส่วนหลักเกณฑ์การชดใช้ผลจากกระทำละเมิด มาตรา ๔๓๘ วรรคสอง และมาตรา ๔๔๖ ได้เรียงลำดับวิธีคิดไว้ชัดแจ้งว่า Section 438. The Court shall determine the manner and the extent of compensation according to the circumstances and gravity of the wrongful act. Compensation may include restitution of the property of which the injured person has been wrongfully deprived or its value as well as damages to be granted for any injury caused. มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (ภัฏ พงศ์ธามัน, ๒๕๖๑, อ้างใน ธนาชัย มาโนช และอวยชัย อิสรวิริยะสกุล, ๒๕๖๕)

แม้ว่าการไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ เป็นสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐเอากับเจ้าหน้าที่ของตนเป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐที่จะไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ของตนเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สามารถไล่เบี้ยได้เฉพาะกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นได้ “กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่า**กรณีเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยประมาทเลินเล่อไม่ถึงขั้นร้ายแรง หน่วยงานของรัฐไม่สามารถไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่นั้นได้** ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่มิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ซึ่งการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายเกิดขึ้นได้ หรือหากใช้ความระมัดระวังสักเล็กน้อยก็อาจป้องกันความเสียหายได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการไล่เบี้ยดังกล่าวข้างต้น มิได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิได้รับเงินคืนเต็มจำนวนความเสียหาย เพราะการกำหนดจำนวนเงินหรือความรับผิดนั้นมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม บัญญัติไว้ว่า สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ดังนั้น ความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดนั้น หน่วยงานของรัฐ

ที่เสียหายจะต้องกำหนดโดยนำความบกพร่องของตนมาหักออกจากความรับผิดของเจ้าหน้าที่ด้วย กล่าวคือ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หรือหากเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย เช่น รถที่เจ้าหน้าที่นำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมและมีการแจ้งซ่อมหลายครั้งแล้วแต่หน่วยงานของรัฐไม่มีงบประมาณในการจัดซ่อม ต่อมาเกิดอุบัติเหตุอันเนื่องจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถ้าหากรถยนต์ดังกล่าวอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ความเสียหายที่เกิดขึ้นคงไม่เสียหายร้ายแรงดังที่เกิดขึ้น หรือหลักบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่ากันหลักความใกล้ชิดกับความเสียหาย หรือหลักจำนวนมูลค่าความเสียหายเทียบกับศักยภาพในการชดใช้ของ เจ้าหน้าที่ เช่น การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (โดยไม่มีเจตนาทุจริต) ของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๐๐ ล้านบาท เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีเงินเพียงพอที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน หรือกรณีพนักงานขับรถยนต์ชนบุคคลภายนอกต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗๐๐,๐๐๐ บาท แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีเงินเดือนเพียงเดือนละ ๗,๐๐๐ บาท หรือกรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลหลายกลุ่ม เช่น คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ และผู้บริหารซึ่งเป็นผู้อนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการ ซึ่งบุคคลแต่ละกลุ่มและแต่ละคนมีพฤติกรรมการกระทำความผิดแตกต่างกันหากจะให้ชดใช้เงินเต็มจำนวนที่ทางราชการจ่ายไปย่อมต้องมีการพิจารณาจำนวนเงินที่เหมาะสม (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ๒๕๔๑)

นอกจากนี้ กรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ไม่เกิดความเสียหาย ก็อาจไม่ต้องชดใช้เหตุแห่งละเมิด แม้ว่ามาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐจากฐานความผิด ๒ ฐาน ได้แก่ เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ตาม มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษากรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่จอดรถขยะและรถน้ำของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ในเขตบางซื่อ เมื่อปี ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐ ซึ่งศาลปกครองได้แสวงหาข้อเท็จจริงหลายด้านเพื่อประกอบการพิจารณาว่าการจัดซื้อที่ดินเป็นการจัดซื้อในราคาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์กับราชการหรือไม่ การซื้อนั้นมีการเอื้อประโยชน์ส่วนตัวให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือไม่ คดีนี้เริ่มต้นจากมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ร่วมมือกันทุจริต รับสินบน โดยซื้อที่ดินในราคาสูงเกินจริง เนื่องจากมีที่ดินบางส่วนเป็นที่ตาบอดคือไม่มีทางเข้า - ออกสาธารณะ เป็นเหตุให้รัฐคือ กทม. ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติส่งเรื่องให้อัยการยื่นฟ้องผู้ว่าราชการ กทม. และปลัด กทม. ในขณะนั้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกหลายรายต่อศาลอาญา ซึ่งต่อมาศาลอาญาพิพากษายกฟ้องทั้งสองราย

สำหรับคดีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง คือกรณีปลัด กทม. ฟ้องผู้ว่าราชการ กทม. และ กทม. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ ที่ ๒ ตามลำดับ) เพื่อขอความเป็นธรรมจากการที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือถึง กทม. ว่าผลจากการซื้อที่ดินดังกล่าวทำให้ราชการเสียหายเป็นเงิน ๓๖,๘๕๕,๐๗๐ บาท กทม. จึงมีคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินฐานกระทำละเมิดโดยในส่วนของปลัด กทม. ให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของตน เป็นเงิน ๑,๘๔๒,๗๕๓.๕๐ บาท โดยให้เหตุผลว่า ขณะที่ปลัด กทม. ทำหน้าที่รองประธานคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่าที่ดิน และอาคารเพื่อประโยชน์ของราชการกรุงเทพมหานคร ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ตรวจสอบสภาพและราคาที่ดินให้รอบคอบก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหาร กทม. จัดซื้อที่ดินพิพาทด้วยวิธีพิเศษ ทั้งหมด ๑๗ แปลง จากเจ้าของเดียวกันคือนายสุพจน์ ซึ่งเสนอขายตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท โดยที่ดิน ๑๗ แปลงดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ โดยมีการตรวจสอบราคาประเมินและทางเข้า-ออกสาธารณะในกลุ่มที่ ๑ เท่านั้น แต่ไม่ได้ตรวจสอบราคาประเมินและสภาพที่ดินในกลุ่มที่ ๒ ซึ่งปรากฏต่อมาว่าไม่มีทางเข้า-ออกสู่สาธารณะ ราคาย่อมต่ำกว่า แต่กลับเสนอให้ซื้อในราคาเดียวกับกลุ่มแรก ซึ่งมีถนนซอยเรียงปรีชาจดทะเบียนเป็นภาระจำยอมในการใช้ทางเข้า-ออกสาธารณะไว้ และมีการต่อรองราคารวมทั้งหมด ๑๗ แปลงเพียงเล็กน้อย คือจากราคาเสนอขาย ๒๗๓,๑๘๗,๒๐๐ บาท เป็นราคาที่ตกลงซื้อขายกันที่ ๒๗๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยเสนอความเห็นต่อผู้บริหาร กทม. ว่าเห็นควรซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวเนื่องจากเจ้าของคือนายสุพจน์ เสนอขายถูกกว่ารายที่สอง ทั้งยังมีสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารสำนักงานและอุปกรณ์ต่างๆ ที่พร้อมใช้งานได้โดยไม่ต้องลงทุนใดๆ อีก กทม. จึงได้ตกลงซื้อที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นที่จอดรถขยะ

ปลัด กทม. เห็นว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและมิได้มีผลประโยชน์อันใด การคิดคำนวณราคาประเมินที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์ส่วนควบต่างๆ ของกรมบัญชีกลางไม่ถูกต้องชอบธรรม ไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะการเลือกใช้ราคาจากธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวจากข้อมูลธนาคารสามแห่ง ซึ่งประเมินราคาสูงกว่า อีกทั้งยังประเมินราคาสิ่งปลูกสร้างต่ำมากโดยไม่มีเหตุผลที่อธิบายได้ชัดเจน จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงิน ๑,๘๔๒,๗๕๓.๕๐ บาท

คดีมีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาคือ ปลัด กทม. ได้กระทำละเมิดต่อ กทม. หรือไม่ โดยต้องพิจารณาองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ดังนั้น กรณีปลัด กทม. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายกรณีกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ก็ต่อเมื่อมีการกระทำละเมิด ทำให้ กทม. ได้รับความเสียหาย

ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องกระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นเห็นพ้องกันว่า พฤติการณ์ของปลัด กทม. ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ละเอียดรอบคอบเท่าที่ควรจะเป็น เพราะไม่ตรวจสอบราคาประเมินและทางเข้า-ออกสาธารณะในที่ดินทุกแปลงให้รอบคอบก่อนที่จะเสนอผู้บริหาร กทม. จัดซื้อ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาคือ ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ กทม.หรือไม่ ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงจากการที่สำนักงานเขตบางซื่อได้ตรวจสอบราคาประเมินของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครในที่ดินแปลงที่พิพาท กลุ่มที่ ๑ ราคาตารางวาละ ๔๒,๐๐๐ บาท กลุ่มที่ ๒ ราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท สำนักประเมินทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ ประเมินราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าว อยู่ที่ตารางวาละ ๔๑,๗๐๐ บาท – ๖๐,๐๐๐ บาท ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารพาณิชย์อื่นๆ ประเมินราคาอยู่ที่ราคาตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท-๖๒,๐๐๐ บาท โดยประมาณ ซึ่งถือเป็นราคาประเมินในทางธุรกิจ รวมทั้งปรากฏข้อมูลว่าที่ดินกลุ่มที่ ๒ เป็นที่ดินที่ติดกับที่ดินของบุคคลภายนอกซึ่งมีความต้องการซื้อ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือและหมู่บ้านพิบูลย์ จึงไม่ควรคำนวณราคาเป็นที่ดินตาบอด และราคาน่าจะสูงกว่าตลาดทั่วไป และจากการสำรวจยังพบอีกว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นจากเดิมอีกประมาณ ๒๑ ตารางวา ซึ่งที่ดินกลุ่มที่ ๒ สามารถใช้ทางเข้า - ออกสาธารณะผ่านที่ดินกลุ่มแรกซึ่งมีเนื้อที่ติดต่อกันได้ โดยที่ดินมีสภาพติดต่อเป็นผืนเดียวกันทั้ง ๑๗ แปลง ผู้ขายจึงย่อมประสงค์ขายเป็นแปลงใหญ่ การพิจารณาราคาประเมินของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมไม่สอดคล้องกับราคาที่ซื้อขายจริงในท้องตลาด นอกจากนี้ ที่ดินดังกล่าวยังมีอาคารสิ่งปลูกสร้างที่พร้อมใช้งานพร้อมทั้งอุปกรณ์สำนักงาน ซึ่งเมื่อคำนวณราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์แล้ว มีมูลค่าทรัพย์สินรวมมากกว่าที่ กทม. ได้จ่ายไป อันเป็นราคาที่เหมาะสมกับสภาพที่ตั้งและราคาท้องตลาดแล้ว จึงยังฟังไม่ได้ว่า กทม. ได้รับความเสียหายจากการซื้อที่ดินดังกล่าว ประกอบกับไม่มีพยานหลักฐานฟังได้ว่ามีการเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลใดในการจัดซื้อที่ดินพิพาท กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของ กทม. ที่ให้ปลัด กทม. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๔๒/๒๕๕๘)

สรุปว่า แม้ปลัด กทม. ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

ผู้เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เมื่อพิจารณาระบบนิเวศในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามความในมาตรา ๘ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีประเด็นที่น่าสนใจว่าใครเป็นผู้วินิจฉัย คำว่า “ใคร” ในที่นี้มีหลายฝ่ายหรือไม่ และใช้เกณฑ์อะไร เมื่อพิจารณาในวรรคสองของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่บัญญัติว่า “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้” จะพบว่า การพิจารณาระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมย่อมต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไปเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง เป็นต้น อันอยู่บนพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจวินิจฉัย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” และวรรคสองบัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง” ทำให้เห็นว่า ในเบื้องต้นจากนัยของมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ พบว่า ผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดนั้นเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ที่จะนำไปสู่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากฐานของการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในชั้นนี้อย่างน้อย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่ถูกกระทำละเมิดและกระทรวงการคลัง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารายละเอียดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดขั้นตอนและเงื่อนเวลาในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล จะพบส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นว่าเป็นการละเมิดบนฐานของการกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ในหลายส่วน ได้แก่

ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้”

ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง อันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวของหรือผู้เสียหายได้ชี้แจง ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอยางเพียงพอและเป็นธรรม

ข้อ ๑๖ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

นอกจากนี้ มาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ในคดีละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีที่เป็นการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คู่กรณี (ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน) ซึ่งในที่นี้คือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน) โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์... และวรรคสองกำหนดว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ตามวรรคหนึ่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน... โดยมาตรา ๔๗ เจ้าหน้าที่ที่รับอุทธรณ์อาจอยู่ในรูปของคณะกรรมการก็ได้ และมาตรา ๔๘ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าในขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง มีผู้เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยทั้งทางตรงและทางอ้อมเกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ อย่างน้อยฝ่ายหลัก ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในฐานะหน่วยงานทางปกครอง (ประกอบด้วยอย่างน้อย ๕ ฝ่ายย่อย ได้แก่ ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) กระทรวงการคลัง (ประกอบด้วย ๒ ฝ่ายย่อย ได้แก่ หน่วยงานภายในกระทรวงการคลังเองและคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง)

นอกจากนี้ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๖๕๒ ข้อ ๕.๓ กำหนดว่า “ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ” ยังสะท้อนให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีก็เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน และหากหน่วยงานของรัฐในฐานะหน่วยงานทางปกครองหรือกระทรวงการคลังจำเป็นต้องขอความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการวินิจฉัย คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นอีกฝ่ายหนึ่งที่มีส่วนในการร่วมวินิจฉัยการกระทำละเมิดโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๖๕๒ ข้อ ๕ โดยเฉพาะข้อ ๕.๑ ที่กำหนดให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งอาจเป็นช่องว่างให้หน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ที่ไม่ใช่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดซึ่งข้อเท็จจริงมีลักษณะเข้าข่ายประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานทางปกครองอาจยอมรับในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเอง เนื่องจากประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวระบุเพียงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐ แต่มิได้ระบุเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายดังกล่าว โดยหน่วยงานทางปกครองอาจหลีกเลี่ยงที่จะไม่รายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยเฉพาะในประเด็นระดับความร้ายแรงของความประมาทเลินเล่อ

ดังนั้น กระทรวงการคลังและหน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้องควรมีการตรวจสอบเรื่องการรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างถี่ถ้วนด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เกี่ยวกับเหตุผลตามหลักการบริหารงานที่ดีของฝ่ายปกครอง เหตุผลด้านสถานะทางการคลังของรัฐ เหตุผลตามหลักการสนับสนุนความมั่นคงของหลักนิติรัฐ และเหตุผลด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

จากบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดทางละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น แต่จากการศึกษาในรายงานการค้นคว้าอิสระของปัญญ์ปพร นกหนู (๒๕๖๔) เรื่อง “การใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในศาลยุติธรรม” พบคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดแตกต่างกัน ใน ๒ กรณี ดังนี้ ๑) การให้เจ้าหน้าที่รับผิดโดยศาลวินิจฉัยว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และ ๒) การให้เจ้าหน้าที่รับผิดโดยศาลวินิจฉัยว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ โดยขอหยิบยกตัวอย่างจากรายงานการค้นคว้าอิสระดังกล่าว ดังนี้

๑) การให้เจ้าหน้าที่รับผิดโดยศาลวินิจฉัยว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีตัวอย่างคดีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด โดยศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (หลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๙๓/๒๕๕๖ ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของโจทก์ มีหน้าที่ต้องตรวจสอบเอกสารต่างๆ ให้ถูกต้อง แต่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ตรวจตราให้แน่ชัดเสียก่อน เป็นเหตุให้ผู้แอบอ้างว่าเป็นนายแดงใช้โฉนดปลอมโอนขายที่ดินให้นายนำชัยกับพวกจนต้องมีการเพิกถอนนิติกรรมซื้อขายที่ดินในเวลาต่อมา ทำให้โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จำเลยที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๒๖๔/๒๕๕๘ โจทก์เป็นพนักงานของจำเลย ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานภาคกลาง เขต ๖ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน บริหารจัดการในสำนักงานให้เกิดความเรียบร้อย เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุดตามคำสั่งจำเลย การที่โจทก์ไม่ตรวจสอบลายมือชื่อโจทก์ในใบสั่งจ่าย บันทึกอนุมัติค่าใช้จ่าย เอกสารประกอบการเบิกจ่ายต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่โจทก์มาทำงานในวันหยุดว่าโจทก์มาทำงานในวันหยุดด้วยหรือไม่ และโจทก์ไม่ตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายให้รอบคอบ ทำให้เกิดความเสียหายจากการจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการเบิกจ่ายและปลอมแปลงหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายเงินและเบิกซ้ำจนทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของโจทก์ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบการเงินและบัญชีภายใน ทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อโจทก์ พนักงาน จำเลยและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องทำให้จำเลยได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการกระทำที่ปราศจากความระมัดระวังอย่างร้ายแรงซึ่งโจทก์จักต้องมีในฐานะ ผู้อำนวยการ หากโจทก์ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบลายมือชื่อของตน และตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการเบิกจ่ายเงินอย่างละเอียดรอบคอบ โจทก์ต้องพบการกระทำที่มิชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาอันจะส่งผลให้ไม่สามารถทุจริตยักยอกเงินของจำเลยเป็นจำนวนมากได้ พฤติการณ์ของโจทก์เช่นนี้จึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การที่จำเลยมีคำสั่งให้โจทก์รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่จำเลยตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ จึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๙๙๐/๒๕๕๙ ขณะจำเลยเป็นลูกจ้างโจทก์ (องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย) ในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานผลิตและจำหน่ายพันธุ์โคนม และรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานส่งเสริมกิจการโคนม มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา จำเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ หลังจากทำสัญญาขายน้ำนมดิบให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. จำเลยไม่ได้จัดส่งสัญญาให้ฝ่ายกฎหมายตรวจสอบทำให้ขาดความชัดเจนว่าการชำระค่าน้ำนมดิบจะชำระเมื่อใด ณ สถานที่ใด หรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีหน้าที่ส่งสัญญาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ไม่ได้กำหนดแนวทางให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเรื่องการชำระหนี้ ขาดการประสานงานในการรับชำระเงินหรือติดตามหนี้ หรือขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทุกฝ่ายไม่ได้ติดตามว่ามีการชำระหนี้ครบตามสัญญาหรือไม่ และขาดการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อระงับการขายตามเงื่อนไขของสัญญา เป็นเหตุให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ไม่ชำระค่าน้ำนมดิบที่รับไปแก่โจทก์ โจทก์ไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้ ถือว่าการกระทำของจำเลยเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จำเลยต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์

๒) การให้เจ้าหน้าที่รับผิดโดยศาลวินิจฉัยว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ

ตัวอย่างคดีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด โดยศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ มีดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๔๒๗/๒๕๕๕ การที่ดาบตำรวจ ว. ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดจำเลยที่ ๓ มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงเป็นเวรดูแลผู้ต้องหาในห้องควบคุมของสถานีตำรวจให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย และเพื่อไม่ให้ผู้ต้องหาหลบหนี แต่ดาบตำรวจ ว. ขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เวรยามจนเป็นเหตุให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ทำร้าย ส. จนถึงแก่ความตาย ซึ่งเป็นการงดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จำต้องกระทำเพื่อป้องกันผลจากเหตุร้ายที่จะเกิดขึ้น ถือได้ว่า ดาบตำรวจ ว. ประมาทเลินเล่อ จำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของดาบตำรวจ ว. จึงต้องรับผิดต่อโจทก์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แต่ดาบตำรวจ ว. ไม่ต้องร่วมกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดแก่โจทก์ คงรับผิดเป็นการเฉพาะตัวของดาบตำรวจ ว. ที่ประมาทเลินเล่อไม่ตรวจห้องควบคุมผู้ต้องหาเป็นเหตุให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันทำร้าย ส. ถึงแก่ความตาย ซึ่งพิเคราะห์พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว สมควรให้ดาบตำรวจ ว. รับผิดเพียง ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นส่วนที่จำเลยที่ ๓ ต้องชดใช้แก่โจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๙๓/๒๕๕๖ จำเลยที่ ๒ ได้รับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้ช่วยปฏิบัติงานรับคำขอเพื่อสอบสวนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๓ โดยมีจำเลยที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชานั้น ก่อให้เกิดหน้าที่แก่จำเลยที่ ๒ เสมือนว่ามีอำนาจหน้าที่ดังเช่นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดิน เมื่อตรวจสอบพบว่าโฉนดที่ดินพิพาทฉบับเจ้าของที่ดินเป็นเอกสารปลอมเพราะเห็นได้ชัดว่าใช้แบบพิมพ์ไม่ตรงกับฉบับของสำนักงานที่ดิน หรือพบว่าอายุของนายแดงที่ระบุไว้ในบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนา

ทะเบียนบ้านของนายแดงแตกต่างกับที่ระบุไว้ในสัญญาซื้อขายที่ดินครั้งที่นายแดงเป็นผู้ซื้อที่ดินในปี ๒๕๑๐ โดยวิสัยของจำเลยที่ ๒ ซึ่งเคยทำหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินมาก่อน ย่อมไม่ควรรับเรื่องไว้เพื่อดำเนินการต่อไปหรือกระทำเพียงปรึกษาจำเลยที่ ๑ เพื่อหาหลักฐานมายืนยันเกี่ยวกับอายุที่แท้จริงของนายแดงเท่านั้น สำหรับจำเลยที่ ๓ ก็เช่นเดียวกัน จากข้อพิรุธอย่างชัดแจ้งหลายจุดของโฉนดปลอม จำเลยที่ ๓ ควรจะตรวจพบได้ด้วยตนเอง จึงไม่ควรลงลายมือชื่อเป็นผู้สอบสวนและเป็นพยานในคำขอแก้ไขอายุของบุคคลซึ่งอ้างว่าเป็นนายแดง การที่จำเลยที่ ๓ ยอมดำเนินการให้ แสดงว่าจำเลยที่ ๓ มิได้ตรวจสอบโฉนดที่ดินที่นำมาจดทะเบียนอย่างรอบคอบถี่ถ้วน ผิดวิสัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความคุ้นเคยเกี่ยวกับเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินเป็นอย่างยิ่ง การกระทำของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ จึงเป็นการกระทำหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออันเป็นการละเมิดต่อโจทก์เช่นเดียวกับจำเลยที่ ๑ จำเลยทั้งสามจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์เฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ทั้งนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองตัวอย่างข้างต้นที่วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๔๒๗/๒๕๕๕ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๙๓/๒๕๕๖) ซึ่ง เพ็ง เพ็งนิติ (๒๕๖๑) อธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า คำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ โดยมิได้วินิจฉัยว่าเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ก็มิได้หมายความว่าการกระทำนั้นเป็นประมาทเลินเล่อธรรมดา เพราะมีประเด็นให้วินิจฉัยเพียงว่าเป็นประมาทเลินเล่อหรือไม่เท่านั้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” เป็นการแสดงนัยว่า การพิจารณาเรื่องความรับผิดทางละเมิดสามารถอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองในท่อนแรก และอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมในท่อนหลังที่กำหนดลักษณะการกระทำที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่มีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๒๖๔/๒๕๕๘ ที่วินิจฉัยว่า คดีพิพาทตามคำพิพากษานี้ ศาลแรงงานกลางได้วินิจฉัยถึงการกระทำของโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ว่า “การกระทำของโจทก์เป็นเพียงความประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น ยังไม่ถึงกับเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจำเลยซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ให้โจทก์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน”

ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า นอกจากคำพิพากษาข้างต้นได้มีการแยกระหว่างการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและประมาทเลินเล่อธรรมดา และเมื่อกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดาเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นแล้ว ศาลยุติธรรมยังได้พิพากษาคดีนี้โดยให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับ

อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งครอบคลุมการสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ในรายงานการค้นคว้าอิสระของปัญญ์ปพร นกหนู (๒๕๖๕) เรื่อง การใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในศาลยุติธรรม ได้ชี้ให้เห็นเกี่ยวกับปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่กำหนดเขตอำนาจศาล ดังที่ได้พบว่า ศาลยุติธรรมรับฟ้องคดีละเมิดที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจพิจารณาอยู่หลายคดี กล่าวคือ เป็นคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งไม่ได้รับการยกเว้นให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด กรณีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น การฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่เจ้าหน้าที่ปลอมใบคู่มือจดทะเบียนรถยนต์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๗๒๖/๒๕๕๘) การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินการทางวินัยแก่โจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๐๔/๒๕๔๓) เนื่องจากคดีพิพาทดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีความชำนาญเฉพาะในการพิจารณา การที่ศาลยุติธรรมรับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองมาพิจารณานั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจศาล

การแบ่งแยกเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๔ บัญญัติว่า *“ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ...”* และมาตรา ๑๙๗ บัญญัติว่า *“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง...”* อันสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง และถ้าคดีใดไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและศาลอื่น คดีก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับแล้ว กฎหมายมีความประสงค์จะให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ “อำนาจทางปกครอง” เป็นสำคัญ ดังนั้น คำว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) จึงหมายถึง “การใช้อำนาจทางปกครอง”

อย่างไรก็ตาม ความหมายของคำว่า “อำนาจทางปกครอง” ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการให้นิยามจากนักวิชาการนิติศาสตร์ การให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาล ดังเช่นที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐๘/๒๕๕๘ ว่า “อำนาจทางปกครอง หมายถึง อำนาจทางบริหารของรัฐที่มีแหล่งที่มาจากกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด” หรือการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่กำหนดชัดเจนว่าคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ต้องเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง เป็นเหตุทำให้เขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรมไม่ชัดเจนตามไปด้วย อันส่งผลทำให้ศาลยุติธรรมยังรับพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองอยู่ ดังนั้น จึงควรมีการบัญญัติเขตอำนาจศาลปกครองให้ชัดเจน อันจะทำให้ทราบได้ว่า คดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่คดีใดไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ปัญญ์ปพร นกหนู (๒๕๖๕) ได้เสนอว่า ควรมีการเพิ่มนิยามคำว่า “อำนาจทางปกครอง” ไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า “อำนาจทางปกครอง หมายถึง อำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งมิใช่อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรืออำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง” และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครอง เห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จากคำว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” เป็นคำว่า “การใช้อำนาจทางปกครอง” ดังนี้ “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น...”

เอกสิทธิ์ จารุวัฒน์จีรังกร (๒๕๖๖) ได้ศึกษาปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยได้สรุปหลักการสำคัญตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า ในส่วนคดีพิพาทที่มีประเด็นหลักอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง อาจแบ่งได้เป็น

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ โดยในกรณีที่ ๓ นี้เป็นไปตามมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๕, ๑๔/๒๕๔๖, ๒๙/๒๕๔๖, ๓๐/๒๕๔๖ และ ๒/๒๕๔๗ โดยอาจแบ่งได้เป็น ๔ กรณี ดังนี้

๓.๑ กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๒ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๓ กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไป เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะได้รับชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๔ กรณีเจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นชำระค่าเสียหายที่ได้ใช้ให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายหรือความเสียหายที่เกิดกับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนคดีพิพาทที่มีประเด็นหลักอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม อาจแบ่งได้เป็น

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป
๒. คดีพิพาทจากข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง
๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและสิทธิในทรัพย์สิน
๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
๕. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา
๖. คดีพิพาทจากการใช้อำนาจตามกฎอัยการศึก
๗. คดีพิพาทเกี่ยวกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘
๘. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน

ตัวอย่างคำพิพากษาในการวินิจฉัยระดับความร้ายแรงของการประมาทเลินเล่อ

กรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๑. ควันไฟอันเกิดจากไฟไหม้เศษปอจากโรงงานของจำเลยถูกลมพัดลอยไปครอบคลุมผิวจราจรบนถนนเป็นเหตุให้รถโจทก์ถูกรถคันอื่นชนท้าย ซึ่งก่อนหน้านี้กลุ่มควันไฟอันเกิดจากการเผาเศษปอของจำเลยได้เคยถูกลมพัดพาไปครอบคลุมถนนเป็นเหตุให้รถยนต์เกิดชนกันมาแล้ว ๒-๓ ครั้ง แต่ก็ไม่ปรากฏว่าจำเลยได้จัดการวางมาตรการป้องกันแต่อย่างใด คงปล่อยปละละเลยให้เหตุการณ์คงเป็นอยู่เช่นเดิมจนกระทั่งได้เกิดเหตุคดีนี้ขึ้นอีก พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นเหตุสุดวิสัยดังจำเลยอ้างเพราะจำเลยย่อมทราบดีอยู่แล้วว่าลมอาจจะพัดพาเอาควันไฟจากบ่อไปครอบคลุมผิวจราจรบนท้องถนนได้ ซึ่งจำเลยอาจจะป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าวได้โดยย้ายบ่อเผาเศษปอให้ห่างไกลพอที่ลมไม่สามารถจะพัดพาควันไฟมาถึงบริเวณที่เกิดเหตุได้ จำเลยก็หาได้กระทำเช่นว่านั้นไม่ **คดีจึงฟังได้ว่าจำเลยได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**เป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย จำเลยต้องรับผิด (คำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๗๘๙/๒๕๑๘)

๒. การที่เจ้าหน้าที่ไม่เก็บรักษารถยนต์ของทางราชการที่ได้รับอนุญาตให้เก็บรักษาไว้เหมือนอย่างวิญญูชนทั่วไปพึงต้องใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของตน หากเกิดความเสียหายแก่รถยนต์ขึ้น ย่อมถือเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ผังเมืองจังหวัดสงขลาได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาให้เก็บรักษารถยนต์ส่วนกลาง ณ บ้านพักของตนเอง แต่กลับไม่ได้ดำเนินการจัดให้มีที่จอดรถยนต์เป็นสัดส่วนในบ้านพัก โดยจอดรถบนถนนซึ่งอยู่หน้าบ้านพัก จึงเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ทำการดูแลรักษารถยนต์ส่วนกลางเหมือนวิญญูชนทั่วไปพึงต้องใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของตน **จึงถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**ในการเก็บรักษารถยนต์ส่วนกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๖๓/๒๕๕๖)

๓. การที่กรรมการตรวจการจ้างทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการเพิ่มและลดงานตามสัญญาก่อสร้างอาคารโดยไม่เป็นไปตามระเบียบและไม่ตรวจสอบราคาที่แท้จริง จนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายเนื่องจากงานส่วนที่ลดมีราคาสูงกว่างานส่วนที่ผู้รับจ้างต้องทำเพิ่ม การตรวจรับงานจ้างเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการบริหารสัญญาจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขในสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้าง กรรมการตรวจการจ้างต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับพัสดุที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ การไม่ตรวจสอบราคาที่แท้จริงประกอบการเสนอเพิ่มหรือลดงานตามสัญญาก่อสร้างตามระเบียบพัสดุ จนงานส่วนที่ลดมีราคาสูงกว่างานส่วนที่ผู้รับจ้างต้องทำเพิ่ม เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์**จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๓/๒๕๔๘)

๔. กรณีการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา การที่เลขานุการไม่ตรวจสอบใบเบิกเงินที่ผู้ช่วยเลขานุการเสนอ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตยักยอกเงินของทางราชการ หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บังคับบัญชาคือ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ตามมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ “ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด” ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปฏิบัติงาน รวมถึงมีประสบการณ์ในการทำงานเป็นอย่างดี ย่อมรู้และเข้าใจระบบงานได้อย่างถ่องแท้กว่าผู้ใต้บังคับบัญชา หากได้ใช้ความระมัดระวังในการควบคุมกำกับดูแล และคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ย่อมต้องทราบถึงความผิดปกติในการเสนอใบเบิกเงินที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอ แต่กลับไม่ใช้ความระมัดระวังเสียเลยเบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตยักยอกเงินของทางราชการ **จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๙) ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๒๖/๒๕๕๗ ได้พิพากษาโดยมีสาระสำคัญว่า ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ต้องตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่าถูกต้องก่อนจะลงนาม การไม่ตรวจสอบ**เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย

๕. ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบเก็บรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ค โดยในคืนเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักห้องเดียวกับนาย ป. และนาย อ. โดยนาย ป. นอนบนเตียงด้านประตูหน้าห้อง ผู้ฟ้องคดีนอนบนเตียงด้านในถัดไป และนาย อ. นอนที่พื้นห้องระหว่างเตียงของผู้ฟ้องคดีกับผนังด้านหน้าต่างห้อง การที่ผู้ฟ้องคดีวางกระเป๋าเครื่องคอมพิวเตอร์ไว้ที่ชั้นวางของตามสภาพที่เป็นอยู่ภายในห้องพักและวางไว้ใกล้เคียงกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี เป็นการเก็บรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำในสภาวการณ์และสถานที่เช่นนั้นและไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเก็บรักษาโดยขาดความระมัดระวังอย่างผิดปกติ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อมและพฤติการณ์ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานอย่างมาก การที่เครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์สูญหายจึงไม่ได้เกิดจากการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๐๔๔/๒๕๕๐)

๖. การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ของรัฐ ไม่จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็ค ตามระเบียบของทางราชการ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตยักยอกเงิน ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ**ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๒/๒๕๕๒ อ. ๗๓/๒๕๕๐ และ อ. ๔๕๖/๒๕๕๐)

๗. หัวหน้าส่วนโยธาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานโครงการก่อสร้างถนนลูกรัง มีหน้าที่จดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันและผลการปฏิบัติงานเพื่อรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ การที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างไปดูแลงานบางวันและมิได้ปฏิบัติ

ตามหน้าที่ดังกล่าวตามที่ระเบียบกำหนดไว้ **ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** จึงต้องรับผิดต่อทางราชการในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๖๗/๒๕๕๐)

๘. การที่คณะกรรมการตรวจการจ้าง ตรวจรับงานก่อสร้างอาคาร โดยไม่มีการปรับลดค่าจ้างก่อสร้างจากการเปลี่ยนแปลงเสาเข็ม และการไม่ติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ **ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๑๐๒๒/๒๕๕๐)

๙. การที่ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามหนังสือเวียนกระทรวงการคลังที่กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในการนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง เป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทาการทุจริตยักยอกเงิน **ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๙)

๑๐. การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตำแหน่งยามมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยและทรัพย์สินของทางราชการ ได้หลับในขณะปฏิบัติหน้าที่ เป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาความเรียบร้อยและความปลอดภัยตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย **ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๒๕๔/๒๕๕๐)

๑๑. กรณีได้รับอนุญาตให้ใช้รถราชการ โดยจอดรถดังกล่าวไว้นอกรั้วบริเวณบ้านพัก ทั้งที่สามารถนำรถยนต์เข้าไปจอดภายในบ้านพัก เป็นเหตุให้รถคันดังกล่าวสูญหาย **ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๖๒/๒๕๕๑)

๑๒. ผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินของทางราชการโดยไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานทั้งที่ปรากฏข้อพิรุธโดยชัดแจ้ง เช่น การที่กรรมการตรวจรับสินค้าลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ตรวจสินค้าจริง **ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๓๘-๓๓๙/๒๕๔๙)

๑๓. คณะกรรมการตรวจการจ้างรับรองว่าผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จ ทั้งที่งานไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา โดยไม่ได้ออกไปตรวจวัดผลงานที่ส่งมอบจริง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน แต่ได้รับผลงานน้อยกว่าตามสัญญา **เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๑๙๘๙/๒๕๔๙) และศาลฎีกาวินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน (ฎ. ๒๒๘๘/๒๕๓๔)

๑๔. กรณีผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ไม่ตรวจสอบว่ามีการขีดฆ่า คำว่า “หรือผู้ถือ” ออกและขีดคร่อมเช็คแล้วหรือไม่ เป็นเหตุให้มีผู้ทุจริตนำเช็คไปเบิกเงินสดจากธนาคารและนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหลายครั้ง**ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๕๔๙/๒๕๕๐)

๑๕. กรณีได้รับอนุญาตให้นำรถราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพักเป็นครั้งคราว แต่นำไปเก็บรักษาไว้เป็นประจำทุกวัน บ้านพักเป็นสถานที่ไม่รั้วรอบขอบชิด เป็นทางสาธารณะที่คนทั่วไปใช้ร่วมกัน เป็นเหตุให้รถดังกล่าวถูกขโมย **ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๖๒/๒๕๔๙)

๑๖.กรณีได้รับอนุญาตให้ใช้รถราชการและเก็บรักษาไว้ที่บ้านพัก เมื่อทราบว่าพนักงานขับรถไม่นำรถมาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักในเวลาอันสมควร แต่มิได้เอาใจใส่ติดตามรถคืนอย่างเพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมดูแลรถยนต์จะพึงกระทำ และมิได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นเหตุให้พนักงานขับรถนำรถคันดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุ **ถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวที่ต้องร่วมรับผิด** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๙/๒๕๕๑)

๑๗.กรณีผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริต ยักยอกเงินราชการ **ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๙,อ.๗๒/๒๕๕๐, อ.๗๓/๒๕๕๐ และ อ.๔๕๖/๒๕๕๐)

๑๘.นาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ได้ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง **จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๘-๓๓๙/๒๕๔๙)

กรณีไม่ใช่การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ประมาทเลินเล่อธรรมดา)

๑.เมื่อไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดี (พนักงานขับรถเทศบาล) ขับรถด้วยความเร็วสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและการที่ผู้ฟ้องคดีบังคับรถหลบรถคันอื่นที่วิ่งตัดหน้าอย่างกระชั้นชิดก็เพื่อป้องกันมิให้รถของทางราชการชนกับรถคันอื่น ทั้งการสอบสวนรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้พักผ่อนเพียงพอที่จะทำหน้าที่ขับรถยนต์และไม่ได้ดื่มสุราระหว่างขับรถ อันอาจนำมาซึ่งการเกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้พนักงานสอบสวนซึ่งรับแจ้งอุบัติเหตุเห็นว่าน่าเชื่อว่าอุบัติเหตุเกิดจากเหตุสุดวิสัย แต่การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถแซงรถหลายคันซึ่งแล่นตามกันมาในช่องทางเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีต้องระลึกอยู่เสมอว่าในภาวการณ์เช่นนั้นอาจมีรถคันอื่นแล่นเปลี่ยนช่องทางออกมาด้านขวาได้ตลอด แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ อุบัติเหตุจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ ตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๐/๒๕๕๔)

๒. พนักงานขับรถยนต์ได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทางไปปฏิบัติราชการย่อมแสดงให้เห็นว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทางแล้ว แต่ในระหว่างเดินทางมาตรวัดระดับความร้อนแสดงว่าความร้อนสูงขึ้นที่หน้าปัดรถยนต์ อันเป็นการแสดงสัญญาณเตือนความผิดปกติของน้ำในหม้อน้ำ ซึ่งผู้ขับรถยนต์ดังกล่าวอาจจะทราบแต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคงขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน จึงอาจรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดที่ทำให้รถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหายดังกล่าว **ยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๖/๒๕๕๓)

๓. เจ้าหน้าที่ขับรถประจำตำแหน่งของทางราชการประสบอุบัติเหตุเสียหลักพลิกคว่ำเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหาย แต่เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ขับรถยนต์ด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์เพียงพอแล้ว กับทั้งก่อนหน้าที่จะเกิดอุบัติเหตุเจ้าหน้าที่ได้นำรถยนต์คันดังกล่าวเข้าตรวจเช็คสภาพแล้ว แต่ไม่ได้รับรายงานว่ารถยนต์มีความผิดปกติแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่จึงเชื่อโดยสุจริตว่ารถยนต์ประจำตำแหน่งของตนอยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้เป็นปกติ อุบัติเหตุดังกล่าวจึง**มิใช่เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ**ของเจ้าหน้าที่ แต่เชื่อว่าเกิดจากความบกพร่องของชิ้นส่วนรถยนต์อันเป็นเหตุสุดวิสัย เจ้าหน้าที่จึงมิได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๑๑/๒๕๕๓)

๔. ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด ต. มีหน้าที่รับผิดชอบตามปกติมากมายคงไม่สามารถตรวจนับจำนวนเงินกับจำนวนคูปองที่จำหน่ายให้กับญาติของผู้ต้องขังด้วยตนเอง การที่เจ้าหน้าที่การเงินทุจริตลงบัญชีรับเงินน้อยกว่าความเป็นจริง ผู้บัญชาการเรือนจำ ต. **จึงมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**ให้ทางราชการเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๘-๓๓๙/๒๕๔๙)

จากตัวอย่างคำพิพากษาที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามิใช่เป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงข้างต้นนั้น มีข้อสังเกตว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการที่สำคัญในการพิจารณาถึงวิสัยและพฤติการณ์ของการกระทำละเมิดกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ “ก่อนเกิดเหตุ” ด้วย เช่น

- ผู้ฟ้องคดีได้พักผ่อนเพียงพอที่จะทำหน้าที่ขับรถยนต์และไม่ได้ดื่มสุราระหว่างขับรถอันอาจนำมาซึ่งการเกิดอุบัติเหตุ

- พนักงานขับรถยนต์ได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทางไปปฏิบัติราชการย่อมแสดงให้เห็นว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทางแล้ว

- เจ้าหน้าที่ได้ขับรถยนต์ด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์เพียงพอแล้วกับทั้งก่อนหน้าที่จะเกิดอุบัติเหตุเจ้าหน้าที่ได้นำรถยนต์คันดังกล่าวเข้าตรวจเช็คสภาพแล้ว แต่ไม่ได้รับรายงานว่ารถยนต์มีความผิดปกติแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่จึงเชื่อโดยสุจริตว่ารถยนต์ประจำตำแหน่งของตนอยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้เป็นปกติ

ทั้งนี้ พฤติการณ์ “ก่อนเกิดเหตุ” ดังกล่าวได้ช่วยลดทอนระดับของการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงลงมาเป็นประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา) โดยหากพิเคราะห์จากตัวอย่างกรณีแรกข้างต้นดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๐/๒๕๕๔ การกระทำของผู้ฟ้องคดี (พนักงานขับรถเทศบาล) ใน “ขณะเกิดเหตุ” คือ การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถแซงรถหลายคันซึ่งแล่นตามกันมาในช่องทางเดียวกัน ผู้ฟ้องคดี “ต้องระลึกอยู่เสมอ” (แต่ไม่ได้ระลึก) ว่าในภาวการณ์เช่นนั้นอาจมีรถคันอื่นแล่นเปลี่ยนช่องทางออกมาด้านขวาได้ตลอด แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดี “ปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่” อุบัติเหตุจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์ “ก่อนเกิดเหตุ” ที่เป็นประโยชน์ในการมาช่วยลดทอนระดับของการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งไม่มีข้อมูลอ้างอิงอื่นที่น่าเชื่อถือ เช่น พนักงานสอบสวนซึ่งรับแจ้งอุบัติเหตุเห็นว่าน่าเชื่อว่าอุบัติเหตุเกิดจากเหตุสุดวิสัย เป็นต้น เข้ามาประกอบการวินิจฉัยระดับของการประมาทเลินเล่อดังกล่าวแล้ว พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีก็อาจถูกวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ข้อเสนอแนะ

ฐานรากสำคัญในการวินิจฉัยว่าการกระทำลักษณะใดเข้าข่ายเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาและการกำหนดมาตรการทางปกครองต่างๆ คือ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงมีความสำคัญยิ่ง ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้สอบสวนและให้ความเห็นต่อเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด โดยความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัดและต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ที่มา: https://nptgabion.com/civil-works/

ปัจจุบันพบว่าเจ้าสังกัดมักจะมีความเห็นไปในทางที่สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น บุคคลที่เจ้าสังกัดจะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งให้มาเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น โดยหลักกฎหมายปกครองทั่วไปแล้วจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นกลาง ไม่มีความเกี่ยวข้องกับเหตุละเมิดที่เกิดขึ้น หรืออาจอยู่ในข่ายที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ข้อสำคัญที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดไว้ คือ การกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการทำความเห็นว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ดังนั้นในอนาคตหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจึงควรกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้มีบุคคลที่มีความรู้ทางกฎหมายร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งมีที่มาจากความเป็นนามธรรมของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกัน ผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและกระทรวงการคลังจึงควรตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีนั้นๆ สามารถเทียบเคียงกับคดีที่กระทรวงการคลังหรือศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้หรือไม่ ซึ่งการที่จะสามารถค้นหาเรื่องมาเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงได้นั้น กระทรวงการคลังและศาลปกครองในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะต้องมีฐานข้อมูลที่เปิดให้หน่วยงานอื่นๆ สามารถสืบค้นได้อย่างสะดวก เช่น ในสื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ การจัดอบรมสัมมนา เป็นต้น ทั้งนี้ อาจรวมถึงการเปิดให้บริการคลินิกให้คำปรึกษาทางออนไลน์ด้วย

บรรณานุกรม

กรมบัญชีกลาง. (๒๕๕๗). *คู่มือการบรรยายความรู้เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.* สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จาก https://legal.moph.go.th/index.php?option=com_remository&Itemid=814&func=fileinfo&id=199

กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานเลขานุการกรม กลุ่มนิติการ. (๒๕๖๔). *ประมาท ประมาทเลินเล่อ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต่างกันอย่างไร.* สืบค้นเมื่อ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จาก http://ofs101.ldd.go.th/LDDOFS/ofskm03/03/0303/2564/030325640011.pdf?

จิตติ ติงศภัทิย์. (๒๕๑๖). *กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย.* กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๔). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด.* (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ธนาชัย มาโนช และ อวยชัย อิสรวิริยะสกุล. (๒๕๖๕). “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเหตุแห่งความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๒๕๓๙”. *วารสาร Mahidol R2R e-Journal,* ๙(๑) มกราคม-เมษายน ๒๕๖๕. สืบค้นเมื่อ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จาก https://he01.tci-thaijo.org/index.php/mur2r/article/view/245965

ธนานันท์ รอดสังวาล. (๒๕๕๘). *ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่.* วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปัญญ์ปพร นกหนู. (๒๕๖๕). *การใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในศาลยุติธรรม.* การค้นคว้าอิสระ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เพ็ง เพ็งนิติ. (๒๕๖๑). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง.* (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑). กรุงเทพฯ: กรุงสยามพับลิสชิ่ง.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๔๙). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (๒๕๕๕). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๑). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,* ๒๘(๒) มิถุนายน ๒๕๔๑: ๓๖๖, ๓๖๙-๓๗๐.

สำนักงานศาลปกครอง. (๒๕๔๗). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.

สำนักงานศาลปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. (๒๕๖๒). “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” แต่ไม่เกิดความเสียหายไม่ต้องชดใช้ฐานละเมิด. *หนังสือรวมบทความอุทาหรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง ปฏิบัติราชการอย่างไร “ให้ปลอดภัย”*. สืบค้นเมื่อ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จาก http://www.nabinla.go.th/news/doc_download/a_260320_143918.pdf

เอกสิทธิ์ จารุวัฒน์จีรังกร. (๒๕๖๖). *ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙*. ศูนย์วิทยบริการศาลยุติธรรมเฉลิมพระเกียรติ. สืบค้นเมื่อ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จาก https://library.coj.go.th/pdfview.html?fid=51410&table=files_biblio

ลดคอร์รัปชันด้วยการปรับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐสู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชนตามแนวคิด **7S McKinsey**

Reduce corruption by adjusting the paradigm of public administration towards public services for the people based on the 7S McKinsey concept

นิภาพรรณ เจนสันติกุล*

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และนำเสนอแนวทางการลดการคอร์รัปชัน โดยใช้แนวคิดของ 7S McKinsey มาอธิบายกับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐสู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชน ผลการวิเคราะห์ พบว่า แนวทางที่หนึ่ง ปรับ 3S คือ โครงสร้าง ระบบ และค่านิยม ร่วมด้วยการทำให้โครงสร้างทางสังคมมีความแตกต่างกันให้น้อยลง ปรับโครงสร้างระบบราชการ และค่านิยม

---

* อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ร่วมเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยม แนวทางที่สอง ลด 4S คือ กลยุทธ์ บุคลากร ทักษะ และแบบแผนการบริหาร ด้วยการลดการรวมศูนย์อำนาจและเพิ่มการกระจายอำนาจส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ลดการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่รัฐ ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารงานภาครัฐ เน้นทักษะการจัดการอารมณ์เพื่อลดการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน และเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐปรับเปลี่ยนไปสู่การให้บริการสาธารณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ คุณค่าสาธารณะ และความเป็นพลเมือง

Abstract

This academic article aims to analyze the situation and present guidelines for reducing corruption. Using the concept of 7S, McKinsey explains the public administration paradigm towards public services for the people. The results of the analysis found that the first approach is to adjust the 3S: structure, system, and shared values. By making social structures less different. Adjusting the bureaucratic structure and shared values regarding the patronage system and authoritarianism. The second approach is to reduce the 4S: strategies, personnel, skills, and management plans. By reducing centralization and increasing decentralization, we promote democracy. Reduce the use of discretion by government officials. Push for change in management and public administration behavior. Emphasis on emotional management skills to reduce involvement in corruption and for public administration to change to provide public services that take into account public benefits, public value, and citizenship.

“

...คอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน...

”

บทนำ

คอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนานและหากย้อนไปจะพบว่าการคอร์รัปชันเติบโตมาพร้อมกับการปกครองและระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และเต็มไปด้วยโครงสร้างที่มีความเป็นทางการ มีการดำเนินงานตามระเบียบข้อบังคับ และมาพร้อมกับอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา เพราะอำนาจที่ได้รับมักถูกใช้ไปในทางที่ผิด โดยระยะแรกพุ่งเป้าไปที่กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ระยะที่สองเป็นกลุ่มข้าราชการ นักการเมืองและนักธุรกิจ และระยะที่สามที่เรียกกันว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ผ่านการสร้างความชอบธรรมทางนโยบายสาธารณะและมักอ้างว่าการดำเนินการเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ (สิทธิโชค ลางคุลานนท์, ๒๕๕๒; ปิยะธิดา อภัยภักดิ์, ๒๕๖๑) ในช่วงระหว่างปี ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔ สะท้อนให้เห็นว่าการต่อต้านคอร์รัปชันเริ่มมีความจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะมีการวางโครงสร้างพื้นฐานในการต่อต้านคอร์รัปชันทั้งในแง่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระไว้ทั้งสิ้น ๕ องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๒๒๒ - ๒๒๗) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา ๒๒๘ - ๒๓๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๓๒ - ๒๓๗) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๒๓๘ - ๒๔๕) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๒๔๖ - ๒๔๗) โดยทำงานได้โดยอิสระ ปราศจากการควบคุมจากองค์กรอื่น เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้เล่นสำคัญในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน (ไทยพับลิก้า, ๒๕๕๙) คำถามชวนคิดคืออะไรทำให้เกิดการคอร์รัปชันได้ และหากพิจารณาถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นผู้แสดงหลักในเหตุการณ์ต้องพิจารณาย้อนไปว่ากลุ่มใดบ้างที่มีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์การคอร์รัปชัน เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การกินตามน้ำหรือปิดหูปิดตา การเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานหรือการสมัครเข้าทำงาน การรับสินบาทคาดสินบน การประมูลโครงการ (การฮั้วกัน) การรับค่าคอมมิชชั่น และระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้อง ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ที่มีอำนาจและมีตำแหน่งหน้าที่การงาน บางกลุ่มเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องการสินบนโดยให้มีการจ่ายตามช่องทางปกติของทางราชการ แต่ให้เพิ่มสินบนรวมเข้าไว้กับการจ่ายค่าบริการของหน่วยงานนั้น ๆ โดยที่เงินค่าบริการปกติที่หน่วยงานนั้นจะต้องได้รับก็ยังคงได้รับต่อไป เช่น การจ่ายเงินพิเศษ

ให้แก่เจ้าหน้าที่ในการออกเอกสารต่าง ๆ นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมปกติที่ต้องจ่ายอยู่แล้วเป็นการคอร์รัปชันตามน้ำ หรือในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องเงินจากผู้ขอรับบริการโดยตรง โดยที่หน่วยงานนั้นไม่ได้มีการเรียกเก็บเงินค่าบริการแต่อย่างใด เช่น ในการออกเอกสารของหน่วยงานราชการไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่กรณีนี้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ที่มาใช้บริการของหน่วยงานของรัฐเป็นการคอร์รัปชันทวนน้ำ จะเห็นได้ว่าตำแหน่งหน้าที่มีผลต่อการกระทำผิด เช่น อำนาจในการอนุญาต การอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ประกอบการเอกชนมักจะยอมเสียเงินติดสินบนเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว หรือในกรณีที่ข้าราชการผู้ใหญ่ทุจริตแล้วไม่ถูกลงโทษ ข้าราชการชั้นผู้น้อยจึงเลียนแบบกลายเป็นความเคยชิน และมองไม่เห็นว่าการกระทำเหล่านั้นจะเป็นการคอร์รัปชัน หรือมีความสับสนระหว่างสินน้ำใจกับคอร์รัปชัน (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๖๓)

จากกรณีตัวอย่าง เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจที่มาจากตำแหน่งหน้าที่นั้นมีลักษณะที่สำคัญ คือ อำนาจในการควบคุม อำนาจในการมีอิทธิพลและอำนาจในการครอบงำ และเพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปอย่างเสมอภาคและถูกต้อง ผู้เขียนมีความเห็นว่าจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance) ซึ่งในที่นี้หมายถึง อำนาจที่จะแยกให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ไม่ใช่แยกจากกันโดยเด็ดขาดหรือมีอิสระไม่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน แต่เป็นการทำให้อำนาจนั้นถ่วงดุลกันที่เรียกว่า “ดุลแห่งอำนาจ” (Balance of Power) สำหรับ “การตรวจสอบแห่งอำนาจ” (Check of Power) ให้เป็นไปตามหลักการของ Montesquieu นั่นหมายความว่าแต่ละอำนาจไม่มีอำนาจเหนือกันและไม่สามารถลิดรอนอำนาจกันได้ (Omeregbe, 2010)

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจมักถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมการเมืองอย่างกว้างขวางว่ามีลักษณะล้าหลังและถอยกลับไปสู่กลไกที่มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย หรือ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่ส่งผลให้เกิดภาวะรัฐบาลผสมถูกตรวจสอบควบคุมกำกับได้ง่ายจนไม่สามารถมีความเข้มแข็งในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินเพื่อตอบสนองต่อประชาชน ขณะเดียวกันรัฐสภาก็อยู่ในสภาวะที่ถูกครอบงำจากอำนาจ “รัฐราชการ” (bureaucratic-state polity) จนส่งผลให้ระบบการเมืองขาดเสถียรภาพทางการเมือง (ชลาลัย สุขสถิต และคณะ, ๒๕๖๐)

จากสถานการณ์ข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่อง **ลดคอร์รัปชันด้วยการปรับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐสู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชนตามแนวคิด 7S McKinsey** มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และนำเสนอแนวทางการลดการคอร์รัปชัน โดยใช้แนวคิดของ 7S McKinsey มาอธิบายกับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐสู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การปรับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐสู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชนตามแนวคิด 7S McKinsey

อลงกต สารกาล (๒๕๖๒) ได้อธิบายถึงกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ที่มีพัฒนาการตั้งแต่ในยุคที่กล่าวถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่เรียกว่า “ทฤษฎีระบบราชการ” ที่ยึดติดความเป็นทางการและกฎระเบียบสู่กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ที่นำแนวคิดของภาคเอกชนมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและเกิดการปฏิรูปการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์และหลักการทางบริหารธุรกิจมาใช้เป็นฐานคติหลักในการสร้างตัวแบบจนมาสู่กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการบริการของภาคราชการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องใช้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ มีความรอบคอบรอบด้าน และตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดในการรับใช้ประชาชน ซึ่งเรียกว่า การคิดเชิงยุทธศาสตร์ หลักการนี้จะทำให้ได้นโยบายที่รอบคอบรัดกุม ส่วนในการกระทำการใด ๆ ของราชการต้องปฏิบัติโดยยึดหลักประชาธิปไตย คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่กระบวนการคิด กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติ โดยยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยนัยดังกล่าว รูปแบบการใช้อำนาจต้องเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนใช้อำนาจนั้นไปในการแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองจนมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ ถือเป็นกลไกการปกครองตนเองของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามีความพยายามปรับปรุง แก้ไข ลดข้อบกพร่องการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและส่งเสริมให้เกิดกลไกการทำงานอย่างมีส่วนร่วม เมื่อนำพัฒนาการองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์มาเชื่อมโยงกับรูปแบบการบริหาร 7S ของ McKinsey จะพบว่า กลไกการทำงานมีความเชื่อมโยงกันและมีมิติของการส่งเสริมการบริหารงานของภาครัฐอย่างมีธรรมาภิบาลและลดปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหาร 7S ของ McKinsey มีองค์ประกอบ คือ โครงสร้าง (Structure) กลยุทธ์ (Strategy) ระบบ (Systems) บุคลากร (Staff) แบบการบริหาร (Styles) ทักษะ (Skill) ค่านิยมร่วมกัน (Shared Values) (Ravanfar, 2015; Masfi & Sukartini, 2022) รูปแบบการบริหาร 7S ของ McKinsey เป็นรูปแบบการบริหารที่ช่วยให้องค์กรร่วมกันวิเคราะห์ศักยภาพและค้นหาจุดบกพร่องในการทำงาน โดยรูปแบบดังกล่าวจะช่วยให้บุคลากรมองเห็นภาพของการทำงานและกลไกการทำงานในแต่ละส่วนได้ชัดเจนเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน โดยผู้เขียนขอนำองค์ประกอบ 7S มาใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้

โครงสร้าง (Structure)

โครงสร้าง หมายถึง การรวมกลุ่มกิจกรรมและการกระจายอำนาจหน้าที่ภายในองค์กร ในที่นี้ผู้เขียนนำไปวิเคราะห์โครงสร้าง ๒ ส่วน คือ ๑) โครงสร้างทางสังคม และ ๒) โครงสร้างระบบราชการ โดยโครงสร้างทางสังคม เป็นการอธิบายให้เห็นว่าความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำทางอำนาจนำไปสู่การทำให้เกิดชนชั้นทางสังคมและการเข้าไม่ถึงสิทธิและโอกาสต่าง ๆ ซึ่ง Korpi (2006 อ้างถึงในธร ปีติดล, ๒๕๖๔) ระบุว่าโครงสร้างอำนาจที่จะนำไปสู่การลดลงของความเหลื่อมล้ำนั้น ก็คือโครงสร้างทางการเมือง

> ...การลดความเหลื่อมล้ำทางอำนาจผ่านโครงสร้างทางสังคมและนำไปสู่การลดการทุจริตคอร์รัปชัน คือ **การทำให้โครงสร้างทางสังคมมีความแตกต่างกันให้น้อยลง**ผ่านการดำเนินงานโครงการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้...

ที่เอื้ออำนวยให้กับกลุ่มแรงงานหรือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยอื่น ๆ ในการได้มาซึ่งอำนาจในการเจรจาต่อรองที่ส่งผลไปสู่การเปลี่ยนนโยบายได้ ข้อสังเกตนี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกได้ดี โดยเมื่อเปรียบเทียบสภาพความเหลื่อมล้ำของประเทศเหล่านี้ในช่วงก่อนและหลังการขยายสิทธิทางการเมืองให้กับประชาชน ก็ย่อมเห็นความเชื่อมโยงระหว่างการขยายสิทธิทางการเมืองกับทิศทางโดยรวมของความเหลื่อมล้ำที่ลดลง

ดังนั้น การลดความเหลื่อมล้ำทางอำนาจผ่านโครงสร้างทางสังคมและนำไปสู่การลดการทุจริตคอร์รัปชัน คือ การทำให้โครงสร้างทางสังคมมีความแตกต่างกันให้น้อยลงผ่านการดำเนินงานโครงการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ เช่น การขยายโอกาสของคนจนในการเข้าถึงบริการสังคมต่าง ๆ การสร้างโอกาสในการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองและไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ ๑๐ ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ และส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางสังคมอย่างเท่าเทียมในทุกมิติ โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความบกพร่องทางร่างกาย เชื้อชาติ ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจ และในส่วนของโครงสร้างระบบราชการ ด้วยความที่ระบบราชการมีความเป็นทางการและมีการดำเนินงานตามกฎระเบียบและเน้นการติดต่อแบบเป็นทางการ ทำให้การเข้าถึงบริการภาครัฐมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อน ทำให้ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชนที่ต้องการความสะดวกและรวดเร็วในการติดต่องานนำไปสู่การให้สินบน เป็นต้น

ดังนั้นการลดการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินงานหรือการจัดทำโครงการให้มีความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลและมีการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์กรระบบราชการใหม่ให้ระบบราชการมีความกระชับ ชัดเจน และเป็นเอกภาพในการบริหารงานและการให้บริการมากขึ้น เพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการและเป็นการประหยัดงบประมาณในระยะยาว (อิทธิชัย สีดำ, ๒๕๖๖)

การปรับโครงสร้างระบบราชการต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการแบบเดิมที่รัฐบาลทำหน้าที่จัดส่งบริการผ่านโครงสร้างระบบราชการของหน่วยงานของรัฐบาล การจัดส่งบริการจะดำเนินการจากบนลงล่างตามกลไกลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchical Mechanism) ระบบการบริหารแบบนี้เป็นระบบปิด ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมและเน้นไปที่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ปรับเปลี่ยนมาเป็นการให้บริการสาธารณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ คุณค่าสาธารณะ และความเป็นพลเมือง โดยการให้บริการสาธารณะไม่ควรยึดติดกับการให้บริการของหน่วยงานรัฐเพียงหน่วยงานเดียว แต่สามารถให้บริการโดยมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมแบบเครือข่ายและหุ้นส่วนเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันและส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย (ไพศาล บรรจุสุวรรณ์, ๒๕๕๙)

การจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวจะลดการทุจริตคอร์รัปชันลงและส่งเสริมให้ประชาชนมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการพิจารณาถึงคุณค่าของบริการสาธารณะที่รัฐจัดสรรให้ว่าคุ้มค่าตามทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดหรือไม่ ทั้งนี้เมื่อระดับการพัฒนาของภาคประชาสังคมสูงเพียงพอตามระบอบประชาธิปไตย อำนาจรัฐจะกลายเป็นอำนาจที่จัดทำการบริหารสาธารณะอย่างแท้จริงและขึ้นอยู่กับสังคมอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากอิทธิพลและการควบคุมโครงสร้างของประชาสังคมคงอยู่อย่างต่อเนื่อง (Cleveland, 2002) นั่นคือ “อำนาจสาธารณะ” ที่เป็นการผสมผสานระหว่างการบริหารราชการและการปกครองตนเองโดยสาธารณะ (Mamun, 2018) และปรับระบบการให้บริการเป็นภาครัฐดิจิทัลใช้เทคโนโลยีสำหรับระบบ การอนุมัติ การอนุญาต การควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้มีความโปร่งใสและลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

กลยุทธ์ (Strategy)

กลยุทธ์ หมายถึง แผนงานโดยส่วนรวมที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากร เพื่อการบรรลุเป้าหมาย กลยุทธ์การลดคอร์รัปชันมีการดำเนินงานทั้งในเชิงการป้องกันและปราบปราม โดยพยายามพัฒนานวัตกรรมและเครื่องมือมาใช้ในการตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงาน ดังนั้นในมุมมองของผู้เขียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการลดกลยุทธ์บางกลยุทธ์ที่ไม่สำคัญด้วยการประเมินความสำเร็จ ความล้มเหลวของการดำเนินงานที่ผ่านมา และมุ่งเน้นกลยุทธ์เชิงรุกที่มุ่งเน้นการสร้าง เสริม ให้ทุกคนทุกระดับรู้ เข้าใจ และป้องกันการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในทุกส่วนงาน เช่น กลยุทธ์การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมที่เน้นการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมผ่านนักเรียน นักศึกษา ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ผ่านการจัดงานสัมมนาการเทศน์เพื่อป้องกันการทุจริต การจัดกิจกรรมกับกลุ่มนักเรียน นักศึกษา อาทิ การประกวดวาดภาพ การประกวดสุนทรพจน์ การประกวดบทความ การจัดค่ายเยาวชนสัมพันธ์ และการจัดโครงการยุวทูต ป.ป.ช. ซึ่งกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับกลุ่มเยาวชนเป้าหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน การจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์พิเศษเพื่อการรณรงค์ การ์ตูนรณรงค์ป้องกันและปราบปรามการทุจริต “หมู่บ้านช่อสะอาด” เป็นการ์ตูนตอนละ ๑ แผ่น ที่มุ่งนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกลยุทธ์นี้มุ่งเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายที่มีความเฉพาะ

เจาะจงและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหลากหลายช่องทาง (อภิญญ์พัทร์ กุสิยารังสิทธิ์, สุภาภรณ์ ศรีดี และสันทัด ทองรินทร์, ๒๕๖๖)

อย่างไรก็ตามกลยุทธ์ที่ดี คือ กลยุทธ์ที่ออกแบบโดยให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคามพร้อมกับข้อมูลสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกอย่างรอบด้านเพื่อนำเสนอกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ มีวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถประเมินผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) โดยคำนึงถึงความแตกต่างและประเภทขององค์กรที่นำไปปฏิบัติ

ระบบ (Systems)

ระบบ หมายถึง ระเบียบวิธีปฏิบัติงานและกระแสข้อมูลประจำวัน ในที่นี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าระบบที่มีความบกพร่องและทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพในการลดการทุจริตคอร์รัปชัน คือ ระบบข้อมูลข่าวสาร และระบบการแจ้งเบาะแสและข้อร้องเรียนการทุจริต แม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีและแพลตฟอร์มออนไลน์ แต่ก็ยังขาดความชัดเจนและความเป็นเอกภาพ ดังที่ ณัฐรดา ชัยพัฒน์ (๒๕๖๒) ได้ระบุว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการพิจารณารับคำร้องขอเพื่อให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเมื่อได้รับผลกระทบจากการเป็นผู้ชี้เบาะแสที่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่ครอบคลุมและชัดแจ้ง ย่อมส่งผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขาดความแน่นอนในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส และอาจทำให้ผู้ชี้เบาะแสขาดความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจได้เมื่อยื่นคำร้องให้ความคุ้มครองแล้วจะไม่ได้รับความคุ้มครอง นำไปสู่การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในเบื้องตนที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าเพื่อให้ระบบดังกล่าวมีประสิทธิภาพและทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความปลอดภัยในการแจ้งเบาะแสด้วยการปรับปรุงระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยการติดตามข้อมูล ลดขั้นตอนที่ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความยุ่งยากในการแจ้งเบาะแส และควรมีการประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละระบบอย่างต่อเนื่องและจัดระบบข้อมูลให้มีการเข้าถึงง่าย ด้วยข้อจำกัดที่ว่าการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎหมายตลอดจนแนวปฏิบัติภายในของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นกรณี ๆ ไป อาจทำให้เกิดความยากลำบากและการไม่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการแจ้งเบาะแส ในส่วนของระบบข้อมูล ควรมีการสร้างแอปพลิเคชัน และระบบงาน ระบบข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินงานต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดชั้นความลับและการปกป้องสิทธิของผู้แจ้งเบาะแสตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยและมีมาตรการที่เข้มงวด มีบทลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง และส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะมากขึ้นเพื่อตรวจสอบการทำงานและสร้างความโปร่งใส

บุคลากร (Staff)

บุคลากร หมายถึง คุณลักษณะทางประชากรของบุคคลภายในองค์การ ในที่นี้ควรเป็นบุคลากรทุกระดับ เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน เด็กและเยาวชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน นักธุรกิจ บุคลากรสถาบันการศึกษาและสถาบันต่าง ๆ สื่อมวลชน ล้วนเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการจะลดปัญหาดังกล่าวได้ โดยทำให้ทุกคนมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันซึ่งจะเป็นการลดการใช้ดุลพินิจบุคลากร นอกจากนี้ควรให้ทุกคนทุกฝ่ายต่างมีบทบาทหน้าที่ หนุนเสริมซึ่งกันและกันเริ่มตั้งแต่การตระหนักและให้ความสำคัญ การสร้างการรับรู้ ถ่ายทอดเรื่องราว สร้างสรรค์กิจกรรม เครือข่ายเพื่อการป้องกันและลดปัญหาการคอร์รัปชัน ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วม (Participation) ความเป็นหุ้นส่วนและความเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารและจัดการบริการสาธารณะ (Partnership and Empowerment) เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

แบบการบริหาร (Styles)

แบบการบริหาร หมายถึง แบบแผนทางพฤติกรรมการบริหาร ในที่นี้ควรลดการรวมศูนย์อำนาจ แม้ว่าประเทศไทยพยายามที่จะกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับพบว่าบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอย่างจำกัดอยู่มาก ด้วยกฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมาก การตรวจสอบควบคุมดูแลที่เข้มข้นโดยราชการส่วนกลางอย่างกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนองค์กรอิสระอย่างสำนักตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำให้เกิดปัญหาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ (สรวิศ มา, ๒๕๖๕) เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชันควรมีการกระจายอำนาจเป็นการทำให้อำนาจอยู่ในส่วนอื่น ๆ ของสังคมและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงการบริหาร (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๖๐; วุฒิสาร ตันไชย, ๒๕๖๐) เมื่อมีการกระจายอำนาจไปยังทุกส่วนถือเป็นการผลักดัน ทิศทางการทำงานที่มีประสิทธิภาพและพฤติกรรมขององค์กรภาครัฐให้ลดกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อผลลัพธ์ของงาน มีการมอบหมายงานและกระจายอำนาจออกไป มีการวัดผลการทำงานอย่างเป็นระบบ และมุ่งตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ (Ritz, Weißmüller & Meynhardt, 2023) จะทำให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย โดย “ประชาธิปไตยที่มีชีวิต คือการทำทุกชีวิตให้มีประชาธิปไตย”

ทักษะ (Skill)

ทักษะ หมายถึง สิ่งที่บุคคลและองค์กรกระทำได้ดี ความสามารถดีเด่นขององค์กร ในที่นี้ผู้เขียนขออธิบายถึงทักษะที่บุคลากรทุกคนทุกระดับควรมีเนื่องจากเป็นทักษะที่จะนำไปสู่การยับยั้งชั่งใจและสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจในการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน นั่นคือ ทักษะการจัดการอารมณ์ รู้คิดไตร่ตรอง ในสภาวะอารมณ์จิตใจที่อ่อนแอและมีปัญหา เช่น บุคคลที่มีปัญหาทางการเงิน ปัญหาชีวิตส่วนตัว หรือการมีความต้องการอยากได้หรือความสามารถในการจำแนกผลประโยชน์ส่วนตัวและผลปะโยชน์ส่วนรวมลดลงย่อมทำให้จิตใจและการตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะกระทำผิดได้ เช่นเดียวกันกับในทางอาชญากรรม

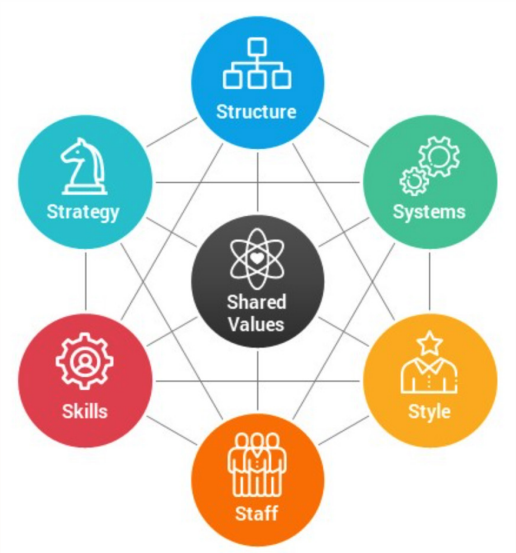
> ...ผู้นำองค์กรถือเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนและสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี ที่ปลอดภัยและทำให้สถานที่ทำงานปลอดการทุจริตคอร์รัปชันได้ ด้วยการสร้างสถานที่ทำงานแห่งความสุข...

ที่มีการระบุว่าสภาพแวดล้อมมีผลต่อการก่ออาชญากรรม กล่าวคือ สภาพแวดล้อมที่มีแสงสว่างน้อย มืดมิด มักเป็นสถานที่ก่ออาชญากรรม

ดังนั้นการลดอาชญากรรม คือ การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมเพื่อสร้างสถานที่ที่ปลอดภัยหรือการทำให้พื้นที่มีความปลอดภัย เช่น การออกแบบพื้นที่สาธารณะที่มีแสงไฟเพียงพอ มีกล้องวงจรปิดเพื่อลดโอกาสการกระทำผิดและการซ่อนตัว เช่นเดียวกับการลดการทุจริตคอร์รัปชัน หากมีการเสริมสร้างทักษะการจัดการอารมณ์ไม่ให้มีความอ่อนแอย่อมไม่ตกเป็นเหยื่อหรือเป็นผู้กระทำผิด ซึ่งทักษะการจัดการอารมณ์จะต้องควบคู่ไปกับการส่งเสริมค่านิยมร่วมในองค์กรส่งเสริมทักษะการคิดแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม มีความอายและความไม่ทนต่อการทุจริต โดยผู้นำองค์กรถือเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนและสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี ที่ปลอดภัยและทำให้สถานที่ทำงานปลอดการทุจริตคอร์รัปชันได้ ด้วยการสร้างสถานที่ทำงานแห่งความสุข (Happy Workplace) (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, ๒๕๖๑; Mittal, 2023) ซึ่งสถานที่ทำงานแห่งความสุขจะมีผลกระทบทางบวกต่อคุณภาพชีวิตของบุคลากร

ค่านิยมร่วมกัน (Shared Values)

ค่านิยมร่วมกัน หมายถึง ค่านิยมร่วมกันที่สมาชิกขององค์กรอุทิศตน ซึ่งสำหรับสังคมไทยควรปรับเปลี่ยนค่านิยมอำนาจนิยม ระบบอุปถัมภ์ การยกย่องวัตถุ และชื่อเสียง (วรธา มงคลสืบสกุล, ๒๕๖๖) เนื่องจากค่านิยมดังกล่าวเป็นปัญหาในการบริหารงานภาครัฐที่สะสมมาอย่างยาวนาน แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการดำเนินการในการกำหนดนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริต การประกาศเจตจำนงสุจริต การกำหนดระเบียบ จรรยาบรรณวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง แต่ปัจจุบันยังพบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันอยู่จำนวนมาก ที่ปรากฏเป็นข่าว อาทิ การระบุงบประมาณสำหรับโครงการอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) โรงเรียนที่สูงกว่าความเป็นจริงหรือในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินและบัญชีที่ทำการยักยอกเงินงบประมาณของทางราชการไปใช้จ่ายส่วนตัว โดยใช้อำนาจหน้าที่ที่สามารถเข้าถึงรหัสการเบิกถอนเงินจากธนาคารได้ เป็นต้น (ทีมข่าวอาชญากรรม, ๒๕๖๖)



7S ของ McKinsey

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรเปลี่ยนค่านิยมแบบเก่าและปรับไปสู่การสร้างความนิยมร่วมในการปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และมีการยกย่องบุคคลต้นแบบในองค์กรทุกระดับอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อเป็นการเชิดชูและส่งเสริมค่านิยมการทำงานที่ดีในทุกองค์กรและส่งเสริมสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา ให้ปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์ สุจริต และส่งเสริมกิจกรรมที่ทำให้เด็กและเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม การให้คุณค่ากับงาน และทำงานโดยไม่เบียดเบียนผู้อื่น

ดังพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๔๙๙ ที่ระบุว่า

> *“...การที่จะประกอบกิจใด ๆ ให้เจริญเป็นผลดีนั้น ย่อมต้องอาศัยความอุตสาหะพากเพียร และความซื่อสัตย์เป็นรากฐานสำคัญ ประกอบกับจะต้องเป็นผู้มีจิตใจเมตตา กรุณา ไม่เบียดเบียนผู้อื่นและย่อมที่จะบำเพ็ญประโยชน์ให้เกิดแก่ส่วนรวมตามโอกาสอีกด้วย....”*

(กลุ่มป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, ม.ป.ป.)

> “...กระบวนการในการปรับเปลี่ยนและลดคอร์รัปชันกับการปรับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐสู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชนจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจากซึ่ง “ความเชื่อว่าจะทำได้”...”

บทสรุป

กระบวนการในการปรับเปลี่ยนและลดคอร์รัปชันกับการปรับกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐสู่การบริการสาธารณะเพื่อประชาชนจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจากซึ่ง “ความเชื่อว่าจะทำได้” การจะแก้ไขปัญหาที่ฝังรากลึกและมีมาอย่างยาวนานไม่สามารถแก้ไขได้ภายในระยะเวลาสั้นหรือแก้ไขให้สำเร็จได้โดยหน่วยงานเดียว หากแต่ต้องเกิดขึ้นจากความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาร่วมกันทุกฝ่ายในสังคม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมต่างได้รับผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบที่แตกต่างกันไปแต่ผลที่เกิดโดยรวม คือ การทุจริตคอร์รัปชันนำไปสู่การใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่ไม่คุ้มค่า ส่งผลเสียทางเศรษฐกิจและสังคม กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม คอร์รัปชันจะอ่อนแอเมื่อจิตและพลังของประชาชนมีความเข้มแข็งในการต่อต้านและลดการทุจริตคอร์รัปชัน

ทั้งนี้ในบทความได้นำเสนอแนวทางไว้สองแนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง ปรับ 3S คือ โครงสร้าง ระบบ และค่านิยมร่วม ด้วยการทำให้โครงสร้างทางสังคมมีความแตกต่างกันให้น้อยลงผ่านการดำเนินงานโครงการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ ปรับโครงสร้างระบบราชการ ปรับปรุงระบบและพัฒนาแอปพลิเคชัน และค่านิยมร่วมเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยม และแนวทางที่สอง ลด 4S คือ กลยุทธ์ บุคลากร ทักษะ และแบบแผนการบริหาร ด้วยการลดการรวมศูนย์อำนาจ ลดการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่รัฐ มุ่งเน้นการสร้าง เสริม ให้ทุกคนทุกระดับรู้ เข้าใจและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารงานภาครัฐ มีทักษะการจัดการอารมณ์เพิ่มขึ้นเพื่อลดการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน และเพื่อให้การบริการงานภาครัฐปรับเปลี่ยนสู่การให้บริการสาธารณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ คุณค่าสาธารณะ และความเป็นพลเมือง โดย **7S ของ McKinsey เป็นแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ภายในองค์กร เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งภายในองค์กรซึ่งสะท้อนให้เห็นภาพพัฒนาการกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์จากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับอำนาจตามสายการบังคับบัญชาสู่การบริหารงานสาธารณะที่พยายามทำให้เกิดเครือข่ายการทำงาน ลดการใช้ดุลพินิจ กระจายอำนาจเสริมพลังอำนาจให้กับบุคลากรทุกฝ่ายได้ใช้สิทธิและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันเพื่อให้การบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน**

ข้อเสนอแนะ

๑. การปรับโครงสร้างระบบราชการ ลดการใช้อำนาจจากส่วนกลางและกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ผลักดันให้เกิดพลังและอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น

๒. ส่งเสริมและผลักดันให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและโปร่งใส

๓. ปรับปรุงระบบและพัฒนาแอปพลิเคชันในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อลดการใช้ดุลพินิจ หรือในกรณีผู้แจ้งเบาะแสต้องมีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและมีมาตรการลงโทษสำหรับบุคคลหรือองค์กรที่มีการกระทำไม่เป็นธรรมต่อผู้แจ้งเบาะแส

๔. การส่งเสริมค่านิยมความซื่อสัตย์ในการทำงานและการให้รางวัลเชิดชูเกียรติผู้ที่ประพฤติปฏิบัติตนดีเพื่อเป็นแบบอย่างให้กับบุคคลอื่นต่อไป

๕. การส่งเสริมคนรุ่นใหม่ให้รู้และเข้าใจการคอร์รัปชันและเป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย

บรรณานุกรม

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ. (ม.ป.ป.). *พระบรมราโชวาท พระราชดำรัส เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต.*สืบค้นเมื่อ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ จาก https://atc.onab.go.th/th/content/category/detail/id/114/iid/23046

ชลาลัย สุขสถิต และคณะ. (๒๕๖๐). *กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.* หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๒๑ สถาบันพระปกเกล้า.

ทีมข่าวอาชญากรรม. (๒๕๖๖). *บุกจับ จนท.การเงิน อปท. ๕ แห่ง โกงเงินรัฐ ๘๔ ล้าน ไปเล่นพนันออนไลน์.* สืบค้นเมื่อ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ จาก https://mgronline.com/crime/detail/9660000054282

ไทยพับลิก้า. (๒๕๕๙). *พัฒนาการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทยหลังปี ๒๕๔๐ (ตอนที่ ๒).* สืบค้นเมื่อ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ จาก https://thaipublica.org/2016/10/hesse004-60/

ธร ปีติดล. (๒๕๖๔). *ความเหลื่อมล้ำไทย: บทวิเคราะห์โครงสร้างทางอำนาจและอุดมการณ์.* กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (๒๕๖๑). ความสุขในสถานที่ทำงาน: ข้อพิจารณาและแนวปฏิบัติเพื่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน. *รัฐสภาสาร,* ๖๖(๕)*:* ๑๓๔ - ๑๕๐.

ปิยะธิดา อภัยภักดิ์. (๒๕๖๑). แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่นในหน่วยงานภาครัฐ. *วารสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม,* ๑๓(๑)*:* ๑ - ๑๒.

ไพศาล บรรจุสุวรรณ์. (๒๕๕๙). การเคลื่อนตัวทางความคิดจากการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม สู่การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย: ตัวอย่างบทวิเคราะห์ปัญหาด้านการศึกษาของประเทศไทย. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง,* ๕(๑)*:* ๑ - ๔๑.

วรธา มงคลสืบสกุล. (๒๕๖๖). บทบาทของพลเมืองกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช,* ๑๖(๑)*:* ๒๐ - ๓๕.

วิทยากร เชียงกูล. (๒๕๖๐). แนวทางป้องกันและปราบปราม การทุจริตฉ้อฉลให้ได้ผล. *วารสารนวัตกรรมสังคม,* ๒(๑)*:* ๑๐๒ - ๑๑๕.

วุฒิสาร ตันไชย. (๒๕๖๐). การกระจายอำนาจเพื่อการยกระดับประชาธิปไตย และเสริมสร้างความเป็นธรรม. *วารสารนวัตกรรมสังคม,* ๑(๑)*:* ๓๐ - ๕๗.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข. (๒๕๖๓). *แผนปฏิบัติการป้องกัน ปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และส่งเสริมคุณธรรม คุ้มครองจริยธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔.* กรุงเทพฯ: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข.

สรวิศ มา. (๒๕๖๕). *ประเมินสถานะการกระจายอำนาจ: ๒ ทศวรรษที่ยังไปไม่ถึงเป้า.* สืบค้นเมื่อ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๗ จาก https://www.the101.world/two-decades-of-decentralization/

สิทธิโชค ลางคุลานนท์. (๒๕๕๒). *พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อภิญญ์พัทร์ กุสิยารังสิทธิ์, สุภาภรณ์ ศรีดี และสันทัด ทองรินทร์. (๒๕๖๖). กลยุทธ์การรณรงค์เพื่อการป้องกันปัญหาการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกลุ่มเยาวชน. *วารสารปัญญาภิวัฒน์,* ๑๕(๑)*:* ๓๒๓ - ๓๓๕.

อลงกต สารกาล. (๒๕๖๒). บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า,* ๑๗(๓)*:* ๔๗ - ๗๘.

อิทธิชัย สีดำ. (๒๕๖๖). การปฏิรูปองคาพยพขององค์กรในระบบราชการไทย. *Journal of Administrative and Management Innovation,* ๑๑(๒)*:* ๑๕๙ - ๑๗๐.

Cleveland, H. (2002). *Nobody in Charge: Essays on the Future of Leadership.* Jossey-Bass: San Francisco, CA.

Mamun, A. (2018). Functional transformation of district administration in Bangladesh: overview of the shift in development paradigm. *European Journal of Political Science Studies,* 2(1)*:* 46 - 66.

Masfi, A. & Sukartini, T. (2022). Effectiveness of Using the Mc Kinsey 7s Framework Model in assessing Organizational Performance: A Systematics Review. *Journal of Positive School Psychology,* 6(8)*:* 9136 - 9148.

Mittal, D. (2023). Happiness at Workplace: A Psychological Perspective. *International Journal of Science and Research,* 12(4)*:* 1374 - 1376.

Omoregbe, J. (2010). Socio-Political Philosophy. *A Systematic and Historical Study.* Lagos: Joja Educational Research and Publishers Limited.

Ravanfar, M.M. (2015). Analyzing Organizational Structure Based on 7s Model of Mckinsey. *Global Journal of Management and Business Research: A Administration and Management,* 15(10)*:* 6 - 12.

Ritz, A., Weißmüller, K. S., & Meynhardt, T. (2023). Public Value at Cross Points: A Comparative Study on Employer Attractiveness of Public, Private, and Nonprofit Organizations. *Review of Public Personnel Administration,* 43(3)*:* 528 - 556.

การป้องกันตนเอง (Self-defense)

ในมิติกฎหมายระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาสงครามในฉนวนกาซา*

ชูชาติ พุฒเพ็ง*

บทนำ

การป้องกันตัวนับเป็นแนวคิดพื้นฐานดั้งเดิมที่เกิดขึ้นโดยกฎธรรมชาติ (Natural Law) ของสัตว์สังคมที่อยู่รวมกัน แต่หากมาอยู่ในบริบทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีลักษณะเชิงกลไกและการยอมรับโดยความเห็นพ้องตามหลักแห่งกฎหมายและกติกาสากล ทุกรัฐมีสิทธิป้องกันตนเองจากการโจมตีด้วยอาวุธโดยรัฐอื่น เพื่อรักษาสันติภาพบนพื้นฐานของหลักการและความมุ่งหมายของหลักควบคุมการใช้กำลังและพฤติกรรมของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ ทว่าการบังคับใช้กฎหมายย่อมสะท้อนให้เห็นร่องรอยที่เป็นข้อโต้แย้งทางความคิด การแสดงความเห็นต่างในเชิงข้อมูลข้อเท็จจริงและผลของการใช้กฎหมาย บทความชิ้นนี้มุ่งเน้นอธิบายให้เห็นความขัดกันระหว่างสิทธิป้องกันตนเองกับความเป็นไปเชิงรูปแบบที่เกิดขึ้นในสถานการณ์จริง รวมทั้งการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบด้านการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนขอหยิบยกกรณีศึกษาสงครามในฉนวนกาซาที่มีการโต้แย้งกันเกี่ยวกับแนวคิดการป้องกันตนเอง เพื่อสะท้อนร่องรอยความเห็นต่างในการตีความข้อบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนสภาพบังคับของกฎหมาย รวมถึงหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง โดยจะนำเสนอรายละเอียด ดังหัวข้อต่อไปนี้

---

* นักวิเทศสัมพันธ์เชี่ยวชาญ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

> ...ทุกรัฐมีสิทธิป้องกันตนเองจากการโจมตีด้วยอาวุธโดยรัฐอื่น เพื่อรักษาสันติภาพบนพื้นฐานของหลักการและความมุ่งหมายของหลักควบคุมการใช้กำลังและพฤติกรรมของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ...

๑. แนวคิดการป้องกันตนเอง (Self-defense)

การให้ความหมายและบทนิยามของคำว่าการป้องกันตนเองโดยนัยส่วนใหญ่คล้ายกัน เช่น พจนานุกรมกฎหมาย (Legal Dictionary) นิยามการป้องกันตนเอง หมายถึง การใช้กำลังอย่างมีเหตุผลเพื่อป้องกันตัวเอง หรือสมาชิกในครอบครัวให้พ้นอันตรายต่อร่างกายที่เกิดจากการโจมตีของผู้รุกราน ส่วนพจนานุกรมเคมบริดจ์ (Cambridge Dictionary) นิยามสั้น ๆ ว่า เป็นการป้องกันตัวเองด้วยวิธีการต่อสู้หรือการเจรจา ขณะที่สถาบันกฎหมายคอร์เนล (Legal Information Institute) ขยายความส่อให้เห็นถึงเจตนาว่า เป็นการใช้กำลังป้องกันตัวเองจากความพยายามมุ่งหมายทำร้ายโดยบุคคลอื่น

สำหรับการป้องกันตนเองในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้เขียนขออ้างถึงถ้อยความที่บัญญัติในกฎบัตรสหประชาชาติ หมายถึง สิทธิตามธรรมชาติ (Inherent right) ในการใช้กำลัง (Use of Force) เพื่อป้องกันการโจมตีด้วยอาวุธ (Armed Attack)

จากบทนิยามข้างต้นสามารถอธิบายภาพกว้างเชิงนัยเพื่อสะท้อนให้เห็นว่า การป้องกันตนเอง (Self-defense) เป็นสิทธิของทุกรัฐทั้งในทางขนบจารีตประเพณี (Customary) โดยรัฐสามารถใช้สิทธินี้ในการดำเนินการโดยชอบด้วยหลักแห่งกฎหมายบนพื้นฐานการดำรงอยู่ (Existence) ของรัฐและสิทธิพื้นฐานครอบคลุมทุกคนในรัฐนั้น

นอกจากนี้ การป้องกันตนเองยังคำนึงถึงหลักการถือสิทธิในการดำรงอยู่ของรัฐ ถือเป็นหลักการพื้นฐานและประเพณีอันดีงามในการอยู่ร่วมกันเหมือนสิทธิพื้นฐานทั่วไปตามกฎหมายและกฎธรรมชาติในเชิงปัจเจก ดังนั้น หากมีเหตุปัจจัยที่ส่งผลให้รัฐไม่สามารถดำรงอยู่ได้หรือต้องเผชิญภาวะล่มสลายหรือหลุดออกจากการเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมโลก กรณีนี้รัฐย่อมมีสิทธิป้องกันตนเองหรือหาแนวทางเพื่อปกป้องตนเองด้วยการใช้กำลังหรือวางระบบกำลังพลให้เหมาะสมเพื่อป้องกันตนเองจากการคุกคามภายนอกได้ รัฐอื่นสามารถร่วมมือและสนับสนุนในฐานะพันธมิตรเพื่อธำรงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างกันทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ การยึดแนวคิดนี้ทำให้เกิดสภาพบังคับในการใช้สิทธิอันพึงมี

เพื่อรักษาการคงอยู่ของรัฐหนึ่งโดยยึดหลักการป้องกันตนเองจึงเป็นเรื่องที่ชอบธรรม แต่ไม่ให้สิทธิรัฐใดก้าวล่วงหรือสร้างความเป็นปรปักษ์ (Hostile) นำไปสู่การแทรกแซงกิจการภายใน (Intervention) ของรัฐอื่นทั้งมิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หรือมีพฤติการณ์บ่อนทำลายความมั่นคงหรือเสถียรภาพด้วยวิธีการอื่นใดทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หากรัฐเผชิญกับผลกระทบดังกล่าวสามารถใช้สิทธิป้องกันตนเองได้

แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงหลักการใช้สิทธิอันพึงมีหรืออยู่ในสภาวะจำเป็นต้องใช้สิทธิโดยหลักการและความมุ่งหมายของกฎหมายที่เปิดช่องให้ตอบโต้ได้ตามสมควรโดยยึดหลักความเหมาะสมได้สัดส่วน (Proportionality) หากมองมุมนี้ อาจมีบางรัฐใช้ข้ออ้างเหล่านี้ในการใช้กำลังทางทหารโจมตีด้วยอาวุธล้ำสมัยสร้างผลกระทบรุนแรงเกินความจำเป็น ผู้ปกครองอาจอ้างสิทธิการป้องกันตนเองอย่างไร้ทิศทางหรือลุแก่อำนาจจนส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งและอุปสรรคในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะหากมีการปะทะกันในทางการเมือง ผลประโยชน์ หรือขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ผลกระทบของกฎหมายอาจทำให้รัฐอ้างสิทธินี้ได้โดยง่าย กรณีนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการตีความและบทนิยามที่มีความคลุมเครือไม่ชัดเจน หากการอ้างสิทธิป้องกันตนเองยึดโยงเพียงภาพกว้างตามหลักการธำรงรักษาการคงอยู่ของรัฐเพียงด้านเดียวอาจส่งผลกระทบด้านลบกับความมั่นคงของรัฐอื่นได้เช่นกัน

การให้ความหมายตามบทนิยามสะท้อนมุมมองเกี่ยวกับการป้องกันตนเองในระดับปฐมภูมิ (Fundamental) มีรากฐานมาจากสิทธิอันพึงมีของรัฐในการประกันการอยู่รอดและอธิปไตย แม้จะมีความมุ่งหมายในการดำเนินการตามหลักของกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การอ้างสิทธิในการป้องกันตัวเองสามารถสร้างผลกระทบด้านลบจนทำให้รัฐกลายเป็นศูนย์กลางของความขัดแย้งและการแทรกแซงมากมาย เช่น นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ภายหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ ที่ได้กระพือแนวคิดการสร้างความหวาดกลัวและปกป้องมาตุภูมิด้วยนโยบายต่อต้านและปราบปรามการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Strategy) อย่างจริงจัง สหรัฐอเมริกาเป็นผู้เล่นที่มีบทบาทสำคัญด้วยสถานะความเป็นประเทศมหาอำนาจแบบขั้วอำนาจเดี่ยว (Hegemony) ได้อาศัยเหตุผลในการดำเนินการทางทหารและจัดระเบียบโลก ทำให้หลักการป้องกันตนเองถูกนำมาใช้ในอัฟกานิสถานด้วยหลักคิดที่ใช้ในการโต้แย้งว่าระบอบตอลิบานในอัฟกานิสถานให้การสนับสนุนขบวนการอัลกออิดะห์ (al-Qaida)

เหตุการณ์ข้างต้นทำให้เห็นถึงแนวคิดการใช้สิทธิการป้องกันตนเองภายใต้บริบทใหม่สะท้อนผ่านค่านิยมแนวคิดเอกด้านความมั่นคง (Security) สันติภาพ (Peace) และการคงอยู่ของรัฐ (Existence) เน้นการสร้างความหวาดกลัวจากภัยคุกคาม (Threat) โดยกลุ่มหรือขบวนการก่อการร้ายเพื่อเป็นเหตุผลและความชอบธรรมสนับสนุนการอ้างสิทธิป้องกันตนเองที่มีวิวัฒนาการและพัฒนาขึ้นมาในบริบทของผู้เล่นที่ไม่ใช่รัฐและการก่อการร้ายสากล (Global Terrorism)

> ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันอันจักรอนสิทธิประจำตัวในการป้องกันตนเองโดยลำพังตน หรือโดยรวมกัน...

๒. ปัญหาการตีความมาตรา ๕๑ ของกฎบัตรสหประชาชาติ

การใช้สิทธิในการป้องกันตนเองตามมาตรา ๕๑ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติไว้ว่า “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันอันจักรอนสิทธิประจำตัวในการป้องกันตนเองโดยลำพังตน หรือโดยรวมกัน...” ทำให้เห็นว่าถ้อยความนี้เปิดช่องให้รัฐมีสิทธิป้องกันตนเองได้หากถูกรุกราน (Aggression) แต่หากการใช้กำลังในทางยุทธวิธีโดยเฉพาะเชิงรุกไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดของการป้องกันตนเอง จะใช้หลักการใด กรณีนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายมีความเชื่อมโยงกันเพราะมีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับหลักการขัดกันทางอาวุธ หรือการละเมิดกฎสงครามที่มีข้อบัญญัติกำหนดไว้ในอนุสัญญาเจนีวา (Geneva Conventions) และพิธีสารเพิ่มเติม (The Additional Protocols) ซึ่งจะอธิบายในประเด็นการขัดกันของกฎหมายในหัวข้อต่อไป

อย่างไรก็ดี การป้องกันตนเองในมาตรา ๕๑ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ อาจเกิดการตีความได้ว่าเป็นการใช้กำลังคุกคาม (Threat of Force) และแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นหรือไม่ เพราะในระดับของการปฏิบัติการอาจพลิกสถานการณ์ทำให้ประเทศที่อ้างสิทธิป้องกันตนเองกลายเป็นประเทศที่ใช้กำลังรุกราน จนนำไปสู่การเรียกร้องให้ประณามหรือออกมาตรการคว่ำบาตรจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของสหประชาชาติก็เป็นได้ ด้วยเหตุผลข้างต้น ทำให้พบว่า ข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกิดจากการใช้บังคับตามมาตรานี้กลายเป็นช่องว่างและผลกระทบด้านเทคนิคหลายประการ ดังนี้

๑. ปัญหาการตีความประเด็นการโจมตีด้วยกำลังอาวุธ (Armed Attack) ซึ่งเป็นปัญหาหลักในการอ้างสิทธิเพื่อใช้กำลังป้องกันตนเองตามมาตรานี้

๒. การขยายคำนิยามเพิ่มเติมและปรับเปลี่ยนถ้อยความที่ระบุว่า การกระทำที่เป็นข้าศึก (Hostile Act) และการกระทำที่แสดงเจตจำนงว่าเป็นฝ่ายข้าศึก (Hostile Intent) กับความหมายของคำว่าการรุกราน (Aggression) ซึ่งมีความสำคัญต่อการใช้กำลังในการป้องกันตนเอง

๓. ปัญหาการตีความและความถูกต้องในการอ้างสิทธิการป้องกันตนเองตามมาตรานี้แบ่งได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่

๓.๑. การป้องกันตนเองโดยการสกัดกั้นการโจมตี (Interceptive Self-Defense) เน้นการป้องกันและขัดขวางการโจมตีของข้าศึกที่เริ่มปฏิบัติการทางอาวุธ เพื่อสกัดมิให้การโจมตีบรรลุผลหรือสำเร็จผล กรณีนี้ถือว่าเป็นการตั้งรับ

๓.๒. การป้องกันตนเองโดยการชิงโจมตีก่อน (Anticipatory Self-Defense) มุ่งเน้นการชิงลงมือโจมตีข้าศึกก่อนที่ข้าศึกจะเริ่มปฏิบัติการโจมตี กรณีนี้ถือว่าเป็นการทำศึกเชิงรุก

นอกจากนี้ รัฐสมาชิกต้องเคารพและยึดถือหลักการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law) ที่มีถ้อยความสำคัญโดยเฉพาะหลักการความเหมาะสมได้สัดส่วนที่ต้องสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายอ้างสิทธิป้องกันตนเองกับรัฐที่เป็นปรปักษ์ เนื่องจากประเด็นนี้ถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ต่างฝ่ายต่างอ้างการกระทำที่เกินกว่ากรณีแห่งการจำต้องกระทำเพื่อป้องกัน และกระทำเกินสมควรแก่เหตุ โดยเฉพาะการใช้หลักชิงโจมตีก่อน เพราะจะทำให้การอ้างสิทธิป้องกันตนเองและการดำเนินการขาดความระมัดระวัง เนื่องจากการตีความตามหลักจารีตประเพณีมีระดับการควบคุมการใช้กำลังมักมีความขัดกันหรือแตกต่างกันในเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่าสมควรสกัดกั้นหรือโจมตีด้วยการใช้กำลังอาวุธหรือไม่ ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญคือรัฐต้องไม่โจมตีพลเรือนโดยเด็ดขาด และต้องสามารถแยกแยะระหว่างเป้าหมายพลเรือนและเป้าหมายทางการทหารสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักมนุษยธรรมโดยมีรายละเอียดดังนี้

๓. หลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ : ประเด็นการขัดกันกับมาตรา ๕๑ ของกฎบัตรสหประชาชาติ

หากมองถึงระดับการบังคับใช้กฎหมายและการแบ่งลำดับความสำคัญของกฎหมายที่มีนัยเชิงซ้อนด้านวิธีการและแนวทางการใช้บังคับ โดยหลักการของกฎหมายมีเจตนาเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับรัฐในการยับยั้งพฤติการณ์ที่ส่อในทางคุกคามและเป็นปรปักษ์ ขณะเดียวกัน ยังมีหลักการและเจตนารมณ์ในการคุ้มครองบุคคลที่อยู่ในพื้นที่สู้รบและภัยสงคราม กฎหมายจึงกลายเป็นเรื่องของการปรับตัวเชิงวิวัฒนาการผ่านปัจจัยและผลกระทบด้านห้วงเวลาในการตรากฎหมายและสถานการณ์ที่มีผลต่อการตีความรวมทั้งมุมมองการบังคับใช้ต่อกรณีปัญหาหรือข้อพิพาทซึ่งมีที่มาจากมูลเหตุและแหล่งกำเนิดที่แตกต่างกัน เช่น กฎเกณฑ์ในการทำสงครามทางบกได้กำหนดอยู่ในอนุสัญญากรุงเฮก (Hague Conventions) ฉบับที่ ๔ ค.ศ. ๑๙๐๗ เรียกว่า กฎหมายและจารีตประเพณีหรือกฎหมายเฮก มีวิวัฒนาการโดยประมวลผลตามข้อพิจารณาหลักการและเหตุผลจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับเพื่อวางแนวทางและเจตนารมณ์เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและความชอบธรรมในผลที่สืบเนื่องกันกับปฏิบัติการของกองทัพที่ใช้ยุทธวิธีการตอบโต้เชิงปรปักษ์ ขณะที่กฎหมายคุ้มครองเหยื่อสงครามซึ่งรู้จักกันในชื่อ อนุสัญญาเจนีวา (Geneva Conventions) ปี ๑๙๔๙ มีพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่การออกแบบกฎหมายที่มีลักษณะต่อเนื่องกันภายในกระบวนพิจารณาในวาระเดียวกัน ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า ร่องรอยวิวัฒนาการของกฎหมายหลัก

ทั้งในรูปของปฏิญญาหรือกฎหมายกรุงเฮกข้างต้นมีผลต่อแนวคิดในการจัดทำเครื่องมือใหม่ด้วยการยกร่างกฎหมายรอง เพื่อสร้างกรอบแนวคิดให้มีการรวมกฎหมายที่มีหลักการต่างกันเป็นฉบับเดียวกันจึงเป็นที่มาของพิธีสารเพิ่มเติม (The Additional Protocols) ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ในเวลาต่อมา

ประเด็นการขัดกันระหว่างสิทธิการป้องกันตนเองด้วยการใช้กำลังกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศโดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาของศาลที่ถือว่าการใช้อาวุธแบบไม่เลือกเป้าหมายเท่ากับการโจมตีพลเรือนโดยเจตนา ปัจจัยและเงื่อนไขเหล่านี้เป็นตัวแปรนำที่ศาลให้ความสำคัญตามหลักวิธีพิจารณาสำนวนการฟ้องร้องเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนโดยมูลเหตุแห่งพฤติการณ์แบ่งออกได้ ๓ ประเด็น ดังนี้

๑) หลักการห้ามใช้อาวุธแบบไม่เลือกเป้าหมายยึดตามกฎจารีตตามสนธิสัญญาเจนีวาในพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ ๑ โดยในถ้อยความของสนธิสัญญามีเพียงการระบุประเภทของอาวุธที่กฎหมายนี้ห้ามไว้

๒) ข้อห้ามโจมตีพลเรือนโดยเจตนา ซึ่งมีอยู่ในพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ นำไปสู่การห้ามใช้อาวุธแบบไม่เลือกเป้าหมายทำให้เกิดการตีความในประเด็นการขัดแย้งกันทางอาวุธที่อยู่นอกเหนือจากพิธีสารเพิ่มเติมบังคับใช้

๓) การพิจารณาของศาลเกี่ยวกับการขัดแย้งกันทางอาวุธ หมายความว่า อาวุธใด ๆ สามารถนำมาเป็นเงื่อนไขในการวิเคราะห์ตามมาตรฐานเหล่านี้ได้ และหากพบว่าละเมิดเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กรณีนี้ถือว่าอาวุธนั้นห้ามใช้โดยไม่จำเป็น หรือรัฐต้องมีกฎหมายห้ามใช้อาวุธนั้น

ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีกฎหมายรองรับและมีผลผูกพันกับภาคีสมาชิกในองค์กรที่ยึดถือและปฏิบัติเป็นพันธกรณีโดยมีการใช้บังคับตามข้อบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) หมวด ๑ เกี่ยวกับความมุ่งหมายและหลักการ มาตรา ๒ (๔) อธิบายชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด รวมทั้งทุกการกระทำที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายที่กำหนดไว้[๑] หากมองตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎบัตรนี้จะเห็นว่ามีกลไกเชิงระบบเพื่อสร้างแนวป้องกันมิให้มีการใช้กำลังและการละเมิดอำนาจอธิปไตยระหว่างกัน

---

[๑] หมวด ๑ ความมุ่งหมายและหลักการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจักต้องละเว้นในการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด ๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของสหประชาชาติ

ขณะที่แนวคิดอีกมุมหนึ่งพบว่า บทบัญญัติในหมวด ๗ มาตรา ๕๑ ของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้เปิดช่องให้รัฐสมาชิกใช้สิทธิป้องกันตนเองได้โดยลำพัง หรืออาจดำเนินการร่วมกันกับประเทศอื่น เนื่องจากถ้อยความของกฎบัตรฉบับนี้ไม่มีถ้อยความบ่งชี้ถึงการปิดกั้นยับยั้งสิทธิในการป้องกันตนเองแต่อย่างใด โดยเฉพาะในภาวะที่เผชิญเหตุการโจมตีหรือการรุกรานด้วยกำลังอาวุธ[๒] ข้อยกเว้นดังกล่าวอยู่บนเงื่อนไขของกระบวนการกำกับดูแลจากหน่วยงานภายใน เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือ UNSC[๓]

ตัวอย่างคลาสสิก เช่น การรุกรานอิรักโดยสหรัฐอเมริกาถือเป็นการป้องกันตนเองล่วงหน้า โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่เชื่อว่าอิรักกำลังพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาขณะนั้นเชื่อว่าอิรักมีศักยภาพและสมรรถนะเพียงพอในการพัฒนาอาวุธที่มีอานุภาพสูงและอาจใช้อาวุธเหล่านี้โจมตีรัฐอื่น ๆ ได้โดยตรง หรืออาจใช้รูปแบบการโจมตีแบบตัวแทนผ่านขบวนการก่อการร้ายที่ยึดอุดมการณ์เดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลให้สหรัฐอเมริกาโจมตีอิรักเพื่อป้องกันตนเอง

หลังเหตุการณ์กองทัพสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรใช้ปฏิบัติการทางทหารบุกอิรักจนบรรลุเป้าหมาย ส่งผลทำให้อิรักกลายเป็นรัฐล้มเหลว (Failed State) ในเวลาต่อมา ครั้นเวลาผ่านไปได้มีการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องนี้และกองทัพสหรัฐอเมริกายอมรับว่าอิรักไม่มีการพัฒนาหรือสะสมอาวุธนิวเคลียร์แต่อย่างใด กรณีนี้ทำให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการทางทหารโจมตีอิรักสำเร็จแล้ว การใช้สิทธิป้องกันตนเองล่วงหน้ากลายเป็นใบเบิกทางให้สหรัฐอเมริกาใช้กำลังกับรัฐปรปักษ์โดยชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นการอ้างสิทธิป้องกันตนเอง ทั้งนี้เหตุผลสำคัญที่สหรัฐอเมริกาอ้างถึง คือ อิรักมีพฤติการณ์ส่อในทางคุกคามความมั่นคงและสันติภาพก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก อีกทั้งการที่รัฐบาลซัดดัม ฮุสเซน ไม่ยินยอมหรือให้ความร่วมมือกับทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency : IAEA) ในการเข้าตรวจสอบอาวุธที่มีประสิทธิภาพทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : WMD) เพื่อให้สิ้นกระแสความสงสัย

---

[๒] หมวด ๗ การดำเนินการเกี่ยวกับการคุมคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน มีถ้อยความบัญญัติมาตรา ๕๑ ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันอันจักรอนสิทธิประจำตัวในการป้องกันตนเองโดยลำพังตน หรือโดยรวมกัน หากการโจมตีโดยกำลังอาวุธบังเกิดแก่สมาชิกของสหประชาชาติจนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ มาตรการที่สมาชิกใดดำเนินไปในการใช้สิทธิป้องกันตนเองนี้ จักต้องรายงานให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบโดยทันทีและจักไม่กระทบกระเทือนอำนาจและความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้กฎบัตรฉบับปัจจุบันแต่ทางหนึ่งทางใดในอันที่จักดำเนินการเช่นที่เห็นจำเป็นเพื่อธำรงไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในขณะหนึ่งขณะใด

[๓] ในปี ๒๐๐๔ องค์การสหประชาชาติเห็นชอบกับการป้องกันตนเองล่วงหน้า แต่มีการวางกลไกให้รัดกุมมากขึ้นโดยไม่ใช่รูปแบบการคิดเอาเองหรือคาดการณ์เอาเอง ให้มีการประเมินผลกระทบและรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคง จากนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น

ตัวอย่างข้างต้นเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการอ้างสิทธิการป้องกันตนเองแบบยึดหลักความน่าจะเป็นด้วยการคาดเดา ทำให้เกิดข้อคำถามตามมา อาทิ หน่วยสืบราชการลับของสหรัฐอเมริกาให้ข้อมูลถูกต้องเพียงพอหรือไม่ การตีความการป้องกันตนเองในลักษณะนี้ถือว่าเป็นการตีความที่ยึดหลักการในข้อบัญญัติที่กินความหมายและนัยกว้างกว่าเกินกว่าการป้องกันตนเองตามหลักจารีตประเพณีหรือไม่ การอ้างสิทธิ โดยขาดกระบวนการไตร่ตรองหรือตรวจทานข้อมูลข้อเท็จจริงเพียงเพราะรับรู้ว่าโลกกำลังเผชิญกับภัยคุกคามเป็นการอ้างลอย ๆ หรือไม่

สำหรับการอ้างสิทธิป้องกันตนเองในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศยังเป็นการให้นิยามแบบกว้าง ๆ โดยเน้นถึงสิทธิของรัฐในการใช้กำลังอาวุธตามขนบอันชอบธรรมเพื่อตอบโต้เท่าที่กฎหมายให้สิทธิไว้ ทั้งนี้ การป้องกันตนเองและการป้องกันจากบุคคลอื่นในบริบทความอาญาทั่วไปถือเป็นการป้องกันที่มีความจำเป็นและดำเนินการอย่างเหมาะสม โดยการคุกคามหรือการใช้กำลังต้องมาจากรัฐอื่นไม่ใช่กลุ่มขบวนการหรือกองกำลังใด ๆ การให้คำนิยามที่ไม่ชัดเจนก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ พลเรือนทั่วไปไม่สามารถดำเนินการในลักษณะการใช้กำลังหรือปฏิบัติการทางอาวุธที่ส่อพฤติกรรมเกลียดชังหรือเชิงปรปักษ์ได้ตามแนวคิดนี้

หากย้อนกลับไปดูแนวคิดพื้นฐานของการป้องกันตัว อาจกล่าวได้ว่ามีนัยครอบคลุมถึงการป้องกันภยันตรายที่เกิดจากการคาดการณ์ล่วงหน้า[๔] รัฐอาจดำเนินการต่อต้านภัยคุกคามก่อนที่จะเกิดการโจมตีขึ้นจริง ๆ ด้วยเหตุผลนี้อาจทำให้กลายเป็นข้อถกเถียงหรือโต้แย้งในทางปฏิบัติอย่างกว้างขวาง เพราะการบ่งชี้เชิงนิยามหมายความถึงสิทธิการตอบโต้ด้วยการใช้กำลังอาวุธได้อย่างเปิดกว้าง ทำให้เกิดมุมมองในภาพรวมว่าการป้องกันตนเองอาจเป็นการยอมรับโดยทั่วไป สามารถเปรียบเทียบให้เห็นภาพแบบชัดเจนคือใครทำร้ายเราหรือมีเจตนาหมายจะทำร้าย เรามีสิทธิโต้กลับ เอาคืน หรือจะชิงโจมตีก่อนแม้เพียงเสี้ยววินาทีย่อมดีกว่าปล่อยให้มีอาวุธพุ่งมาทำร้ายตัวเอง วาทกรรมตามแนวคิดนี้จึงเป็นการให้นิยามเกี่ยวกับการป้องกันที่มีลักษณะแบบการป้องกันล่วงหน้าจากแนวคิดข้างต้นทำให้เห็นร่องรอยความย้อนแย้งในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพราะจะนำสู่การมุ่งทำลายความมุ่งหมายและหลักการณ์ขององค์กร แต่ในมิติของการคุกคามสันติภาพและการรุกราน มีบทบัญญัติที่เปิดช่องไว้ให้รัฐสมาชิกใช้สิทธิป้องกันตนเอง เพราะไม่มีถ้อยความใดมีผลในเชิงปฏิบัติให้ต้องยับยั้งการป้องกันตนเอง

---

[๔] ดังตัวอย่างจากเอกสารตอบโต้ระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษในชื่อ “Caroline” เกิดขึ้นในปี ๑๘๓๗ มักถูกอ้างถึงในมุมมองของข้อกำหนดและหลักเกณฑ์การป้องกันตนเองล่วงหน้าว่าภัยคุกคามต้องมีลักษณะโจมตีทันที ครอบคลุมวงกว้าง และไม่มีทางเลือก รวมทั้งไม่มีเวลาเพียงพอสำหรับการไตร่ตรอง ทั้งนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดเป็นการวางกรอบเพื่อป้องกันการอ้างสิทธิการป้องกันตนเองที่ส่อในทางคุกคามหรือการรุกรานรัฐปรปักษ์โดยไม่มีเหตุผลจำเป็น

แนวคิดเหล่านี้ทำให้การตีความเกี่ยวกับการป้องกันตนเองในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความซับซ้อนและไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะมีข้อกังวลและอุปสรรคทางเทคนิคมากมาย หรือมีหลายกรณีที่อาจคาบเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจว่าการโจมตีด้วยอาวุธเพียงอ้างว่าเพื่อป้องกันตนเองมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่

หากพิจารณาจากนิยามการป้องกันตนเองแบบกว้าง หรือยึดตามแนวคิดการป้องกันตนเองล่วงหน้าทั้งที่สถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นไม่สามารถระบุหลักฐานหรือชี้ให้เห็นได้ว่าการโจมตีด้วยอาวุธเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย บางครั้งบทพิสูจน์ที่เกิดขึ้นภายหลังสะท้อนให้เห็นว่าการป้องกันตนเองอยู่บนพื้นฐานความสงสัย แต่การตอบโต้รุนแรงเกิดขึ้นแล้วยิ่งทำให้ตีความได้ว่ารัฐที่อ้างสิทธิป้องกันตนเองชิงโจมตีล่วงหน้าเป็นการกระทำที่จงใจชัดเจนหรือบกพร่องโดยสุจริต

ส่วนฝ่ายที่ถือว่าการป้องกันตนเองเป็นสิทธิ อ้างเหตุผลที่จะสกัดกั้นการโจมตีด้วยการเปิดฉากโจมตีเพื่อป้องกันตนเองก่อนและไม่ต้องรอให้การใช้กำลังอาวุธแสดงผลออกมาชัดเจน กรณีนี้อาจทำให้เกิดการตีความว่าการโจมตีด้วยอาวุธของฝ่ายหนึ่งมีความชัดเจนหรือไม่หรือการป้องกันตนเองด้วยการอ้างอิงนิยามการป้องกันระงับเหตุ ข้อสังเกตนี้อาจมองได้ว่ารัฐมีสิทธิป้องกันตนเองได้ทุกเวลาโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีการโจมตีเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เพียงใช้ดุลพินิจว่าการป้องกันตนเองมุ่งหมายเพื่อระงับยับยั้งเหตุการณ์หรือพฤติการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับรัฐสมาชิกในอนาคต แม้จะอยู่ในรูปแบบของภัยคุกคามทางอ้อม เพราะหากปล่อยเวลาล่วงเลยอาจส่งผลกระทบด้านความมั่นคงในวงกว้างและกลายเป็นภัยคุกคามได้ กรณีนี้จึงทำให้ทุกข้อมูลที่มีความน่าจะเป็นกลายเป็นพฤติการณ์ที่ไม่เป็นมิตรได้ทุกเวลา

ดูเหมือนว่าการใช้กำลังสามารถกระทำได้ทุกสถานการณ์ หากเห็นว่าฝ่ายที่เป็นปรปักษ์มีพฤติการณ์คุกคามไม่ว่าเกิดจากปัจจัยใดทั้งระดับรัฐ กลุ่มบุคคลหรือปัจเจก เช่น กรณีการอ้างสิทธิป้องกันตนเองจากรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยแต่มีแนวคิดยั่วยุอันธพาล หรือการกระทำของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์นิยมความรุนแรง หรือการขยายอิทธิพลของกลุ่มแนวคิดหรืออุดมการณ์ในรัฐล้มเหลวที่อาจกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ขบวนการหัวรุนแรงหรือก่อการร้าย หากมองตามแนวคิดนี้ย่อมตีความได้ว่ารัฐสมาชิกสามารถชิงโจมตีก่อนเพื่อป้องกันตนเองล่วงหน้าแล้วแปรผลสู่การคุกคามรัฐอื่นแบบต่อเนื่องได้หรือไม่ หรือเป็นสิทธิที่สามารถกระทำได้ตลอดเวลา ฉะนั้น หากต้องระบุนิยามว่าการใช้กำลังป้องกันตนเองต้องรอจนกว่าจะแน่ใจว่าการโจมตีของอริเป็นการแสดงท่าทีเชิงปรปักษ์ มีความชัดเจน จงใจ จึงกลายเป็นประเด็นถกเถียงกันในแง่ของกฎหมายและมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง

๔. บทวิเคราะห์กรณีสงครามในฉนวนกาซาปัญหาและผลกระทบในระดับภูมิภาค

สำหรับกรณีศึกษาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มฮามาสเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๐๒๓ ทำให้แนวคิดการป้องกันตนเองเริ่มทำงานและขับเคลื่อนอย่างเต็มที่ตามหลักการอ้างสิทธิและความชอบธรรมเหตุเพราะฮามาสใช้กำลังเข้าโจมตีและบุกจับตัวประกันชาวอิสราเอลที่รวมตัวกันฉลองเทศกาลสำคัญ

ทางศาสนาในพื้นที่ กรณีนี้อิสราเอลจึงอ้างสิทธิป้องกันตนเองภายใต้ชื่อ “กำปั้นเหล็ก” มีเป้าหมายสำคัญ ๒ ประการได้แก่ ๑) การใช้ปฏิบัติการทางทหารโจมตีทุกพื้นที่เป้าหมายในฉนวนกาซาเพื่อถอนรากถอนโคนและทำลายกลุ่มฮามาสให้สิ้นซากและ ๒) การช่วยเหลือตัวประกันกลับสู่มาตุภูมิอย่างปลอดภัย

อิสราเอลถือหลักยุทธศาสตร์การป้องปราม (Deterrence) จนขยายวงไปสู่การผลิตซ้ำ (Reproduction) ในเชิงอุดมการณ์ (Ideology) ทำให้ตลอด ๗ ทศวรรษที่ผ่านมาพบว่า อิสราเอลได้ดำเนินการทางทหารซ้ำแล้วซ้ำเล่าในการโจมตีกลุ่มติดอาวุธที่เป็นฝ่ายอริ หากพิจารณานโยบายความมั่นคงของอิสราเอลตามแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า มีความสอดคล้องกับบทนิยามการป้องกันตนเอง เนื่องจากประเทศเผชิญกับภัยคุกคามโดยผู้กระทำการที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ขบวนการฮิซบุลเลาะห์ในเลบานอน และกลุ่มต่อต้านติดอาวุธในปาเลสไตน์ แต่เมื่อมองในหลักความได้สัดส่วนจะพบว่าเป็นการขัดกันกับหลักมนุษยธรรม เพราะในทุกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอิสราเอลมักใช้ปฏิบัติการทางทหารรุนแรงหลายเท่าโดยอ้างเหตุเพื่อป้องกันตนเอง แม้อิสราเอลจะอ้างความชอบธรรมด้วยหลักการและความมุ่งหมายตามกฎบัตรสหประชาชาติ แต่กรณีเหล่านี้ถือเป็นการตอกย้ำความท้าทายในการใช้หลักการป้องกันตนเองแบบดั้งเดิมกับสงครามอสมมาตรสมัยใหม่ (Asymmetrical warfare) ซึ่งผู้กระทำการไม่ใช่รัฐและมีการใช้ยุทธวิธีที่หลากหลาย

นับตั้งแต่วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๐๒๓ เป็นต้นมาจนถึงขณะนี้ (ธันวาคม ๒๐๒๔) สงครามในฉนวนกาซายังไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงอย่างไร ประชาคมโลกต่างวิตกกังวลว่าสงครามรอบนี้จะบานปลายขยายวงกลายเป็นความขัดแย้งระดับภูมิภาคหรือไม่ สถานการณ์ในแต่ละวันมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศอันได้แก่ รัฐบาลรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติ รวมถึงการเคลื่อนไหวของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้การขับเคลื่อนของสันนิบาตสมาชิกรัฐสภาเพื่ออัลกุดส์ (The League of Parliamentarians for Al-Quds) ไปจนถึงกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีระหว่างรัฐผู้ร้องฝ่ายหนึ่งและรัฐผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายโดยเป็นการไต่สวนตามกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ[๕]

สงครามในฉนวนกาซารอบนี้ส่งผลกระทบในวงกว้างกับทุกประเทศในภูมิภาคอย่างรุนแรง ทุกองคาพยพต่างแสดงบทบาทนำและทุ่มความพยายามเพื่อแสวงหาแนวทางไกล่เกลี่ยให้คู่ขัดแย้งบรรลุข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire) เพื่อเปิดระเบียงมนุษยธรรม (Humanitarian Corridor) พร้อมให้คาราวานนานาชาติสามารถส่งความช่วยเหลือเข้าไปยังฉนวนกาซาได้อย่างครอบคลุมและเพียงพอ แม้ว่าอียิปต์ได้เสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดสันติภาพไคโร (Cairo Peace Summit) เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๐๒๓ ที่ผ่านมา แต่ผลการประชุมยังไม่สามารถออกเป็นแถลงการณ์ร่วมได้ ทำให้อียิปต์ในฐานะเจ้าภาพต้องออก

---

[๕] สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ยื่นสำนวนคำฟ้องไต่สวนอิสราเอลฐานละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศโดยให้ศาลสั่งห้ามพฤติกรรมของอิสราเอลในการก่ออาชญากรรมสงครามต่อชาวปาเลสไตน์เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๐๒๓

แถลงการณ์ฝ่ายเดียว เนื่องจากระหว่างการประชุมมีข้อโต้แย้งหลายประเด็นระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับชาติตะวันตกที่ยืนยันสิทธิการป้องกันตนเองของอิสราเอล[๖]

หลังอิสราเอลใช้ปฏิบัติการทางทหารรุกคืบภาคพื้นดินเต็มรูปแบบโดยเฉพาะทางตอนเหนือของฉนวนกาซา ทั้งการปิดล้อมฉนวนกาซารอบทิศทาง รวมถึงการใช้มาตรการกดดันทุกรูปแบบทั้งการตัดน้ำ ไฟ เชื้อเพลิง และประกาศให้พลเรือนชาวปาเลสไตน์อพยพไปยังสถานที่ปลอดภัยทางตอนใต้ เพื่อให้กองทัพอิสราเอลสามารถกวาดล้างกลุ่มติดอาวุธได้อย่างเป็นระบบและไม่กระทบกับพลเรือนชาวปาเลสไตน์ที่ไม่เกี่ยวข้อง แต่ดูเหมือนว่ามาตรการทั้งหมดได้ยกระดับสู่การกดดันบีบบังคับให้ชาวปาเลสไตน์ทางตอนเหนือของฉนวนกาซาต้องอพยพลี้ภัยเพื่อความปลอดภัย และทำให้พื้นที่ทางใต้ของฉนวนกาซาเกิดวิกฤติรุนแรงสะสมเช่นกัน ข้อมูลเหล่านี้เปิดเผยโดยเจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติที่ระบุว่า ชาวปาเลสไตน์บางส่วนอพยพออกจากบ้านเรือนทางตอนเหนือเพื่อลี้ภัยด้วยความหวังว่าจะมีพื้นที่ปลอดภัยให้พักพิง หลังจากเมื่อสัปดาห์ก่อนหน้าทางการอิสราเอลประกาศเรียกร้องให้พลเรือนปาเลสไตน์ที่อาศัยในแถบตอนเหนือและพื้นที่โดยรอบราว ๑.๑ ล้านคน เร่งอพยพไปทางใต้เพื่อความปลอดภัย

หลังการประชุมสุดยอดสันติภาพไคโร (Cairo Peace Summit) เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๐๒๓ ล้มเหลวในทางปฏิบัติ เนื่องจากหลายประเทศที่เป็นพันธมิตรเหนียวแน่นกับอิสราเอลเห็นต่างกับชาติอาหรับ โดยเฉพาะมุมมองการอ้างสิทธิป้องกันตนเองของอิสราเอลที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้เกิดการจัดประชุมร่วมระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับและโลกอิสลามตามมา โดยวาระนี้ได้ควบรวมการประชุมจาก ๒ องค์กร ประกอบด้วย สันนิบาตอาหรับ (Arab League) และองค์การความร่วมมืออิสลาม (The Organization of Islamic Cooperation : OIC) ให้อยู่ภายใต้กรอบประชุมเดียวกัน เป็นการประชุมวาระพิเศษ มีสมาชิกจำนวน ๕๗ ประเทศ โดยซาอุดีอาระเบียเป็นเจ้าภาพเพื่อหาทางออกร่วมกัน[๗]

---

[๖] การประชุมสุดยอดสันติภาพไคโร (Cairo Peace Summit : 2023) เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๐๒๓ มีผู้นำระดับประมุขของรัฐเข้าร่วมน้อยมาก ส่วนใหญ่ส่งผู้แทนระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือระดับเอกอัครราชทูตประจำอียิปต์เข้าร่วม ส่งผลให้อียิปต์ในฐานะประเทศเจ้าภาพต้องเป็นผู้ออกแถลงการณ์เพียงฝ่ายเดียว

[๗] ซาอุดีอาระเบียเป็นเจ้าภาพการประชุมร่วมสุดยอดผู้นำชาติอาหรับและโลกอิสลามสมัยพิเศษ (The joint extraordinary Arab - Islamic Summit) จัดขึ้นเมื่อวันเสาร์ที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๐๒๓ ณ กรุงริยาด เมืองหลวงซาอุดีอาระเบีย เพื่อหาแนวทางยุติสงครามในฉนวนกาซา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซาอุดีอาระเบียเปิดเผยว่า การประชุมสุดยอดผู้นำครั้งนี้เกิดขึ้นจากการหารือร่วมกัน ระหว่างสันนิบาตอาหรับ (Arab League) และองค์การความร่วมมืออิสลาม (The Organization of Islamic Cooperation : OIC) โดยมีเหตุผลสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคหลังปฏิบัติการโจมตีแนวพรมแดนอิสราเอลติดกับฉนวนกาซาโดยขบวนการฮามาสเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๐๒๓ เป็นต้นมา หากพิจารณาถึงความสำคัญและความพิเศษของการประชุมรอบนี้พบว่าเป็นการประชุมที่สะท้อนถึงความเป็นเอกภาพเชิงอัตลักษณ์เนื่องจากได้ควบรวมสองการประชุมระดับพหุภาคีของโลกอาหรับและโลกอิสลามเข้าด้วยกัน ซึ่งโดยปกติในแต่ละการประชุมจะมีช่วงเวลาแยกกันตามวาระและสมัยประชุมที่กำหนดไว้

ผลของสงครามในฉนวนกาซาทำให้ซาอุดีอาระเบียในฐานะประเทศที่มีบทบาทนำในระดับภูมิภาคกลายเป็นผู้เล่นหลักตามแนวคิดพหุภาคีนิยม (Multilateralism) อาจกล่าวได้ว่าซาอุดีอาระเบียให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาตามแนวทางการทูตและรับรู้สัญญาณความรู้สึกของประชาคมโลกอาหรับและโลกอิสลามทำให้ต้องเร่งหาแนวทางที่เป็นเอกภาพภายใต้เป้าหมายเดียวกันคือหวังให้เกิดการหยุดยิงในฉนวนกาซาทันทีและเปิดระเบียงมนุษยธรรมเพื่อให้นานาชาติสามารถนำส่งความช่วยเหลือเข้าไปภายในพื้นที่ฉนวนกาซาโดยเร่งด่วน การประชุมรอบนี้จบลงด้วยการออกแถลงการณ์ร่วมยึดโยงกับกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับและหลักการว่าด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชน รวมถึงความเป็นหนึ่งเดียวและเอกภาพของโลกอาหรับและโลกอิสลามที่เห็นความสำคัญต่อปัญหาปาเลสไตน์ ทำให้เห็นปรากฏการณ์สำคัญโดยเฉพาะความเป็นเอกภาพที่สะท้อนผ่านแถลงการณ์ร่วม (Joint Statement) รวม ๓๑ ข้อ

จากการศึกษาสาระสำคัญที่ระบุในแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้สามารถนำมาวิเคราะห์และอภิปรายผลตามเป้าหมายของการประชุมร่วมครั้งนี้โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ๑) ชาติอาหรับแสวงหาแนวร่วมเพื่อกดดันอิสราเอล และ ๒) ถอดรหัสแถลงการณ์ผ่านคำสำคัญ (Key Words) โดยสะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมและสนับสนุนสันติภาพในภูมิภาคตะวันออกกลางผ่านกระบวนการเจรจาตามวิถีทางการทูต ดังนี้

ก. เรียกร้องให้อิสราเอลยุติการปิดล้อมฉนวนกาซา

ข. แสวงหาแนวร่วมในระดับพหุภาคีทั้งภายในและนอกกลุ่มองค์กร

ค. นำกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับอย่างจริงจังและครอบคลุม[๘]

ง. มุ่งเน้นการบริหารจัดการระเบียงสิทธิมนุษยชนในพื้นที่รอบจุดผ่านแดนราฟาห์[๙]

หากพิจารณาประเด็นหลักข้างต้นพบว่า มีการกำหนดกรอบแนวทางที่ระบุไว้ในแถลงการณ์เพื่อยกระดับให้ทุกฝ่ายดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ทั้งหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบอยู่ในองค์กร หรือการประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูตอาหรับและอิสลามที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ เช่น การกดดันอิสราเอลให้ยุติการปิดล้อมฉนวนกาซาเพื่อเปิดทางให้นานาประเทศสามารถส่งความช่วยเหลือไปในฉนวนกาซาทั้งยา เวชภัณฑ์ อาหาร และเชื้อเพลิง

---

[๘] การปิดกั้นการช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะสนธิสัญญาเจนีวา ฉบับที่ ๔ มาตรา ๒๓ กำหนดให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่พลเรือนโดยไม่มีเงื่อนไขในดินแดนยึดครอง มาตรา ๕๙ กำหนดให้อิสราเอลอนุญาตให้คาราวานรถบรรทุกขนส่งความช่วยเหลือผ่านเข้าไปในฉนวนกาซา และในมาตรา ๓๓ กำหนดให้อิสราเอลไม่มีสิทธิห้ามการช่วยเหลือด้านมนุษธรรมในฉนวนกาซาด้วยเหตุอ้างเรื่องความปลอดภัย

[๙] จุดผ่านแดนราฟาห์ เป็นช่องทางเดียวที่สามารถเปิดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากสงครามเดินทางมายังอียิปต์เพื่อเข้ารับการรักษาโดยเร่งด่วน อีกทั้งกลุ่มผู้อพยพที่ถือสัญชาติอื่นแจ้งความจำนงขอใช้เส้นทางนี้เพื่อเดินทางออกนอกประเทศ

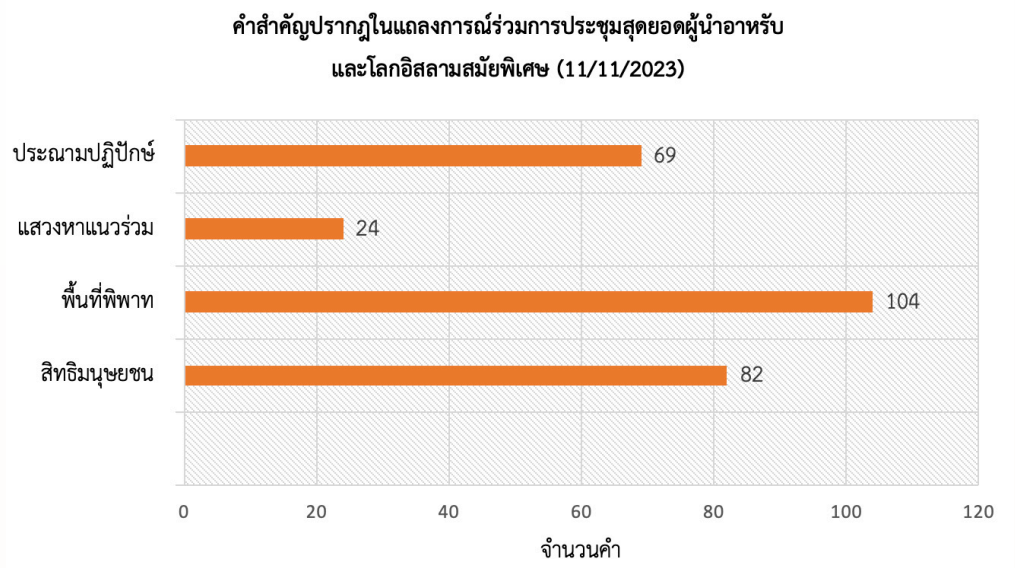
สำหรับมาตรการทางกฎหมาย พบว่ามติที่ประชุมเน้นไปที่การเรียกร้องให้อัยการสูงสุดประจำศาลอาญาระหว่างประเทศใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีการก่ออาชญากรรมสงครามและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในฉนวนกาซาและเยรูซาเล็มตะวันตก ทั้งนี้ ในแถลงการณ์ยังระบุถึงการตั้งหน่วยงานร่วมพิจารณาด้านกฎหมายเป็นกรณีพิเศษ มีอำนาจรวบรวมและติดตามการละเมิดสิทธิมนุษยชนในฉนวนกาซาและให้รายงานผลในการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศของสันนิบาตอาหรับภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่แต่งตั้ง และให้รายงานผลทุกเดือนต่อองค์กรความร่วมมืออิสลาม[๑๐]

อย่างไรก็ดี แถลงการณ์ร่วมรอบนี้สะท้อนให้เห็นข้อกังวลหลายประการโดยเฉพาะการประสานงานในระดับระหว่างประเทศที่มีผู้เล่นหลายฝ่ายรวมถึงประเทศอาหรับที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และประเทศมหาอำนาจที่มีนโยบายสนับสนุนอิสราเอลแบบเปิดหน้า เห็นได้จากสถานการณ์ที่รุนแรงต่อเนื่องในฉนวนกาซา ในขณะที่ความพยายามเพื่อให้เกิดกระบวนการเจรจาระหว่างอิสราเอลและกลุ่มติดอาวุธฮามาสในฉนวนกาซาบรรลุข้อตกลงหยุดยิง จนถึงขณะนี้ยังไม่มีข้อสรุปที่เป็นรูปธรรม และยังไม่รวมประเด็นอื่น ๆ เกี่ยวกับการเรียกร้องให้อิสราเอลยุติการปิดล้อมฉนวนกาซา การกำหนดแนวทางเพื่อส่งความช่วยเหลือเข้าไปภายในฉนวนกาซา

แนวทางการเรียกร้องของกลุ่มประเทศอาหรับและโลกอิสลามเพื่อกดดันรัฐบาลอิสราเอลให้ยุติการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชน มีรูปแบบการดำเนินการเน้นน้ำหนักไปที่การประณามร่วมกับการแสวงหาความร่วมมือกับนานาประเทศ และการรวบรวมหลักฐานเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลอาญาระหว่างประเทศและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาดำเนินการกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรง และการแก้ปัญหาพื้นที่ขัดแย้งระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์ ดังแผนภาพต่อไปนี้

---

[๑๐] สำนักงานเลขาธิการของทั้งสององค์กรเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามข้อมติและแถลงการณ์ฉบับนี้เพื่อเข้ารับการรักษาโดยเร่งด่วน อีกทั้งกลุ่มผู้อพยพที่ถือสัญชาติอื่นแจ้งความจำนงขอใช้เส้นทางนี้เพื่อเดินทางออกนอกประเทศ



แผนภาพข้างต้นทำให้ทราบว่า ประเด็นที่มีความถี่เชิงน้ำหนักมากที่สุดอยู่ในเรื่องการแก้ปัญหาพื้นที่พิพาท สะท้อนผ่านเจตนารมณ์ของชาติอาหรับและโลกอิสลามที่ทุ่มเทความพยายามในการแก้ปัญหาปาเลสไตน์อย่างยั่งยืนด้วยการแก้ปัญหาพื้นที่ขัดแย้งและให้มีการตั้งรัฐปาเลสไตน์ที่มีเอกราช อำนาจอธิปไตย และบูรณภาพเหนือดินแดนอย่างสมบูรณ์ตามเส้นแบ่งเขตแดนปี ๑๙๖๗

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าในข้อ ๑๗ ของแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้ ปรากฏถ้อยความที่เน้นถึงเชลยชาวปาเลสไตน์ที่อิสราเอลควบคุมไว้ แต่ไม่พบถ้อยคำใดเกี่ยวกับตัวประกันรวมทั้งไม่มีการประณามการกระทำของกลุ่มติดอาวุธฮามาสแต่อย่างใด จึงทำให้ทราบถึงแนวคิดเชิงอุดมการณ์ของชาติอาหรับและโลกอิสลามที่มองกลุ่มต่อต้านอิสราเอลในฉนวนกาซาว่ามีสิทธิป้องกันตนเองได้เช่นกัน เห็นได้จากร่องรอยของถ้อยคำที่พบว่า การใช้คำว่า เชลย หรือ ผู้ถูกควบคุมตัว เป็นการระบุแบบกว้าง ๆ ไม่บ่งชัดถึงกลุ่มฮามาสหรือฝ่ายใดที่ปฏิบัติการก่อนเกิดสงครามในฉนวนกาซา ส่วนเนื้อหาที่เน้นการประณามอิสราเอลให้น้ำหนักไปที่การละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการควบคุมตัวชาวปาเลสไตน์หลายพันคนในฐานะเชลยและผู้ต้องขังตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษ

นอกจากนี้ ที่ประชุมดังกล่าวยังเน้นย้ำว่า ทุกการดำเนินการที่มีผลการรับรองเป็นทางการและเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลกจำเป็นต้องผ่านการประสานงานร่วมกับองค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestine Liberation Organization : PLO) เท่านั้น และให้กลุ่มต่าง ๆ ในปาเลสไตน์รวมกันเป็นเอกภาพทั้งเชิงนโยบายและโครงสร้างการปกครอง เนื่องจากองค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์เป็นองค์กรเดียวที่ประชาคมโลกรับรองสถานะความเป็นตัวแทนรัฐปาเลสไตน์ นัยนี้สะท้อนว่ามีความแตกแยกและไม่ลงรอยกัน

ของกลุ่มการเมืองในฉนวนกาซาที่เป็นพื้นที่อิทธิพลของกลุ่มฮามาส ขณะที่เขตเวสต์แบงก์เป็นศูนย์กลางทางการเมืองขององค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ ซึ่งชาติอาหรับรู้จักในชื่อกลุ่มฟัตตาห์ (Fatah)

สำหรับในแง่การทูตเชิงรุกพบว่า ถ้อยความในแถลงการณ์ฉบับนี้ระบุรายชื่อประเทศภาคีสมาชิกซึ่งมีบทบาทนำและได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ของสงครามรอบนี้ ประกอบด้วย ซาอุดีอาระเบียในฐานะเคยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาหรับสมัยสามัญครั้งที่ ๓๒[๑๑] ขณะที่ จอร์แดนเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาผู้อพยพ สำหรับอียิปต์ และกาตาร์ มีสถานะเป็นตัวกลางเจรจา นอกจากนี้ยังมีตุรกี อินโดนีเซีย ไนจีเรีย มีบทบาทนำในกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคทั้งยุโรป แอฟริกา และอาเซียน โดยมติที่ประชุมมอบหมายให้ประเทศเหล่านี้ขับเคลื่อนด้วยวิถีทางการทูตในทุกเวทีเพื่อนำสันติภาพกลับสู่ภูมิภาคโดยเร็ว

๕. สิทธิป้องกันตนเองแบบไร้ทิศทางสะท้อนปัญหาอะไรบ้าง

กองกำลังอิสราเอลใช้ยุทธวิธีโจมตีทางอากาศก่อนหลายวันเพื่อปูทางให้กำลังพลบุกเข้าไปในพื้นที่ฉนวนกาซาโดยเชื่อมั่นศักยภาพของกองทัพในการไล่ล่าและจับกุมกลุ่มต่อต้านและกลุ่มติดอาวุธชาวปาเลสไตน์ได้อย่างรวดเร็วหรือใช้เวลาสั้น ๆ ไม่กี่สัปดาห์ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าภารกิจในพื้นที่สู้รบไม่เอื้อต่อการเผชิญเหตุตามแผนที่วางไว้ ทำให้สถานการณ์พลิกกลับจนต้องยืนกรานเพื่อให้กองทัพเดินหน้าต่อไปแบบไร้ทิศทางจนถึงขณะนี้[๑๒] กองทัพอิสราเอลใช้ยุทธวิธีการโจมตีแบบรุนแรงและทำลายระบบการโยธาและผังเมืองในฉนวนกาซา เนื่องจากเชื่อว่าปฏิบัติการนี้จะเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้สามารถจัดการกับกลุ่มฮามาสได้อย่างรวดเร็ว การควบคุมทุกการเคลื่อนไหวในเมืองหลักและเมืองรองนับเป็นหัวใจหลักของตำราพิชัยสงครามทั้งถนน สะพาน เส้นทางสัญจร รวมไปถึงระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองแบบครอบคลุม[๑๓]

---

[๑๑] ซาอุดีอาระเบียเป็นเจ้าภาพการประชุมสุดยอดผู้นำสันนิบาตอาหรับสมัยสามัญ ครั้งที่ ๓๒ ณ นครเจดดาห์ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๐๒๓ ทั้งนี้ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่วมกันและรับรองแถลงการณ์การประชุมภายใต้ชื่อ “ปฏิญญาเจดดาห์” (Jeddah Declaration) ซึ่งบัญญัติให้ประเด็นปาเลสไตน์เป็นประเด็นของอาหรับและให้ยึดความริเริ่มแผนสันติภาพอาหรับ (Arab Peace Initiative) เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา พร้อมเน้นย้ำให้ทุกฝ่ายทุ่มความพยายามเพื่อให้เกิดแนวทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด

[๑๒] แผนการทางทหารของอิสราเอลนับเป็นความผิดพลาดที่เรียกว่า “ความวุ่นวายทางทหาร” ซึ่งกองทัพอิสราเอลกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน การถอนทหารออกจากพื้นที่และมีคำสั่งให้กลับมาอีกครั้งสร้างผลกระทบด้านลบร้ายแรง เนื่องจากสถานการณ์ภาคสนามเกิดความปั่นป่วน กำลังพลขาดความมั่นใจต่อการสนับสนุนเชิงนโยบายของกองทัพและความปลอดภัยในสถานการณ์ที่สุ่มเสี่ยงในการเผชิญหน้ากับศัตรูที่ใช้ยุทธวิธีการโจมตีแบบกองโจร

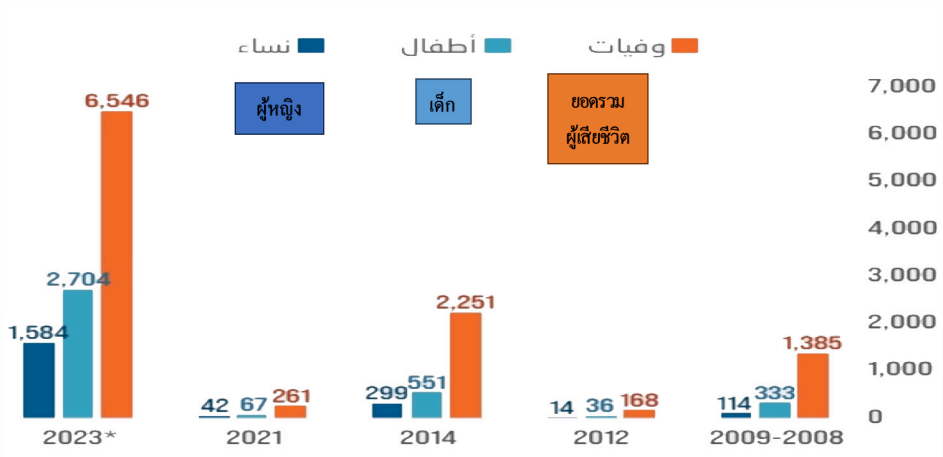
[๑๓] ตัวอย่างประวัติศาสตร์การทำสงครามของรัฐที่อ้างสิทธิป้องกันตนเอง เช่น กรอซนีในเชชเนีย ฟัลลูจาห์ โมซูล และเมืองซาดร์ในอิรัก และมาริอูปอลในยูเครน ภารกิจแรกของการโจมตีคือการตัดเส้นทางและระบบขนส่งหลักของเมืองหลักและเมืองรองเพื่อปิดช่องทางการสนับสนุนด้านอาวุธและเส้นทางส่งเสบียง

ดูเหมือนว่าการถล่มด้วยอาวุธหนักทั้งรถถังและการโจมตีทางอากาศของกองทัพอิสราเอลโดยไม่จำกัดเป้าหมาย ทำให้เกิดมุมมองด้านลบในบริบทของการละเมิดหลักเกณฑ์ด้านมนุษธรรมรุนแรง เนื่องจากมีพฤติการณ์ที่เกินสมควรแก่เหตุ สร้างความทุกข์เข็ญกับประชาชนผู้บริสุทธิ์ในระดับที่รุนแรง เพราะผลพวงจากการบุกทำลายเมืองซึ่งมีความแออัด อีกทั้งยังมีการทำลายสถานีจ่ายน้ำ ไฟฟ้า ระบบสื่อสาร โรงอบขนมปัง โรงพยาบาล ถนน และการขนส่งทั้งระบบ เพื่อตอบโต้แนวรบกลุ่มฮามาสแต่ภาวะสงครามย่อมหลีกหนีไม่พ้นการก่อความทุกเข็ญต่อชาวปาเลสไตน์ในฉนวนกาซาในภาพรวมโดยเฉพาะการละเมิดด้านมนุษยธรรม

๖. ผลกระทบด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในฉนวนกาซา

อุปสรรคในการตีความประเด็นทางกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือที่สร้างผลกระทบรุนแรงด้านมนุษยธรรมในฉนวนกาซา เนื่องจากฝ่ายหนึ่งอ้างสิทธิอันชอบธรรมในการป้องกันตนเองแบบระยะยาว ทำให้ทุกตารางเมตรของฉนวนกาซาเผชิญความทุกข์เข็ญเลวร้าย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่อพยพลี้ภัยไปรวมกันทางตอนใต้เพื่อแสวงหาสถานที่ที่ปลอดภัยในเมืองราฟาห์ แต่กองทัพอิสราเอลยังคงใช้มาตรการทางทหารโจมตีหลายจุด เพราะเชื่อว่าจะสามารถกวาดล้างกลุ่มฮามาสที่หลบอยู่ภายในพื้นที่เมืองราฟาห์ ซึ่งเป็นที่มั่นสุดท้ายและอิสราเอลจะปิดฉากสงครามครั้งนี้ด้วยการนำตัวประกันที่ถูกจับไปเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๐๒๓ กลับสู่มาตุภูมิอย่างปลอดภัยตามที่วางแผนไว้

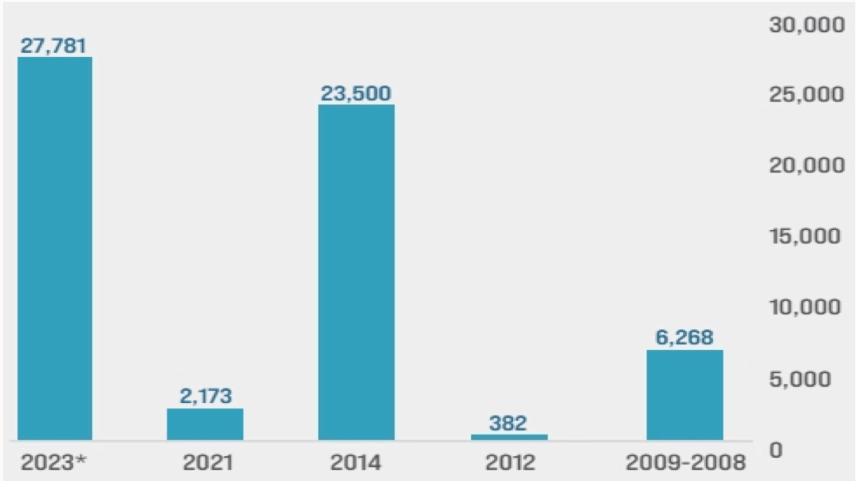
ยิ่งเวลาผ่านไปการป้องกันตนเองดำเนินไปอย่างไร้ทิศทางจนส่งผลกระทบรุนแรงด้านสิทธิมนุษยชน เพราะสงครามครั้งนี้ได้สร้างผลกระทบแก่ชาวปาเลสไตน์ราว ๒.๓ ล้านคน ที่อาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในพื้นที่เพียง ๔๕ ตารางกิโลเมตร ทำให้ความรุนแรงที่เกิดจากสงครามฉนวนกาซาครั้งนี้เป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่นับตั้งแต่อิสราเอลยึดครองดินแดนปาเลสไตน์ในปี ๑๙๖๗ เป็นต้นมา โดยผลพวงของการใช้สิทธิป้องกันตนเองกลายเป็นโศกนาฏกรรมด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความขัดแย้งรอบนี้ทำให้ฉนวนกาซาไม่ต่างจากนรกบนดิน ดังที่เลขาธิการองค์การสหประชาชาติเคยกล่าวไว้ว่า “หากพูดถึงนรกบนดินคงต้องมองไปที่สภาพความเป็นอยู่ของเด็ก ๆ ในฉนวนกาซา” เพราะตกเป็นเหยื่อสงครามจำนวนมาก ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิเปรียบเทียบสัดส่วนผู้เสียชีวิตที่เป็นเด็กและสตรีในฉนวนกาซา ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ - ๒๐๒๓

ที่มา: ดัดแปลงจากรายงานของคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียตะวันตก (ESCWA)
เป็นข้อมูลที่รวบรวมสถิติผู้เสียชีวิตนับตั้งแต่วันที่ ๗ - ๒๕ ตุลาคม ๒๐๒๓ รวม ๑๖ วัน

แผนภูมิข้างต้นเปรียบเทียบสัดส่วนผู้เสียชีวิตที่เป็นเด็กและสตรีในฉนวนกาซาระหว่างปี ๒๐๐๘ – ๒๐๒๓ โดยในปี ๒๐๒๓ พบว่าหลังสงครามผ่านไป ๑๖ วัน ยอดผู้เสียชีวิตที่อยู่ในกลุ่มเด็กและสตรีมีจำนวนสูงมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนเมื่อเทียบกับทุกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เช่นเดียวกับการโจมตีพื้นที่อาคารที่อยู่อาศัยในพื้นที่ฉนวนกาซารอบนี้ได้รับผลกระทบรุนแรงสูงกว่าเมื่อเทียบกับเหตุการณ์ก่อนหน้า ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิเปรียบเทียบความเสียหายจากสงครามในในฉนวนกาซา ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ - ๒๐๒๓

ที่มา: ดัดแปลงจากรายงานของคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียตะวันตก (ESCWA)
เป็นข้อมูลที่รวบรวมสถิติผู้เสียชีวิตนับตั้งแต่วันที่ ๗ - ๒๕ ตุลาคม ๒๐๒๓ รวม ๑๖ วัน

แผนภูมิข้างต้นแสดงการเปรียบเทียบความเสียหายจากสงครามในฉนวนกาซา การโจมตีของอิสราเอลส่งผลทำให้อาคารที่พักอาศัยได้รับความเสียหายอย่างหนัก ข้อมูลเชิงสถิติแสดงผลความเสียหายของบ้านเรือนในช่วงเวลาเพียง ๑๖ วัน พบว่าในปี ๒๐๒๓ พื้นที่ที่เป็นแหล่งที่พักอาศัยถูกทำลายมากถึง ๒๗,๗๘๑ แห่ง มากกว่าเหตุการณ์ในลักษณะคล้ายกันเมื่อเทียบกับในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ด้วยเหตุผลการอ้างสิทธิป้องกันตนเองของฝ่ายอิสราเอลที่ชอบด้วยหลักแห่งกฎหมายและการใช้กำลังอาวุธกับกลุ่มฮามาส เป้าหมายคือการกวาดล้างแบบถอนรากถอนโคน จนส่งผลกระทบรุนแรงต่อพลเรือนชาวปาเลสไตน์โดยเฉพาะเด็กและสตรี ก่อความทุกข์เข็ญและนำไปสู่ความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสร้างสภาวะแห่งทุพภิกขภัย (Famine) อันเกิดจากมาตรการปิดล้อมฉนวนกาซารอบด้าน ยุทธวิธีการตัดน้ำ ตัดอาหาร ตัดเชื้อเพลิง ตัดทุกความช่วยเหลือพื้นฐานจำเป็นเพื่อกดดันกลุ่มฮามาส ความหิวโหยกลายเป็นอาวุธทำลายล้างชาวปาเลสไตน์กว่า ๒ ล้านคนในฉนวนกาซาที่ต้องทนทรมานอยู่ในสภาพเช่นนี้อย่างยาวนาน กรณีนี้มีผลทำให้นิยามการป้องกันตนเองของรัฐบาลอิสราเอลขาดความชอบธรรมหรือไม่ เพราะแนวคิดนี้ได้ขยับสู่ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ผลสะท้อนที่เป็นแรงเหวี่ยงหันกลับมาสู่บทวิจารณ์เกี่ยวกับแนวคิดการป้องกันตนเองของรัฐบาลอิสราเอลได้อย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะการคัดง้างกันระหว่างการป้องกันตนเองกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) เนื่องจากกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นกลไกกำกับการใช้ความรุนแรงในพื้นที่สู้รบเพื่อประคองสถานการณ์มิให้สงครามลุกลามบานปลาย กล่าวคือไม่เปิดทางให้เกิดกระแสแนวร่วมของกลุ่มอื่น ๆ เข้าประหัตประหารกันเพิ่มขึ้นจากการปะทะกันระหว่างคู่ขัดแย้งที่ดำรงอยู่ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มีความมุ่งหมายหลัก คือ

ก) การจำแนกระหว่างพลเรือนกับกองกำลังติดอาวุธ

ข) ละเว้นบุคคลที่ไม่อยู่ในสถานะเข้าร่วมปฏิบัติการทางสงคราม (hors de combat)

ค) ห้ามมิให้การสู้รบกลายเป็นต้นเหตุแห่งความทุกข์เข็ญของพลเรือนที่ไม่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น

ดังนั้น การใช้กำลังอาวุธตามสิทธิการป้องกันตนเองต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายและเป็นไปตามหลักการพื้นฐานสำคัญคือความจำเป็นและความเหมาะสมตามจารีตประเพณีของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศตามหลักการพื้นฐานหลายประการที่ประกอบขึ้นเป็นเนื้อหาของกฎหมาย อาทิ หลักการแบ่งแยก (Principle of Distinction) ห้ามใช้ความรุนแรงโดยไม่จำเป็น ห้ามก่อปัญหาสร้างความทุกข์เข็ญแก่พลเรือนผู้บริสุทธิ์โดยไม่จำเป็น และรัฐต้องจำกัดในการเลือกวิธีการและอาวุธที่ใช้ โดยหลักการนี้ “มุ่งปกป้องประชาชนพลเรือนและทรัพย์สินของพลเรือนโดยแยกแยะระหว่างทหารและพลเรือนผู้บริสุทธิ์”

บทสรุป

การป้องกันตัวยังคงเป็นรากฐานสำคัญในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติการปกป้องอธิปไตย ความมั่นคง การรักษาสันติภาพ และป้องกันภัยคุกคามจากชาติอื่นภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับ แม้ในทางปฏิบัติและการอ้างมุมมองของกฎหมายที่ต้องตีความ จนส่งผลให้

> ...การป้องกันตัวยังคงเป็นรากฐานสำคัญ
> ในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติการปกป้องอธิปไตย
> ความมั่นคง การรักษาสันติภาพ และป้องกันภัยคุกคามจากชาติอื่น...

เกิดมุมมองที่เห็นต่างเหมือนที่เกิดขึ้นในอดีต หลายเหตุการณ์มักเกิดการคัดง้างกันระหว่างการป้องกันตนเองกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ขณะเดียวกันวิวัฒนาการและรูปแบบของภัยคุกคามมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องด้วยปัจจัยหลากหลาย และมีความซับซ้อนเชิงแนวคิดโดยเฉพาะการผลิตซ้ำของนโยบายต่างประเทศของรัฐหนึ่งและแนวทางที่ใช้ในการทำสงครามกับอีกรัฐด้วยยุทธวิธีการรบสมัยใหม่ เช่น การโจมตีด้วยระบบจับพิกัดทางไซเบอร์ ซึ่งหลายครั้งเป้าหมายกลับกลายเป็นการถล่มโรงพยาบาลและศูนย์บรรเทาทุกข์นานาชาติที่ปฏิบัติหน้าที่ในฉนวนกาซาทำให้กรณีนี้เป็นอีกประเด็นที่ขัดกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเนื่องจากขาดการจำแนกระหว่างนักรบกับพลเรือน

การศึกษาครั้งนี้พบว่า มีการขัดกันของถ้อยความในมาตรา ๒ (๔) และมาตรา ๕๑ ของกฎบัตรสหประชาชาติ ตลอดจนรายงานคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียตะวันตก (ESCWA) รวมทั้งหลักฐานที่เป็นข้อมูลข้อเท็จจริงจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เปิดเผยออกมาผ่านหลายช่องทางหลังเกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๐๒๓ ส่งผลให้รัฐภาคีสมาชิกจากโลกอาหรับรวมพลังและจัดการประชุมร่วมกันหลายครั้งนำโดย อียิปต์ และซาอุดีอาระเบีย จนมาสู่การประชุมสุดยอดผู้นำชาติอาหรับ ภายใต้กรอบประชุมวาระพิเศษของ ๒ องค์กร เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๐๒๓ โดยซาอุดีอาระเบียเป็นเจ้าภาพใช้ชื่อว่า “การประชุมร่วมสุดยอดผู้นำชาติอาหรับและโลกอิสลามสมัยพิเศษ (The joint extraordinary Arab - Islamic Summit) เพื่อหาแนวทางยุติสงครามในฉนวนกาซา อีกทั้งเพื่อยกระดับการกดดันรัฐบาลอิสราเอลที่มีพฤติการณ์ละเมิดกฎหมายมนุษธรรมระหว่างประเทศอย่างรุนแรง โดยเฉพาะประเด็นการอ้างสิทธิการป้องกันตนเองของอิสราเอลที่ก่อความทุกข์เข็ญแก่ชาวปาเลสไตน์ในลักษณะเกินความจำเป็นหรือไม่ และได้สัดส่วนเหมาะสมกันหรือไม่ กระทั่งโลกอาหรับใช้หลักการนี้สนับสนุนข้อโต้แย้งของฝ่ายปาเลสไตน์ที่กล่าวหาอิสราเอลว่าใช้กำลังทหารรุกรานพลเรือนผู้บริสุทธิ์ ยิ่งข้อต่อรองนี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง จะยิ่งสร้างแรงเหวี่ยงด้วยการตอบโต้และการสวนกลับจากกลุ่มต่อต้านอื่น ๆ เมื่อถึงจุดนี้ความมุ่งหมายด้านสันติภาพจะอยู่นอกเหนือการควบคุมจนทำให้ภูมิภาคนี้เกิดสภาวะการผลิตซ้ำวนเวียนอยู่กับความขัดแย้งอย่างไม่มีวันจบสิ้น

บรรณานุกรม

โกวิท ตาละโสภณ. “การใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองของรัฐสมาชิกภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ” *วารสารวิชาการโรงเรียนนายเรือด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และการศึกษา,* ๔ (มกราคม - ธันวาคม ๒๕๖๐): ๖-๑๙, สืบค้นจาก http://rtnalibrary.navy.mi.th/web/RTNA%20Journal%20of%20Social%20Science/y.4-60/RTNA%20Journal%20of%20Social%20Science60.pdf

Aiman Salamat. (2019). “The United Nations Charter stipulates the right of a state that is a victim of aggression to defend itself by force.” retrieved from https://araa.sa/index.php?option=com_content&view=article&id=4803&catid=4244&Itemid=172

Eltaj Amirkhanov. (2021). “The concept of Self-Defence” retrieved from https://www.researchgate.net/publication/355171521 Theconcept of Self-Defense

Encyclopidia. (2015). “International humanitarian law” retrieved from https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2015/5/4/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86%D9%8A

Hossam Albuqaii. (2023). “ถอดรหัสแถลงการณ์ร่วม” สืบค้นเมื่อ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๗, จาก https://rcssegypt.com/15756

Louise Doswald-Beck. (1997). “International humanitarian law and the Advisory Opinion of the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons” retrieved from https://international-review.icrc.org/ar/articles/international-humanitarian-law-and-advisory-opinion-international-court-justice-legality

Mahmood Al Hanafi. (2023). “The danger of the West and Israel diluting the right to self-defense” retrieved from https://www.aljazeera.net/opinions/2023/11/12/%D8%AE%D8%B7%D9%88%D8%B1%D8%A9-%D8%AA%D9%85%D9%8A%D9%8A%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D9%88%D8%A5%D8%B3%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%82-%D9%81%D9%8A

Mohamed Noor Al Dabas .(2023). “Self -Defense and International humanitarian law “ retrieved from https://alrai.com/article/10807135/%D9%83%D8%AA%D8%A7%D8%A8/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9-%D8%B9%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%81%D8%B3-%D8%AD%D8%B3%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D9%8A

Ömer Aşur Çuhadar. (2023). “อิสราเอลไม่มั่นคงตราบที่ชาวปาเลสไตน์ไม่มีความผาสุก” สืบค้นเมื่อ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๗ จาก https://www.aa.com.tr/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9/%D8%A7%D9%84 %D9%82%D9%85%D8%A9- %D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9-

Osama Alsaeed. (2023). “กลไกการใช้บังคับตามแถลงการณ์ร่วมของที่ประชุมโลกอิสลาม” สืบค้นเมื่อ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๗, จาก https://aawsat.com/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A/4664551-%D9%85%D8%A7%D8%A2%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%AA%D9%86%D9%81%D9%8A%D8%B0-%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%82%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%D9%8A%D8%A9%D8%9F

ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย: ความรู้เบื้องต้นสำหรับข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*

ดร. ภาคภูมิ มิ่งมิตร**

๑. เกริ่นนำ

ในช่วงก่อนไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้สร้างหมุดหมายสำคัญต่อการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (gender equality) ให้เกิดขึ้นในสำนักงานฯ โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีคำสั่งแต่งตั้งให้ “กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งแต่เดิมปฏิบัติหน้าที่ “สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” ได้ปฏิบัติหน้าที่

---

* บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อร่วมแสดงความยินดีกับนายณัฏฐกฤษฎ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็น CGEO (Chief Gender Equality Officer) กำกับดูแลศูนย์ GFP ของสำนักงานฯ และเนื่องในโอกาสที่กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ศูนย์ GFP ของสำนักงานฯ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๗

** ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (Gender Focal Point - GFP)” ด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง โดยมอบหมายให้นายณัฏฐกฤษฎ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร[๑] เป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ “กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ปฏิบัติหน้าที่ GFP ของสำนักงานฯ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ นี้ จะเป็นความท้าทายในการทำงานของ GFP ของสำนักงานฯ ที่จะเร่งดำเนินการสร้างกระบวนการการดำเนินการต่างๆ รวมถึงเร่งสร้างองค์ความรู้และการตระหนักรู้เกี่ยวกับ “ความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ให้เกิดขึ้นในสำนักงานฯ (Gender mainstreaming) ดังนั้น วัตถุประสงค์ของบทความนี้ จึงประกอบไปด้วย ๓ ข้อ คือ ๑) เพื่อเสริมสร้างความตระหนักรู้ และความเข้าใจพื้นฐานที่จำเป็นเกี่ยวกับ “ความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ให้เกิดขึ้นในสำนักงานฯ ๒) เพื่อให้เกิดการรับรู้ถึงการมีอยู่ของ “ศูนย์ประสานงานด้านความเท่าเทียมระหว่างหญิงชาย (GFP)” ของสำนักงานฯ และเรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์จากศูนย์ประสานงานฯ ดังกล่าวในความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติราชการ และ ๓) เพื่อให้ข้าราชการสำนักงานฯ ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบคำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender Responsive Budget - GRB) ในฐานะที่เป็นเครื่องมือ (tool) สำคัญในการเสริมสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศให้เกิดขึ้นในสำนักงานฯ

บทความนี้มีองค์ประกอบ ๗ ส่วน คือ **ส่วนที่ ๑** คือ การเกริ่นนำ เป็นการแจ้งให้ทราบถึงที่มาที่ไปของการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” ของสำนักงานฯ ซึ่งข้าราชการสำนักงานฯ จำเป็นต้องรับทราบ และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในองค์การ ซึ่งได้แจ้งให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ และองค์ประกอบทั้ง ๗ ส่วนของบทความไว้ในส่วนนี้ **ส่วนที่ ๒** นำเสนอความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ (equality) และความเหลื่อมล้ำทางเพศ (Gender Inequality) **ส่วนที่ ๓** นำเสนอ ๒ ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นภาพรวมโดยสังเขปของ Gender Equality ในบริบทสากล ผ่านการดำเนินการในข้อตกลงร่วมกันของสังคมโลก ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (CEDAW) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs) องค์กรเพื่อสตรีแห่งสหประชาติ (UN Women) ปฏิญญาปักกิ่ง (Beijing Declaration) และสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union - IPU) และส่วนที่สองเป็นบทเรียนจากการดำเนินการของรัฐสภาต่างประเทศ (อังกฤษ) **ส่วนที่ ๔** นำเสนอภาพรวมของ GFP ประกอบด้วยการทำความรู้จัก CGEO คนแรกของสำนักงานฯ และการจัดตั้ง GFP รวมถึงการดำเนินการเบื้องต้นของ GFP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๘ **ส่วนที่ ๕** นำเสนอเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้การจัดทำงบประมาณแบบคำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender Responsive Budget – GRB) ในสำนักงานฯ **ส่วนที่ ๖** นำเสนอความท้าทายที่ GFP จะต้องเผชิญในอนาคต และ**ส่วนที่ ๗** เป็นบทสรุป

---

[๑] ดูคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๑๓๑๑/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๗ เรื่องมอบหมายงานให้รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและที่ปรึกษารับผิดชอบปฏิบัติราชการ สืบค้นจากhttps://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/44cf7f6d-5688-4222-956d-a31a3f6a4484/content

๒. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ (Inequality) และความเหลื่อมล้ำทางเพศ (Gender Inequality)

ในส่วนที่ ๒ นี้จะเป็นการนำเสนอความรู้ความเข้าใจเบื้องต้น เกี่ยวกับ “ความเหลื่อมล้ำ (Inequality)” และ “ความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะ (Gender Inequality)” โดยถึงแม้ผู้เขียนจะแยกเสนอเป็นหัวข้อที่ ๒.๑ และหัวข้อที่ ๒.๒ แต่ผู้อ่านจะสามารถบูรณาการองค์ความรู้ของ “ความเหลื่อมล้ำ” และ “เพศสถานะ” ได้ด้วยตนเอง รวมถึงสามารถเชื่อมโยงไปถึงการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ดังกล่าวกับการดำเนินการสำนักงานฯ ด้วย

๒.๑ ความเหลื่อมล้ำ

ก่อนที่จะทำความเข้าใจแนวคิดเรื่อง”ความเหลื่อมล้ำทางเพศ (gender Inequality)” จำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดของ “ความเหลื่อมล้ำ (inequality)” ในสังคมเสียก่อน ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาใหญ่ในโลกปัจจุบันนั้น ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทับซ้อนกันหลายมิติ แต่โดยทั่วๆไป ในความคิดคำนึงของผู้คน เมื่อเอ่ยถึงความเหลื่อมล้ำ มักจะนึกถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ หรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยระดับโลกอย่าง “Capital in the Twenty-First Century” ของโธมัส พิเก็ตตี นักเศรษฐศาสตร์นามอุโฆษชาวฝรั่งเศส ที่กล่าวถึงโครงสร้างความเหลื่อมล้ำ (Structure of Inequality) ในสามบริบท คือ ความเหลื่อมล้ำเชิงรายได้ของผู้ใช้แรงงาน (Inequality of Labor Income) ความเหลื่อมล้ำการเป็นผู้ครอบครองทุน (Inequality of Capital Ownership) และความเหลื่อมล้ำระดับโลกในด้านสุขภาพ (Global Inequality of Wealth) (Thomas Piketty, 2014, pp.382-475, pp. 544-593)

ในทำนองเดียวกัน ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๖๒, น. ๕ - ๗) นำเสนอว่าความเหลื่อมล้ำนั้นมีหลายมิติ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางผิวสี ความเหลื่อมล้ำทางชาติพันธุ์ ความเหลื่อมล้ำเพราะกำเนิด ความเหลื่อมล้ำตามถิ่นที่อยู่อาศัย ความเหลื่อมล้ำเพราะอายุ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางโอกาส ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ความเหลื่อมล้ำในสิทธิ ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการของรัฐ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรมที่เป็นทางการ ความเหลื่อมล้ำในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะ ซึ่งศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี กล่าวด้วยว่าความเหลื่อมล้ำเกือบทั้งหมดนี้ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความเหลื่อมล้ำในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นมิติที่ลึกที่สุดของความเหลื่อมล้ำ เพราะความเท่าเทียม (equality) เป็นรากฐานของความเป็นธรรม

จะเห็นได้ว่า ความเหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและมีมิติที่ทับซ้อนกันอยู่หลากหลาย จากตัวอย่างข้างต้น ผู้เขียนพยายามจะชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำต่างๆ ในหลากหลายมิตินั้น เมื่อจำแนกการพินิจพิเคราะห์กันถึงที่สุดแล้ว จะพบว่า รากเหง้าของมันคือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งในทางกลับกัน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจก็มีนัยยะของปัญหาความเหลื่อมล้ำอื่น ๆ อยู่ด้วย

แผนภาพที่ ๑ : ความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ
ที่มา: ปรับจากแนวคิดของศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี (๒๕๖๒, น. ๕-๖)

๒.๒ ความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะ

แม้ไม่แน่ใจว่าแนวความคิดตามแผนภาพที่ ๑ ข้างต้น เป็นความเห็นที่แม่นยำหรือไม่ เพราะอาจจะแลดูละเลย “มิติทางสังคม” ไปบ้าง[๒] แต่ในบทความนี้ ผู้เขียนก็เลือกที่จะเห็นด้วยกับศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ที่กล่าวว่า “ความเหลื่อมล้ำต่างๆ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ” ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของโจเซฟ สติกลิซท์ (Joseph Stiglitz) เรื่อง “ราคาของความเหลื่อมล้ำ (The Price of Inequality)” ที่แสดงให้เห็นปัญหาของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกับการสร้างความเหลื่อมล้ำ (สฤณี อาชวานันทกุล, ๒๕๕๖ ก) และงานศึกษาเรื่อง “ความ(ไม่)เท่าเทียม (The Spirit Level)” ที่ตอกย้ำให้เห็นถึงความสำเร็จทางด้านวัตถุ แต่ล้มเหลวด้านสังคม และแสดงให้เห็นถึงราคาของความเหลื่อมล้ำที่ต้องจ่าย ผ่านประเด็นต่างๆ อาทิ การศึกษา ความจน การหารายได้ (สฤณี อาชวานันทกุล, ๒๕๕๖ ข) รวมถึงงานศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำ

---

[๒] Piere Rosanvallon ศาสตราจารย์ด้านประวัติศาสตร์การเมือง อธิบายว่า โดยทั่วไป “ความเท่าเทียม (equality)” มักถูกใช้ในความหมาย ในเชิงเปรียบเทียบถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคล หรือการจำแนกประชากร ซึ่งละเลยมิติเชิงสังคม ในฐานะมาตรการที่เป็นพันธกิจร่วมกันของคนในสังคม ผู้สนใจสามารถอ่านบทความฉบับเต็มได้จาก Piere Rosanvallon, “How to Create a Society of Equals: Overcoming Today’s crisis of Inequality”, *Foreign Affairs,* Inequality. 95,1 (January/February 2016): 16-22.

ในสังคมเรื่อง “Unequal Thailand” ของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ (บรรณาธิการ) (Pasuk Phongpaichit & Chris Baker, 2018) ที่สะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำ (unequal) ในมิติต่าง ๆ อาทิ ด้านพลังงาน (Energy) ด้านตลาดทุนและหุ้นการเมือง (Capital Market and Political Stocks) ด้านการปฏิรูปภาษี (Tax Reform) ด้านโครงสร้างอำนาจส่วนท้องถิ่น (Structure of Provincial Power) และด้านเครือข่ายชนชั้นนำ (Elite Networking)

ในชั้นนี้ ผู้เขียนอยากจะเพิ่มเติมว่า ในมิติของเศรษฐกิจ ก็ยังมีประเด็นเพศสถานะ (gender) :ซึ่งเป็นมิติเชิงสังคมเจือปนอยู่ในนั้นด้วย จากการศึกษาของนักวิชาการชั้นนำจำนวนหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ปัญหาความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างหญิงชาย (gender wage gap) ซึ่งจากงานวิจัยของ Marlene Kim (๒๐๑๘) ระบุว่าผู้หญิงในสหรัฐอเมริกา ยังคงมีสัดส่วนรายได้อยู่ที่ ๘๒ % ในขณะที่ผู้ชายได้รับ ๑๐๐% ทำให้รัฐบาลของประธานาธิบดีบารัค โอบามา ในขณะนั้น (ปีค.ศ. ๒๐๑๓) ต้องมีนโยบายออกมาเพื่อยุติความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างหญิงชาย (Saraswati, L., A., Shaw, B. L, and Rellihan, H., 2018, pp. 249 - 253) มีงานวิจัยที่อธิบายถึงเหตุของปัญหาดังกล่าวด้วยว่า ๓ ปัจจัยหลักในการทำให้เกิดความแตกต่างของรายได้ระหว่างหญิงชาย คือ (๑) การเลือกปฏิบัติ (discrimination) (๒) ทุนมนุษย์ (human capital) และ (๓) วิธีการจัดการทำงานในองค์กร (Organization of Jobs) (Aulette, J. R. and Wittner, J., 2019, pp. 189-199) ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งหมดล้วนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคม (social structural challenges)

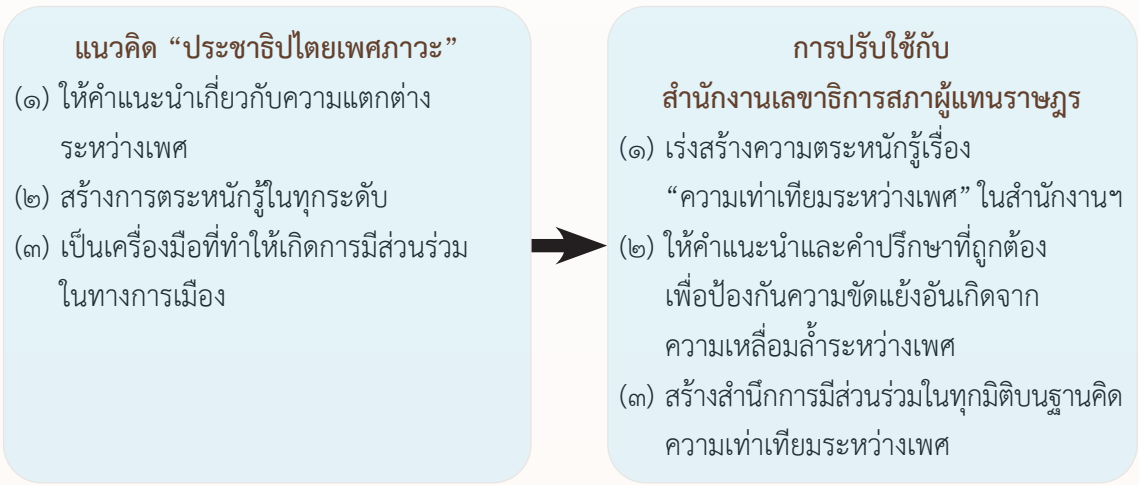
ในบริบทของประเทศไทย ดร. ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๖๒, น.๙๕) ขยายประเด็นเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำ” ออกไปในบริบทการเมือง (แสดงให้เห็นว่า “ความเหลื่อมล้ำ” ไม่ได้จำกัดอยู่แค่มิติเศรษฐกิจ) ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำมีมิติที่ทับซ้อนกันไปมา สามารถเชื่อมโยงความเหลื่อมล้ำหนึ่งไปอีกความเหลื่อมล้ำหนึ่งได้เสมอ ดังเช่นที่ ดร. ถวิลวดี สมาทานแนวคิดความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะ (gender inequality) เข้ากับความเหลื่อมล้ำทางการเมือง (political inequality) เกิดเป็นแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยเพศภาวะ (gender democracy)”

บทความเรื่อง “ประชาธิปไตยเพศภาวะ: การเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในทางการเมืองในประเทศไทย” ดร. ถวิลวดี (๒๕๖๒, น. ๙๕-๑๓๔) เน้นย้ำถึง ความเหลื่อมล้ำในสิทธิ (โดยเฉพาะสิทธิมนุษยชนอันเป็นรากฐานของความเป็นธรรม – ตามที่ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ชี้นำไว้) ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The Sustainable Development – SDGs) โดย ดร. ถวิลวดี ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของ “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของ The SDGs จากการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเสริมสร้างผลผลิตทางด้านแรงงาน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคมในรูปแบบหนึ่ง โดยเฉพาะการแก้ปัญหา “ความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศสถานะ” ผ่านเป้าหมายความเสมอภาคระหว่างเพศ (The SDG 5)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดประชาธิปไตยเพศภาวะ ยังไม่มีทฤษฎีที่จะใช้อธิบายได้ตายตัว แต่จะเป็นประโยชน์ในการเป็นเครื่องมือ (tool) ที่จะเปิดสังคมให้กว้างขึ้น ตลอดจนเพิ่มบทบาทระหว่างเพศ และให้ความสำคัญกับบทบาทของคน ซึ่ง ดร. ถวิลวดี เห็นว่า ประชาธิปไตยเพศภาวะเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้เลย

และควรให้เกิดผลในเร็ววัน ซึ่งสิ่งที่ต้องทำให้เกิดขึ้นควรมีอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ประการแรก คือ พัฒนาศักยภาพ ให้คำปรึกษา และคำแนะนำเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างเพศ เพื่อป้องกันการเกิดสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาและความขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ประการที่สอง คือ เร่งสร้างการตระหนักรู้ในทุกระดับของสังคม ในทางการเมือง ในชุมชน และในทุกระดับขององค์กร รวมทั้งการปฏิบัติในทุก ๆ วัน เป็นการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และประการที่สาม คือ ใช้ประชาธิปไตยเพศภาวะ เป็นเครื่องมือที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าจะเกิดการมีส่วนร่วมที่เสมอภาคระหว่างหญิงชายในการตัดสินใจทางการเมืองและการเข้าถึงทรัพยากรที่เท่าเทียมที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจทางสังคม (ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๖๒, น. ๑๐๑-๑๐๒)

จากการศึกษาแนวคิดประชาธิปไตยเพศภาวะ ของ ดร. ถวิลวดี ผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานฯ สามารถสมาทานแนวคิด “ประชาธิปไตยเพศภาวะ” มาปรับใช้กับการเสริมสร้างองค์ความรู้เรื่อง “ความเท่าเทียมระหว่างหญิงชาย” ให้เกิดขึ้นในสำนักงานฯ เพื่อ (๑) เร่งทำความเข้าใจและสร้างการตระหนักรู้ในสำนักงานฯ ในทุกระดับขององค์กร รวมทั้งการปฏิบัติราชการ (ตามหลัก SMART Parliament) เพื่อบรรลุเป้าหมาย “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ตามแนวทางของ The SDGs (๒) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับแนวคิด “ความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ในสำนักงานฯ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเรื่องความเท่าเทียม (equality) ร่วมกัน และป้องกันความขัดแย้งที่มีสาเหตุจากความเหลื่อมล้ำทางเพศ ที่อาจเกิดขึ้นในสำนักงานฯ ได้ และ (๓) ใช้แนวคิด “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” เป็นเครื่องมือ (tool) ที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม (contribution) ของข้าราชการที่แสดงออกถึง “ความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกมิติของการดำเนินการในสำนักงานฯ และสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่เท่าเทียมที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมและสำนึกในความเป็นเจ้าของสำนักงานฯ ร่วมกัน (sense of belonging)



แผนภาพที่ ๒: การปรับใช้แนวคิดประชาธิปไตยเพศภาวะกับการเสริมสร้างความตระหนักรู้เรื่อง “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ให้เกิดขึ้นในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ที่มา: พัฒนาจากแนวคิด “ประชาธิปไตยเพศภาวะ” ของ ดร. ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๖๒, น. ๙๕-๑๓๓)

๓. Gender Inequality ในระดับสากล

จากที่ได้นำเสนอความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับ “ความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะ” ไว้ข้างต้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะซึ่งจะเป็นการนำเสนอในบริบทสากล กล่าวคือ หัวข้อ ๓.๑ เป็นการนำเสนอให้เห็นการดำเนินการด้านความเหลื่อมล้ำทางเพศ (gender inequality) ผ่านการดำเนินการในบริบทสากล คือ (๑) CEDAW (๒) The SDGs (๓) UN Women (๔) Beijing Declaration และ (๕) IPU และหัวข้อ ๓.๒ เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ของรัฐสภาต่างประเทศ (อังกฤษ) ซึ่งมีการศึกษาวิจัยเพื่อขับเคลื่อนประเด็นความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะในรอบหนึ่งทศวรรษ (๒๐๑๔ - ๒๐๒๓) โดย Open House ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องต่างๆ ในรัฐสภาอังกฤษ และเป็นการสรุปรายงานโดยมหาวิทยาลัยคิงส์ คอลเลจ

๓.๑ ความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะในบริบทสากล: พื้นฐานที่ข้าราชการสำนักงานฯ ควรทราบในเบื้องต้น

๓.๑.๑ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW)

CEDAW หรือ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women หรือในชื่อภาษาไทยว่า “อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ” สร้างขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๙[๓] เป็นเอกสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในทุกรูปแบบ โดยข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของอนุสัญญาฯ นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าผู้หญิงมักได้รับการปฏิบัติหรือส่งเสริมจากรัฐในลักษณะที่ด้อยกว่าชาย รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างหลักประกันว่าหญิงจะได้รับการปฏิบัติดูแล และส่งเสริมอย่างเท่าเทียมกับชาย ดังนั้น การเข้าร่วมอนุสัญญาฯ รวมถึงพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา (Optional Protocol: OP CEDAW) ของรัฐไทย[๔] ในปี ๒๕๔๓ จึงเป็นเสมือนคำสัญญาของรัฐไทยต่อประชาคมโลกว่าจะเคารพ ปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง ที่ผ่านมารัฐไทยได้ดำเนินการหลายอย่างเพื่อรักษาคำสัญญานี้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายเฉพาะ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ (พิชามญชุ์ ทรัพย์ไพบูลย์, ๒๕๖๕)

---

[๓] สหประชาชาติให้การรับรอง CEDAW เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๙

[๔] ผลที่ตามมามี ๒ ประการ คือ (๑) เปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิฯ ต่อคณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ ได้โดยตรง และ (๒) ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและเป็นระบบ เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ สามารถตรวจสอบข้อมูลโดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียนได้

อนุสัญญาฯ มีโครงสร้างเป็น ๖ ส่วน ประกอบด้วย ๓๐ บทความ ส่วนที่ ๑ (บทความ ๑–๖) มุ่งเน้นไปที่การไม่เลือกปฏิบัติ อคติทางเพศ และการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณี ส่วนที่ ๒ (มาตรา ๗–๙) ระบุถึงสิทธิของสตรีในพื้นที่สาธารณะ โดยเน้นที่ชีวิตทางการเมือง การเป็นตัวแทน และสิทธิในสัญชาติ ส่วนที่ ๓ (มาตรา ๑๐–๑๔) อธิบายถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของสตรี โดยเน้นเป็นพิเศษที่การศึกษา การจ้างงาน และสุขภาพ รวมถึงการคุ้มครองพิเศษสำหรับสตรีในชนบทและปัญหาที่พวกเธอเผชิญด้วย ส่วนที่ ๔ (มาตรา ๑๕ และ ๑๖) ระบุถึงสิทธิของสตรีที่จะได้รับความเท่าเทียมกันในชีวิตสมรสและครอบครัว รวมถึงสิทธิที่จะได้รับความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย ส่วนที่ ๕ (มาตรา ๑๗–๒๒) จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี รวมทั้งขั้นตอนการรายงานของรัฐภาคี และ ส่วนที่ ๖ (มาตรา ๒๓–๓๐) อธิบายถึงผลกระทบของอนุสัญญาต่อสนธิสัญญาอื่น ๆ ข้อผูกพันของรัฐภาคี และการบริหารจัดการอนุสัญญา (วิกิพีเดีย, ๒๕๖๗)

กล่าวให้เข้าใจโดยง่าย จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ส่วนที่ ๑-๔ (มาตรา ๑–๑๖) เป็นการบอกกล่าวถึงสิทธิที่อนุสัญญาฯ นี้ให้การรับรอง ตั้งแต่นิยามของคำว่า ‘การเลือกปฏิบัติ’ รวมไปถึงข้อกำหนดว่ารัฐจะต้องนำหลักการเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงเข้าไปเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ต้องมีมาตรการขจัดอคติทางเพศ และปกป้องมิให้มีการฉกฉวยผลประโยชน์ทางเพศ รัฐจะต้องส่งเสริมและผลักดันให้ผู้หญิงได้รับการพัฒนาจากรัฐอย่างเท่าเทียมกับผู้ชาย ส่วนที่ ๕ (มาตรา ๑๗–๒๒) เป็นวิธีการที่คณะกรรมการของ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ทำงาน รวมถึงบทบาทในการติดตามการนำนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ ที่ให้สัตยาบันกับอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ[๕] และส่วนที่ ๖ (มาตรา ๒๓–๓๐) เป็นการบริหารจัดการ (administration) ของ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ[๖]

กล่าวโดยสรุป อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เป็นเครื่องมือหลัก (key tool) ที่จะสรรสร้างความก้าวหน้าของสิทธิสตรี (Women’s rights) และความเท่าเทียมทางเพศ (gender equality) ให้เกิดขึ้นผ่านการปฏิรูปกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงกฎหมายด้วย ซึ่งในหลายประเทศ พบว่า อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการบัญญัติกฎหมายที่มีความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ซึ่งความเสมอภาค

---

[๕] นับถึงปี ค.ศ. 2022 มีจำนวน 189 ประเทศ สามารถดูรายชื่อประเทศที่ลงนามให้สัตยาบันได้จาก https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CEDAW&Lang=en

[๖] ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมจาก CEDAW for Youth (20 หน้า) จากเว็บไซต์ https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2016/CEDAW-for-Youth.pdf

ระหว่างเพศนี้เองที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๕ (The SDG ๕) ซึ่งเป็นความจำเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) อันจะนำไปสู่ความข้องเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอื่น ๆ อีก ๑๖ เป้าหมายด้วย

๓.๑.๒ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs)

ย้อนกลับไปหัวข้อ ๒.๒ ผู้เขียนได้อ้างถึง ดร. ถวิลวดี ซึ่งได้กล่าวถึงความสำคัญของ “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของ The SDGs ไว้ในหัวข้อข้างต้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้ขยายความถึง The SDGs เพื่อเป็นพื้นฐานการทำความเข้าใจ “ความเหลื่อมล้ำทางเพศ” ซึ่งก็คือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ ๕ การบรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และส่งเสริมผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคน (Achieving gender equality and empower all women and girls)

ในเบื้องต้น ผู้เขียนคิดว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเกริ่นถึงภาพรวมของ The SDGs ทั้ง ๑๗ เป้าหมาย ซึ่งจะขอกล่าวถึงโดยสังเขป เพื่อให้เห็นภาพรวมการดำเนินการของทั้ง ๑๗ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs) เป็นชุดเป้าหมายการพัฒนาระดับโลกหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ที่ได้รับการรับรองจาก ๑๙๓ ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๕ ครอบคลุมช่วงระยะเวลาที่ต้องบรรลุภายใน ๑๕ ปี ได้เป็นทิศทางการพัฒนาที่ทุกประเทศที่ต้องดำเนินการร่วมกันมาตั้งแต่ปีค.ศ. ๒๐๑๖ ไปจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ซึ่ง The SDGs มีทั้งหมด ๑๗ เป้าหมาย (Goals) ภายใต้หนึ่งเป้าหมายจะประกอบไปด้วยเป้าหมายย่อย ๆ ที่เรียกว่า เป้าหมายย่อย (Targets) ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด ๑๖๙ เป้าหมายย่อย และพัฒนา ตัวชี้วัด (Indicators) จำนวน ๒๓๒ ตัวชี้วัด (ทั้งหมด ๒๔๔ ตัวชี้วัดแต่มีตัวที่ซ้ำ ๑๒ ตัว) เพื่อติดตามความก้าวหน้าของเป้าหมายย่อยดังกล่าว ซึ่งจากการสืบค้นล่าสุด พบว่าในเว็บไซต์ https://sdgs.un.org/goals ที่เป็นคลิปวีดีโอแนะนำ SDGs ได้ขยายความว่า ใน ๑๗ เป้าหมาย ๑๖๙ เป้าหมายย่อยนี้ ได้มีการดำเนินการไปแล้วถึง ๓,๙๗๙ เหตุการณ์ มีการสื่อสารออกไปถึง ๑,๓๕๑ สื่อสิ่งพิมพ์ และมีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จำนวน ๗,๘๗๔ รายการ โดยผู้สนใจสามารถติดตามรับชมคลิปวีดีโอแนะนำเกี่ยวกับ SDGs ความยาว ๑.๒๕ นาที ได้จากเว็บไซต์ดังกล่าวด้วย[๗]

[๗] ดูเพิ่มเติมได้จาก https://sdgs.un.org/goals

รูปภาพที่ ๑: เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
ที่มา: https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/

เมื่อพิจารณาทั้ง ๑๗ เป้าหมาย จะพบว่ามีการจำแนกเป้าหมายที่ ๕ ความเสมอภาคทางเพศ (gender equality) เป็นมิติทางสังคม[๘] (People)[๙] ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Piere Rosanvallon ศาสตราจารย์ด้านประวัติศาสตร์ ที่ตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำมักจะละเลยมิติทางสังคม (ดูหัวข้อย่อย ๒.๒) ซึ่งโดยพื้นฐาน เป้าหมายที่ ๕ นี้ มีเป้าหมายที่จะบรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้าง

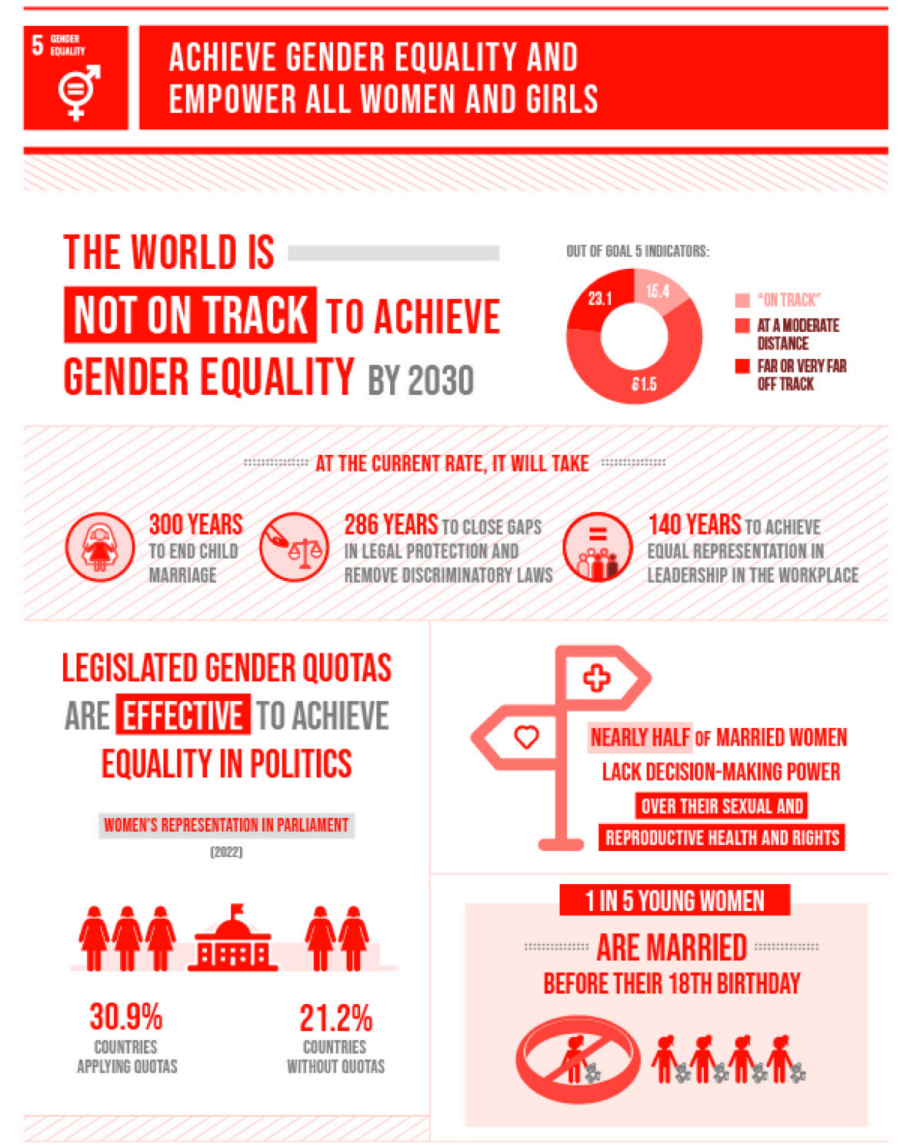
---

[๘] โดย ๕ เป้าหมายแรกที่เป็นมิติทางสังคม คือ เป้าหมายที่ ๑ ขจัดความยากจน เป้าหมายที่ ๒ ขจัดความหิวโหย เป้าหมายที่ ๓ การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี เป้าหมายที่ ๔ การศึกษาที่เท่าเทียม และเป้าหมายที่ ๕ ความเท่าเทียมระหว่างเพศ ผู้สนใจสามารถสืบค้นเพิ่มเติมได้จาก https://www.nxpo.or.th/th/8081/

[๙] The SDGs จำแนกเป็น ๕ มิติ โดยเป้าหมายที่ ๕ อยู่ในมิติด้านสังคม (People) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน รวมถึงความเท่าเทียมของหญิงชาย ซึ่งเชื่อมโยงกับอีก ๔ มิติ ได้แก่ สิ่งแวดล้อม (Planet) เศรษฐกิจและความมั่งคั่ง (Prosperity) สันติภาพและความยุติธรรม (Peace) และความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership)

ความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง โดยเป้าหมายนี้ครอบคลุมเรื่องการยุติการเลือกปฏิบัติ การขจัดความรุนแรงทุกรูปแบบต่อผู้หญิงและเด็กหญิง การยอมรับและให้คุณค่าต่อการดูแลและทำงานบ้านแบบไม่ได้รับค่าจ้าง การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิผลในการเป็นผู้นำและการตัดสินใจในทุกระดับ การเข้าถึงสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์โดยถ้วนหน้า เป็นต้น โดยมุ่งที่จะยุติการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบและขจัดความรุนแรงทุกรูปแบบที่มีต่อผู้หญิงและเด็กหญิง แต่ในบางภูมิภาคยังคงมีความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงค่าจ้างและมีช่องว่างระหว่างชายและหญิงในตลาดแรงงาน รวมถึงเรื่องความรุนแรงทางเพศ การล่วงละเมิดทางเพศ และการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย และการแบ่งแยกชนชั้นของประชาชนยังคงเป็นอุปสรรคใหญ่ในเรื่องนี้

ในเว็บไซต์ขององค์การสหประชาชาติ (The UN) แสดงข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ ๕ ว่า ประชาคมโลกยังมีภารกิจสำคัญในการที่จะดำเนินการต่อเนื่องให้บรรลุเป้าหมายที่ ๕ ความเสมอภาคทางเพศ ก่อนปี ค.ศ. ๒๐๓๐ คือ (๑) อีก ๓๐๐ ปี สังคมโลกถึงจะยุติปัญหาการแต่งงานของเด็กได้ (Ending child marriage) (๒) อีก ๒๘๖ ปี สังคมโลกถึงจะยุติช่องว่างทางกฎหมายคุ้มครองเยาวชนหรือขจัดกฎหมายที่มีความเหลื่อมล้ำให้หมดไปได้ และ (๓) อีก ๑๔๐ ปี ถึงจะสามารถก้าวไปถึงจุดที่มีสัดส่วนผู้แทนในระดับผู้นำที่เท่าเทียมกันในองค์การ (Equally representatives in leadership in the workplace) นอกจากนี้ ในทางการเมือง มีการใช้ระบบโควตาที่ให้มีสัดส่วนของผู้หญิงเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร ร้อยละ ๓๐.๙ ขณะที่มีถึงร้อยละ ๒๑.๒ ที่ยังไม่มีระบบโควตาดังกล่าว และยังมีสถิติตัวเลขที่สำคัญคือ มีเด็กผู้หญิง ๑ ใน ๕ ที่ต้องแต่งงานนั้น มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี และเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนดังกล่าวไร้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจในการมีเพศสัมพันธ์หรือการมีบุตร



รูปภาพที่ ๒: ภาพรวมการดำเนินการเป้าหมายที่ ๕ ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จก่อนปี ๒๐๓๐
ที่มา: https://sdgs.un.org/goals/goal๕

ในหัวข้อย่อยที่ ๓.๑ นี้ ผู้เขียนมีความตั้งใจที่จะแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของ The SDGs ทั้ง ๑๗ เป้าหมาย โดยชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายที่ ๕ ความเสมอภาคทางเพศเป็นสำคัญ เพื่อชี้ให้ผู้อ่านเห็นถึงประเด็นความเหลื่อมล้ำในสังคม (เน้นว่า “ความเหลื่อมล้ำ” เป็นประเด็นปัญหาที่เป็นมิติทางสังคมด้วย - ไม่ใช่จำกัดมุมมองไว้เพียงมิติเศรษฐกิจ) และจากข้อมูลที่ได้นำเสนอโดยสังเขป จะเห็นว่ายังมีภารกิจที่ประชาคมโลกจะต้องร่วมมือกันในการดำเนินการอีกมากเพื่อยุติปัญหา “ความเหลื่อมล้ำทางเพศ”

ท้ายสุดในหัวข้อนี้ ผู้เขียนอยากจะเน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นรากฐานของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs) ทั้ง ๑๗ เป้าหมายว่า “ไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน หากปราศจากมาตรวัดความไม่เท่าเทียม” (นรินทร์ องค์อินทรี, ๒๕๖๖, น. ๔๘) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถเป็นเครื่องมือ (tool) ในการลดความไม่เท่าเทียมในสังคมได้ ซึ่งโธมัส พิเก็ตตี เสนอให้สร้างมาตรวัดความไม่เท่าเทียม นั่นคือการพัฒนาภาษาที่ช่วยให้เราสามารถสร้างลำดับของความสำคัญและเหตุการณ์สำคัญที่อาจจะช่วยลดทอนการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนชั้นสูงและสร้างขอบฟ้าของความเท่าเทียมที่จะเกิดขึ้นในลักษณะที่มีความหมายมากที่สุด ซึ่งพิเก็ตตี เรียกว่า “ภาษาของตัวชี้วัดเชิงเศรษฐศาสตร์สังคม” (นรินทร์ องค์อินทรี, ๒๕๖๖, น. ๔๙)

๓.๑.๓ องค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (UN Women)

สหประชาชาติ ไม่ได้มุ่งมั่นที่จะดำเนินการเรื่อง The SDGs ให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ แต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมี “องค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ” (UN Women) อยู่ด้วย ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับขององค์การสหประชาชาติ (The UN Body) ที่มุ่งมั่นภารกิจงานด้านความเสมอภาคทางเพศ (gender equality)[๑๐] องค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติเริ่มปฏิบัติงานในเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๑๑ โดยมีอดีตประธานาธิบดีชิลี มิเชล บาเชอเล็ท[๑๑] เป็นผู้อำนวยการบริหารคนแรก เป็นสมาชิกของกลุ่มพัฒนาแห่งสหประชาชาติ มีภาษาทางการ ๖ ภาษา (อารบิค จีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และสเปน)[๑๒]

ในเว็บไซต์ขององค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ ได้อ้าง (claim) ว่า องค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นผู้นำโลกในด้านความเสมอภาคทางเพศ (“We are the global champion of gender equality”[๑๓]) ในส่วนนี้ ผู้เขียนต้องการนำเสนอการเสริมสร้างความเสมอภาคทางเพศผ่านการดำเนินการของหน่วยงานในระดับสากลอย่าง องค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ ซึ่งจะพบว่ามีการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์ (Human Development) และสิทธิมนุษยชน (Human Rights) โดยมีมิติเรื่องเพศเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ทั้งนี้ การให้ความสนใจเรื่องดังกล่าวเป็นสำคัญถือเป็นรากฐานที่จะส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างเพศ[๑๔]

ผู้เขียนขอนำเสนอตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศที่น่าสนใจขององค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติที่ดำเนินการในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ดังนี้

---

[๑๐] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.unwomen.org/en/about-us

[๑๑] เป็นประธานาธิบดีหญิงคนแรกของประเทศชิลี ดำรงตำแหน่ง ๒ สมัย (สมัยแรก ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๖-๒๐๑๐ และสมัยที่สอง ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๔-๒๐๑๘)

[๑๒] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.un.org/en/our-work/official-languages

[๑๓] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.unwomen.org/en

[๑๔] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.unwomen.org/en/what-we-do

ตารางที่ ๑ กิจกรรมการดำเนินการของ UN Women เรื่องความเสมอภาคทางเพศ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔

หัวข้อ (Aspects)	สาระสำคัญ (Key Messages)	ประเด็นที่ควรให้ความสนใจในทัศนะของผู้เขียน
ข้อเท็จจริงและสถิติ: การยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง[๑๕]	UN Women จัดเตรียมข้อมูลจากประเทศต่างๆ กว่า ๑๖๑ ประเทศ เกี่ยวกับงานวิจัยเรื่องการยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก รวมถึงหัวข้ออื่นๆ ด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สุขภาพ และการดำเนินการเชิงมนุษยธรรม	การยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง (The SDG 5) รวมถึงประเด็นอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับ The SDGs อาทิ ด้านสุขภาพ (The SDG 3) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The SDG 13)
สงครามเต็มรูปแบบในหนึ่งพันวัน: สตรีชาวยูเครนขับเคลื่อนการสนองตอบทางมนุษยธรรมและการเยียวยาท่ามกลางการคุกคามด้านความปลอดภัยระหว่างภาวะสงคราม	UN Women เรียกร้องให้ยุติสงครามในยูเครน และการโจมตีประชาชนผู้บริสุทธิ์ และสนับสนุนให้มีการปกป้องเด็กและผู้หญิง รวมถึงเรียกร้องถึงภาวะผู้นำของสตรีในสภาวการณ์เช่นนี้ด้วย	การยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงในภาวะสงคราม
UN Women ในการประชุม COP29: การเรียกร้องให้มีการผลักดันให้เกิดความเสมอภาคทางเพศในการดำเนินการเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ	ในการประชุม COP29 ในเดือนพฤศจิกายน ๒๐๒๔ ที่อาร์เซอร์ไบจาน UN Women จะเรียกร้องในประเด็นเรื่องการตอบสนองทางเพศสภาพในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ซึ่ง	การจัดทำงบประมาณที่เกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศที่คำนึงถึงเพศภาวะ

---

[๑๕] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures

[๑๖] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2024/11/1000-days-of-the-full-scale-war-ukrainian-women-drive-humanitarian-response-and-recovery-amid-growing-security-threats

ตารางที่ ๑ กิจกรรมการดำเนินการของ UN Women เรื่องความเสมอภาคทางเพศ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔

หัวข้อ (Aspects)	สาระสำคัญ (Key Messages)	ประเด็นที่ควรให้ความสนใจในทัศนะของผู้เขียน
(climate action)[๑๗]	รวมถึงการอพยพย้ายถิ่นของเด็กและผู้หญิงที่เกี่ยวโยงกับการจัดทำงบประมาณที่เกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศที่คำนึงถึงเพศสถานะ (gender-responsive climate finance)	
ปฏิญญาปักกิ่ง (The Beijing declaration): การเรียกร้องให้เกิดการปฏิวัติ (revolutionize) ด้านความเสมอภาคทางเพศ[๑๘]	ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ มีผู้เข้าร่วมประชุมระดับโลกครั้งที่ ๔ ว่าด้วยสตรีที่กรุงปักกิ่ง กว่า ๑๗,๐๐๐ คน ซึ่งมีผู้นำประเทศ ๑๘๙ คน ให้การรับรองปฏิญญาปักกิ่งและแพลตฟอร์มสำหรับปฏิบัติการประชุม ซึ่งนับถึงวันนี้เวลาผ่านไปแล้ว ๓๐ ปี ยังมีภารกิจอีกมากมายที่ไม่ใช่ หน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของพวกเราทุกคน ซึ่งมีข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า ไม่มีประเทศใดเพียงประเทศเดียว สามารถบันดาล	การทบทวนความเสมอภาคทางเพศในปฏิญญาปักกิ่ง

[๑๗] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.unwomen.org/en/news-stories/media-advisory/2024/11/un-women-at-cop29-calling-for-a-push-on-gender-equality-in-climate-action

[๑๘] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.unwomen.org/en/articles/in-focus/beijing-declaration-revolutionize-gender-equality

ตารางที่ ๑ กิจกรรมการดำเนินการของ UN Women เรื่องความเสมอภาคทางเพศ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔

หัวข้อ (Aspects)	สาระสำคัญ (Key Messages)	ประเด็นที่ควรให้ความสนใจในทัศนะของผู้เขียน
	ให้เกิดความเสมอภาคทางเพศขึ้นในสังคมได้ ซ้ำร้าย ภัยพิบัติและโรคระบาดกลับซ้ำเติมให้เกิดความไม่เท่าเทียมในสังคมมากยิ่งขึ้นซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งยวดต่อการพัฒนา วันนี้ เวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านมาถึงแล้ว UN Women เรียกร้องให้ทุกฝ่ายทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินการในปฏิญญาปักกิ่ง ซึ่งเวลาได้ล่วงผ่านมากว่า ๓๐ ปีแล้ว	
รัฐบาลจากกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกพร้อมที่จะร่วมการทบทวนปฏิญญาปักกิ่ง+30	สมาชิกจากรัฐบาลในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกว่า ๑๐๐ คน จะเข้ามาร่วมทบทวนปฏิญญาปักกิ่ง+๓๐ ซึ่งการทบทวนเช่นนี้ จะจัดขึ้นในทุก ๕ ปี โดย จะได้ร่วมกันพิจารณาถึงความก้าวหน้าของปฏิญญาปักกิ่งในเรื่องความเสมอภาคทางเพศ รวมถึงการดำเนินการของ The SDGs ด้วย[๒๐]	การทบทวนความเสมอภาคทางเพศในปฏิญญาปักกิ่งและแพลตฟอร์มในการดำเนินการไปพร้อมกับการดำเนินการด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

[๑๙] ดูเพิ่มเติมจาก https://asiapacific.unwomen.org/en/stories/news/2024/04/governments-from-asia-pacific-get-ready-to-conduct-beijing30-national-reviews

[๒๐] ผู้สนใจการทบทวนระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในวาระครบรอบ 30 ปีของปฏิญญาปักกิ่งและแพลตฟอร์มสำหรับการดำเนินการการประชุม สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก https://www.unescap.org/events/2024/asia-pacific-ministerial-conference-beijing30-review

๓.๑.๔ ปฏิญญาปักกิ่ง (Beijing Declaration)

ปฏิญญาปักกิ่ง เป็นมติที่ได้รับการรับรองโดยสหประชาชาติ ในช่วงท้ายของการประชุมระดับโลกครั้งที่ ๔ ว่าด้วยสตรี เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๘ มติดังกล่าวได้รับการเห็นชอบจาก ๑๘๙ ประเทศ เพื่อประกาศหลักการชุดหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ชายและผู้หญิง ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวมี ๓๘ ข้อ โดยมีข้อ ๘-๑๒ เป็นสิ่งที่มุ่งมั่นจะทำ มีสาระ ดังนี้ [๒๒]

เราขอเน้นย้ำถึงความมุ่งมั่นของเรา:

๘. สิทธิที่เท่าเทียมกันและศักดิ์ศรีของมนุษย์โดยกำเนิดของสตรีและบุรุษตลอดจนจุดประสงค์และหลักการอื่นๆ ที่ได้รับการบรรจุอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กตลอดจนปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา

๙. ให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนของสตรีและเด็กผู้หญิงอย่างเต็มที่ในฐานะส่วนที่ไม่อาจโอนให้ผู้อื่นได้ เป็นส่วนสำคัญและแยกไม่ได้ของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทุกประการ

๑๐. สร้างขึ้นจากฉันทามติและความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นจากการประชุมและการประชุมสุดยอดสหประชาชาติครั้งก่อนๆ เกี่ยวกับผู้หญิงในไนโรบีในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ เกี่ยวกับเด็กในนิวยอร์กในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในริโอเดอจาเนโรในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในเวียนนาในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ เกี่ยวกับประชากรและการพัฒนาในไคโรในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ และเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมในโคเปนเฮเกนในปี ๑๙๙๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุความเท่าเทียม การพัฒนา และสันติภาพ

๑๑. บรรลุการดำเนินการอย่างเต็มที่และมีประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์มุ่งไปข้างหน้าของไนโรบีเพื่อความก้าวหน้าของสตรี

๑๒. การเสริมพลังและความก้าวหน้าของสตรี รวมทั้งสิทธิในเสรีภาพในการคิด มโนธรรม ศาสนาและความเชื่อ อันเป็นการสนับสนุนความต้องการทางศีลธรรม จริยธรรม จิตวิญญาณ และสติปัญญาของสตรีและบุรุษ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลหรือในชุมชนร่วมกับผู้อื่น และด้วยเหตุนี้จึงรับรองให้สตรีและบุรุษสามารถใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ในสังคม และกำหนดชีวิตของตนตามความปรารถนาของตนเอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ปฏิญญาปักกิ่ง ได้ผ่านพ้นเวลามากว่า ๒๕ ปี องค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ ได้เปิดตัว Generation Equality Campaign และ Generation Equality Forum ซึ่งมีชื่อเรียกอีกอย่างว่า ปักกิ่ง+๒๕ ซึ่งนำไปสู่การประชุมระดับสูงของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในนิวยอร์ก

---

[๒๑] สามารถศึกษาปฏิญญาปักกิ่ง ๓๘ ข้อ เพิ่มเติมได้จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Beijing_Declaration

ในวันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ.๒๕๖๓ ฟอรัมจะมุ่งเน้นไปที่แนวทางระหว่างรุ่นต่อความเท่าเทียมทางเพศ โดยนำเสนอข้อเรียกร้องที่สะท้อนถึงข้อเรียกร้องซึ่งมุ่งเน้นไปที่ “ค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน การแบ่งปันการดูแลที่ไม่ได้รับค่าจ้างและงานบ้านอย่างเท่าเทียมกัน การยุติการล่วงละเมิดทางเพศและความรุนแรงทุกรูปแบบต่อสตรีและเด็กหญิง บริการดูแลสุขภาพที่ตอบสนองความต้องการของสตรี และการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันของสตรีในชีวิตทางการเมืองและการตัดสินใจในทุกด้านของชีวิต”[๒๓] และในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ อันเป็นช่วงเวลาที่ปฏิญญาปักกิ่งผ่านพ้นมากว่า ๓๐ ปี UN Women ยังคงเน้นย้ำถึงการดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นอย่างคงเส้นคงวาด้วยการชูประเด็นดังกล่าวในการประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ ๗๙ เพื่อหารือและกำหนดวาระการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องความเท่าเทียมทางเพศในงานระดับสูงเรื่อง “ปักกิ่ง+๓๐: การบรรลุความเท่าเทียมทางเพศ สิทธิ และการเสริมพลังให้สตรีและเด็กหญิงทุกคน” ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติในนิวยอร์ก[๒๓]

จะเห็นได้ว่า ปฏิญญาปักกิ่ง ยังคงเป็นเวทีสำคัญในการเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศแข็งแกร่งสมบูรณ์ยิ่งขึ้นตามพลวัตของสังคมโลก โดยมีตัวแสดงหลากหลาย (Actors) ดังที่เห็นอย่างโดดเด่น (ตัวแสดงหนึ่ง) คือ องค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ ดังที่ผู้เขียนใช้เป็นตัวอย่างในการแสดงถึงการดำเนินการส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศในสังคมอย่างเป็นรูปธรรมแล้วข้างต้น

๓.๑.๕ สหภาพรัฐสภา (IPU) : Gender Sensitivity in the Parliament

ความเสมอภาคทางเพศเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งผู้หญิงและผู้ชาย และเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของความเป็นประชาธิปไตย แต่ในรัฐสภา กล่าวได้ว่า มีเพียงสมาชิกรัฐสภาสตรีเท่านั้นที่แบกรับภาระการสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศให้เกิดขึ้นในรัฐสภาและในสังคม ปัจจุบันสหภาพรัฐสภา หรือ IPU ได้ดำเนินการบางสิ่งอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือ การย้าย “ความคิด” ดังกล่าวจากภาระที่อยู่บนบ่าของสมาชิกรัฐสภาสตรีไปสู่ภาระของรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันของผู้แทนปวงชน

หลังจากเสร็จสิ้นงานวิจัยเชิงนวัตกรรม ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ สหภาพรัฐสภาจึงได้แนะนำแนวคิด (concept) ที่เรียกว่า “gender-sensitive parliaments” ซึ่งทางสหภาพรัฐสภา หรือ IPU ได้เรียกสิ่งนี้ว่าเป็น “สถาบัน” ที่เป็นรากฐานของความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งจะเป็นพื้นที่ที่ทั้งหญิงและชายสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิของตนได้โดยปราศจากการเหยียดเพศและไร้ซึ่งความเหลื่อมล้ำ

รัฐสภาควรจะเป็นพื้นที่ของทั้งหญิงและชาย (และทุกเพศ) ไม่ใช่แค่สำหรับคนทำงาน (ข้าราชการ) แต่รวมถึงคนที่ต้องการเข้ามาทำงาน (work) หรือมีส่วนร่วม (contribute) ในพื้นที่ดังกล่าวทุกคนด้วย

---

[๒๒] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.soroptimistinternational.org/what-is-the-beijing-declaration-and-platform-for-action/

[๒๓] ดูเพิ่มเติมจาก https://www.unwomen.org/en/news-stories/news/2024/09/thirty-years-of-the-beijing-declaration-and-platform-for-action

“

...รัฐสภาทุกแห่งควรมีสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรเหมือนครอบครัว เป็นที่ทั้งผู้หญิงและผู้ชายสามารถใช้ชีวิตและทำงานได้เป็นปกติสุขของการใช้ชีวิต รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ผู้คนไม่ต้องจำทนกับการใช้ภาษาและพฤติกรรมที่เหยียดเพศอีกด้วย...

”

(ประชาชน) สหภาพรัฐสภาคิดว่ารัฐสภาทุกแห่งควรมีสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรเหมือนครอบครัว เป็นที่ทั้งผู้หญิงและผู้ชายสามารถใช้ชีวิตและทำงานได้เป็นปกติสุขของการใช้ชีวิต รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ผู้คนไม่ต้องจำทนกับการใช้ภาษาและพฤติกรรมที่เหยียดเพศอีกด้วย

สหภาพรัฐสภามีข้อสมมุติฐานว่าการจะเป็นรัฐสภาที่มีสำเหนียกในเรื่องความเสมอภาคทางเพศ (รวมถึงมีความอ่อนไหวในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องเพศสถานะ) และเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันทั้งหญิงชาย รัฐสภาควรเป็นพื้นที่ที่มีความเท่าเทียมระหว่างเพศ เพื่อเติมเต็มและนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ สหภาพรัฐสภามีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ที่จะรับแผนปฏิบัติการ (Plan of Action) สำหรับการปฏิบัติการเรื่องการเป็นรัฐสภาที่ตระหนักถึงเรื่องเพศสถานะ

จากงานวิจัยของสหภาพรัฐสภา พบว่า การเป็นรัฐสภาที่ตระหนักถึงเรื่องเพศสถานะมีคุณลักษณะที่สำคัญ ๗ ประการ ที่จะทำให้รัฐสภานั้นเป็นที่ทันสมัย มีพลวัตและเต็มไปด้วยเสียงสะท้อนจากประชาชนที่สมาชิกรัฐสภาเป็น “ผู้แทน” ของพวกเขาทุกคน การเป็น “สถาบัน” ที่มีความอ่อนไหวต่อประเด็นเรื่องเพศสถานะนั้น จะทำให้รัฐสภาทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเต็มไปด้วยความชอบธรรม ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน่วยงานภายในหนึ่งชื่อว่า กลุ่มงานสหภาพรัฐสภา (Inter- Parliamentary Union Division) สังกัดสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ (Bureau of Inter- Parliamentary Organizations) ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในเวทีการประชุม IPU รวมถึงเสริมสร้างประเด็น “gender-sensitivity parliaments” ให้เกิดขึ้นในรัฐสภาด้วยนั้น สามารถช่วยให้สำนักงานฯ เป็นสถานที่ทำงานที่มีความตระหนักรู้เรื่องเพศสถานะได้อย่างมาก แต่กระนั้น การจะเป็นรัฐสภาที่ตระหนักถึงความสำคัญเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศอย่างมีนัยสำคัญได้ ไม่ใช่เพียงแค่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาให้สำเร็จลุล่วง (โดยภารกิจของรัฐสภาต่างประเทศ) เท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของข้าราชการในสำนักงานฯ ทุกคน หรือกล่าวได้ว่าต้องขับเคลื่อนไปพร้อมกันทั้งองคาพยพ

เพราะรัฐสภาจะเป็นสถานที่เสริมสร้างความแข็งแกร่งในประเด็นความเสมอภาคทางเพศไปไม่ได้ หากรากฐานที่แท้จริง หรือเสาหลักสำคัญในการดำเนินการ ซึ่งก็คือ สำนักงาน (The Secretariat) ไม่สามารถทำหน้าที่ (function) ในประเด็นดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความชอบธรรม[๒๔]

๓.๒ บทเรียนจากรัฐสภาต่างประเทศ : อังกฤษ

ในหัวข้อ ๓.๑ ความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะ ในบริบทสากล: พื้นฐานที่ข้าราชการสำนักงานฯ ควรทราบในเบื้องต้น ผู้เขียนมีเจตนาที่จะแสดงให้เห็นถึงกลไกสำคัญในบริบทสากลที่ถูกนำมาใช้เป็น “เครื่องมือ” ในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมระหว่างเพศในรัฐสภา(และในสังคม) ซึ่งก็คือ CEDAW Beijing Declaration และ The SDGs โดยมีตัวแสดงสำคัญในการขับเคลื่อนคือ IPU และ UN Women ดังนั้น ก่อนจะนำเสนอในส่วนนี้ ผู้เขียนมีข้อสมมุติฐานว่าผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกลไกการเสริมสร้างความเสมอภาคทางเพศในรัฐสภา (มาบ้าง) แล้ว จึงขอนำเสนอบทเรียนจากรัฐสภาต่างประเทศเพื่อขยายพรมแดนความรู้ โดยขอยกตัวอย่างจากงานวิจัยของ Open House ซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบ (Audit) ประจำรัฐสภาอังกฤษ เรื่อง Open House: Where next in gender equality in Parliament?[๒๕] ที่เป็นรายงานเกี่ยวกับ “ความเสมอภาคทางเพศ” ในรัฐสภาอังกฤษ[๒๖] ได้ตีพิมพ์เผยแพร่รายงานสู่สาธารณะในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖ ความน่าสนใจของรายงานฉบับนี้ ไม่เพียงแต่เป็นรายงานที่นำเสนอความก้าวหน้าในประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศในรัฐสภาอังกฤษเท่านั้น แต่ยังเป็นรายงานที่บูรณาการมาจากรายงานย่อยจำนวน ๑๑ ฉบับ มีจุดเน้นที่ความหลากหลายทางเพศในรัฐสภา การสนับสนุนบทบาทสมาชิกรัฐสภาสตรี และแนวทางปฏิบัติที่ดีในระดับสากล ซึ่งดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๔ - ๒๐๒๓[๒๗] สรุปได้ดังนี้

---

[๒๔] ดูพิ่มเติมจาก https://www.ipu.org/impact/gender-equality/gender-sensitive-parliaments

[๒๕] file:///C:/Users/User/Desktop/open-house-where-next-for-gender-equality-in-parliament-full-report%20(1).pdf

[๒๖] ศึกษาเฉพาะในบริบทของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) เท่านั้น

[๒๗] file:///C:/Users/User/Desktop/open-house-where-next-for-gender-equality-in-parliament-full-report%20(1).pdf6sohk

ปีที่ทำการศึกษารายงาน (ค.ศ.)	หัวข้อรายงาน
๒๐๑๔	การปรับปรุงรัฐสภา (Improving Parliament)
๒๐๑๖	การเป็นรัฐสภาที่ดี (The Good Parliament)
๒๐๑๖	การเหยียดเพศ การคุกคามทางเพศ และการใช้ความรุนแรงต่อสมาชิกรัฐสภาสตรี (Sexism, harassment and violence against women parliamentarians)
๒๐๑๗	แผนปฏิบัติการ (Plan of action)
๒๐๑๘	การตรวจสอบการเป็นรัฐสภาอังกฤษในฐานะที่เป็นรัฐสภาที่มีความเสมอภาคทางเพศ (UK Gender-Sensitive Parliament Audit)
๒๐๒๐	แนวทางสำหรับการเป็นรัฐสภาที่มีความเสมอภาคทางเพศ (Gender Sensitising Parliaments Guidelines)
๒๐๒๑	การเป็นสำนักงานของประชาชนในพื้นที่ห่างไกล (The Remotely Representative House)
๒๐๑๑	การตระหนักถึงความเท่าเทียมระหว่างเพศสถานะในรัฐสภา (Realizing Gender Equality in Parliament)
๒๐๒๒	ความเสมอภาคที่เป็นหัวใจแห่งประชาธิปไตย (Equality in the heart of democracy)
๒๐๒๒	การเป็นรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม (Effective and Inclusive Parliaments)
๒๐๒๓	สำนักงานสำหรับทุกคน (A House for Everyone)

รายงาน Open House (กันยายน ๒๕๖๖) ฉบับสมบูรณ์นี้ แบ่งหมวดหมู่รายงานตามข้อค้นพบ (findings) ๔ หมวด คือ ความเท่าเทียมในการมีส่วนร่วม (equality of participation) โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) วัฒนธรรม (culture) และการเป็นตัวแทนในเชิงสารัตถะของผู้หญิง (women's substantive representation)[๒๘] ข้อเสนอแนะของรายงานครอบคลุมตั้งแต่มาตรการในการเพิ่มความหลากหลาย

[๒๘] จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อความคิดเห็นและการกระทำของผู้ที่เป็นตัวแทนนั้นสะท้อนถึงความปรารถนา (the wishes) ความต้องการ (needs) และผลประโยชน์ของประชาชนที่พวกเขาเป็นผู้แทน (interests of the people they represent)

ของสมาชิก ตลอดจนคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการทำงานและการใช้ชีวิต (work-life balance) ตลอดจนการแก้ปัญหาการคุกคามทางเพศ และการล้อเลียนเหยียดหยามต่างๆ นานา ซึ่งต้องแน่ใจให้ได้ว่าข้อมูลนั้นมีการเก็บรวบรวมมาอย่างครบถ้วน ครอบคลุม และหลากหลาย ซึ่งสามารถตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณะได้ ข้อเสนอแนะยังได้รวมถึงมาตรการที่จะช่วยกลุ่มเปราะบาง คือ ผู้พิการ (disabilities) ด้วย

สรุปผลจากการรายงานทั้ง ๔ หมวด คือ (๑) ความเท่าเทียมในการมีส่วนร่วม (๒) โครงสร้างพื้นฐาน (๓) วัฒนธรรม และ (๔) และการเป็นตัวแทนในเชิงสารัตถะของผู้หญิง สรุปสาระสังเขปได้ดังนี้ (ดูตารางที่ ๓)

(๑) ความเท่าเทียมในการมีส่วนร่วม

สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม คือ การที่ผู้หญิงได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาสามัญชน หรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มรูปแบบทันที หากมองย้อนกลับไปสิบปี จะพบว่า จำนวนผู้หญิงที่ก้าวเข้าสู่สภามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แม้จะยังไม่มีความมั่นคงในหน้าที่ในสภาฯ โดยเฉพาะตำแหน่งในระดับผู้นำ รายงานฉบับนี้ ก็แสดงให้เห็นว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะคงความสมดุลของจำนวนผู้หญิงในสภาฯ ไว้

(๒) โครงสร้างพื้นฐาน

จากรายงาน ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานในสภาฯ มีความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะสตรี ซึ่งมีการตอบสนองในเรื่องดังกล่าวอย่างค่อนข้างช้า แต่อย่างไรก็ตาม ก็สามารถดำเนินการได้ ตัวอย่างเช่น สมาชิกรัฐสภาสตรีสามารถทำการลงคะแนนเสียงทางไกลได้ เพราะมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในฐานะที่เป็น “คุณแม่” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นในการทำงาน และเป็นสถานที่ทำงานที่เป็นมิตรต่อความเท่าเทียมระหว่างเพศ

(๓) วัฒนธรรม

จากรายงานการศึกษา ยืนยันว่ารัฐสภาควรเป็นที่ทำงานได้โดยปราศจากความกลัว (ซึ่งแปลว่าต้องมีความปลอดภัย) และปราศจากการถูกคุกคามในรูปแบบต่างๆ สำหรับคำถามเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคง ขยายขอบเขตไปไกลกว่าบริบทรัฐสภาด้วยซ้ำ เพราะเป็นคำถามที่สำนักงานในระดับเขตก็มีความกังวลในเรื่องนี้เช่นกัน แม้เรื่องความกลัวและความปลอดภัย จะไม่จำกัดว่าต้องเป็นเพศใด แต่จากรายงานพบว่า ผู้หญิงยังคงเป็นเพศที่ถูกคุกคามอยู่มาก โดยเฉพาะจากสื่อออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นการล้อเลียนอย่างเหยียดหยาม (bullying) การคุกคามและล่วงละเมิดทางเพศ (sexual harassment) และการใช้ประโยชน์เชิงเพศสถานะไปในทางที่ผิด (abuse) ซึ่งสภาฯ ได้สร้าง Independent Complaints and Grievance Scheme (ICGS) สำหรับการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความก้าวหน้าอย่างมากในการแก้ปัญหา แต่ก็ยังมีการร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวอยู่มาก ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรม (cultural change) จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการ โดยช่วยกันเร่งสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานแบบครอบคลุม ให้ปราศจากการเอื้อให้เกิดปัญหาดังกล่าว

> “...รัฐสภาสามารถบัญญัติกฎหมายที่มีความอ่อนไหวในเรื่องเพศสถานะได้มากขึ้นและกำหนดให้มีความจำเป็นที่จะให้มีผู้หญิงเพิ่มมากขึ้นในสภาฯ...”

(๔) การเป็นตัวแทนในเชิงสารัตถะของผู้หญิง

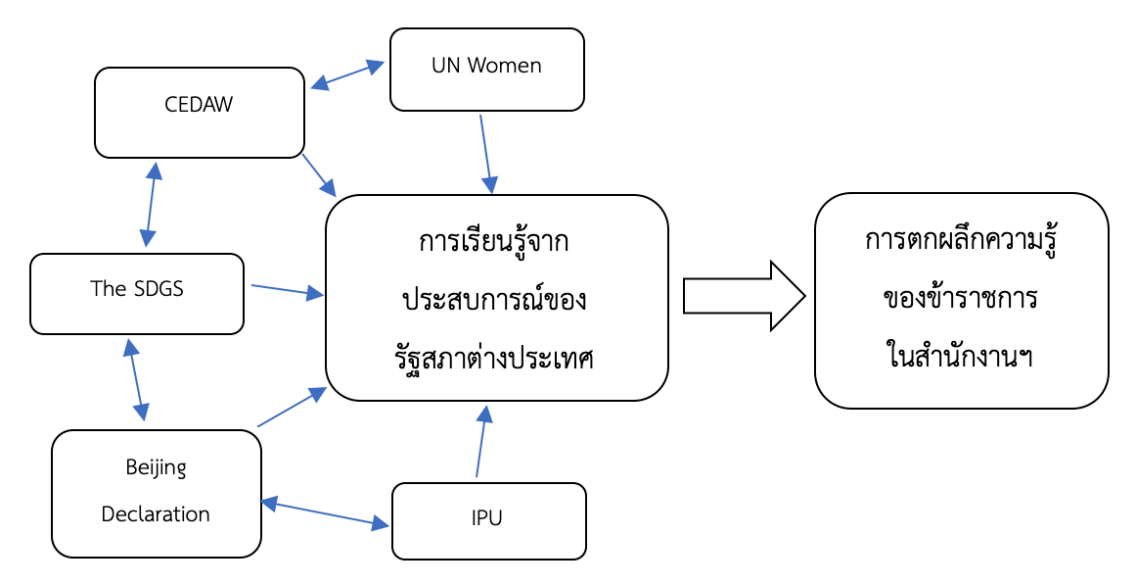
เมื่อมีผู้หญิงในสภาฯ จำนวนมากขึ้น ความคิดเห็นของผู้หญิงก็ควรถูกสะท้อนเข้าไปในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย จากการศึกษา แสดงให้เห็นว่า จำนวน (numbers) เป็นสิ่งสำคัญ แต่ยังไม่เพียงพอ (sufficient) ที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงในการสนองตอบต่อความเสมอภาคทางเพศในกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บริบทของรัฐสภา รัฐสภาสามารถบัญญัติกฎหมายที่มีความอ่อนไหวในเรื่องเพศสถานะได้มากขึ้นและกำหนดให้มีความจำเป็นที่จะให้มีผู้หญิงเพิ่มมากขึ้นในสภาฯ ได้ และนี่คือความก้าวหน้าที่โดดเด่นอย่างเป็นรูปธรรมในรอบทศวรรษที่ผ่านมา นั่นคือ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการว่าด้วยความเท่าเทียมและสตรี (Women and Equalities Committee) ขึ้นมาในสภาฯ ซึ่งสิ่งนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นที่กระทำไปตามข้อเสนอแนะของรายงานการศึกษาฉบับก่อนๆ แต่สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไปคือ การแสวงหาผู้ชำนาญการสำหรับตัวสมาชิกรัฐสภาสตรี และผู้ช่วยของพวกเธอในการที่จะสามารถร่าง ตรวจสอบ และแก้ไขร่างกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องเพศสถานะ

กล่าวโดยสรุป แม้รายงานการศึกษาฉบับนี้ของ Open House จะมีจุดเน้นไปที่สภาสามัญชน (House of Commons) ซึ่งอาจจะไม่ได้ครอบคลุมหรือเน้นย้ำไปถึงระดับสำนักงานฯ แต่ในหลายบริบทผู้เขียนมีความเห็นว่าสำนักงานฯ สามารถนำมาปรับใช้ได้ เช่น หมวดหมู่วัฒนธรรม สามารถประยุกต์ใช้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยเฉพาะการทำให้เป็นสถานที่ทำงานที่เป็นมิตรกับทุกเพศสภาพและปราศจากความกลัว และการคุกคาม ตลอดจนการล่วงละเมิดใด ๆ

ตารางที่ ๓ สรุปข้อค้นพบจากรายงาน Open House (September 2023)

หมวดหมู่(Category)	บริบทการดำเนินการที่รายงานเสนอ (Proposed Action Areas)
ความเท่าเทียมในการมีส่วนร่วม (Equality of participation)	การเพิ่มขึ้นของสมาชิกที่หลากหลาย (Increasing diversity of Members)
	ผู้หญิงได้รับตำแหน่งระดับผู้นำในคณะกรรมาธิการ (Women in committees and leadership positions)
โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)	มีโครงสร้างพื้นฐานในสำนักงานที่เป็นมิตรต่อการเป็นรัฐสภาที่มีความเท่าเทียมกันระหว่างเพศสถานะ (Infrastructure for a gender-sensitive Parliament)
	คาดการณ์ล่วงหน้าได้ (Predictability) มีความยืดหยุ่น (flexibility)
	การตระหนักถึงการเป็นผู้ปกครอง (พ่อ/แม่) และความรับผิดชอบที่จะต้องดูแลบุตร (Parents and carers in Parliament)
วัฒนธรรม (Culture)	การใช้ประโยชน์เพศสถานะไปในทางที่ผิด (Abuse) การคุกคามทางเพศ (harassment) และการล้อเลียนเหยียดหยามในรัฐสภา (bullying)
	การปกป้องคุ้มครองจากการถูกใช้ประโยชน์เชิงเพศสถานะไปในทางที่มิชอบ (Protections from abuse)
	มีแนวปฏิบัติ วัฒนธรรม และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในสำนักงานที่เอื้อต่อการเป็นรัฐสภาที่เสริมสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศ (Inclusive facilities, culture and practices)
การเป็นตัวแทนในเชิงสารัตถะของผู้หญิง (Women's substantive representation)	การกำหนดนโยบายที่ครอบคลุมหลากหลายและเป็นมิตรที่คนทุกเพศสถานะ (Gender-sensitive and intersectional policymaking)

สรุป ในส่วนที่ ๓ นี้ ผู้เขียนต้องการจำลองภาพให้เห็นว่าองค์ความรู้ต่างๆ สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ ตัวอย่างเช่น CEDAW ที่มุ่งเน้นไปที่ “ความเท่าเทียมทางเพศ” โดยเฉพาะประเด็นสิทธิสตรี สามารถเชื่อมโยงกับ The SDGs เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีเป้าหมายที่การส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ ซึ่งก็คือเป้าหมายที่ ๕ รวมไปถึงสามารถเชื่อมโยงไปถึงฐานความรู้อื่นๆ เช่น IPU UN Women หรือ Beijing Declaration ซึ่งเมื่อมีความเข้าใจในส่วนนี้แล้ว สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินการในรัฐสภาต่างประเทศได้ ก่อนตกผลึกทางความคิดเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ดังแผนภาพที่ ๓ ด้านล่างนี้



แผนภาพที่ ๓: ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับความเสมอภาคทางเพศในบริบทสากลสำหรับการเรียนรู้ของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๔. ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (GFP)

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทเกริ่นนำแล้วว่า เมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๖๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้สร้างหมุดหมายสำคัญในการเสริมสร้างความเสมอภาคทางเพศให้เกิดขึ้นในสำนักงานฯ นั่นคือการมีคำสั่งแต่งตั้งกลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ศูนย์ประชาคมอาเซียนของวส่วนราชการสังกัดรัฐสภา) ให้ปฏิบัติหน้าที่ “ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” โดยมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ๒ ข้อ คือ (๑) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (CGEO) ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับแผนแม่บทการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และ (๒) ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินการด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายและความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๗ ข)

ทำความรู้จัก CGEO คนแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ย้อนกลับไปในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ คุณหญิงทิพวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. ในสมัยนั้น มีหนังสือที่ นร ๐๗๐๖/ว ๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๕ เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และบทบาทหน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย[๒๙] เพื่อแจ้งให้ทราบถึงคุณสมบัติ[๓๐] และอำนาจหน้าที่ของ CGEO และให้ส่วนราชการมอบหมายให้มีหน่วยงานภายในปฏิบัติหน้าที่ GFP จนกระทั่งในเวลาต่อมา ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ CGEO ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งสาระสำคัญในการปรับปรุงครั้งนี้ คือ ให้กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้รับผิดชอบออกแบบกลไกการติดตามและผลการดำเนินงาน ของ CGEO และให้ถือปฏิบัติเป็นงานประจำปี และให้แต่งตั้ง CGEO ระดับกระทรวง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๘). ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๑๐๑๕๙๘ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ เรื่องปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ CGEO ซึ่งมีสาระสำคัญคือ เห็นชอบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอให้ปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนการทำงานของ CGEO โดยให้กระทรวงฯ ดำเนินการให้เกิด

---

[๒๙] สำนักงาน ก.พ..(๒๕๔๕). การกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และบทบาทหน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (๑๑ เมษายน ๒๕๔๕). (เอกสารอัดสำเนา)

[๓๐] (๑) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม กระทรวง กรมหรือเทียบเท่า หรือรองหัวหน้าส่วนราชาการดังกล่าวที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมาย และ (๒) ผ่านการอบรมหลักสูตร “บทบาทหญิงชายในกระแสหลักการพัฒนา และการผลักดันบทบาทหญิงชายเป็นกระแสหลัก (Gender mainstreaming and gender Advocacy)”

ผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น โอกาสของหญิงชายในการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้ง โยกย้าย การสับเปลี่ยนหมุนเวียนอย่างเหมาะสม และความก้าวหน้าในการประกอบวิชาชีพตามศักยภาพที่มีอยู่ เป็นต้น ซึ่งในเบื้องต้นสรุปได้ว่ามีส่วนราชการที่แจ้งรายชื่อรับทราบการปรับปรุงกลไกการทำงานของ CGEO จำนวน ๑๑ หน่วยงาน ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม
๖. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
๗. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
๘. เลขาธิการ ก.พ.
๙. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๐. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
๑๑. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

เมื่อเวลาผ่านไปจนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. ๒๕๖๗ แน่นอนว่าจำนวน CGEO ของส่วนราชการในประเทศไทยย่อมเพิ่มขึ้นตามพัฒนาการและวันเวลา ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็อยู่ในกระแสธารนี้ สำนักงานฯ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายณัฏฐกฤษฎ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็น CGEO มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

๑. ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่หญิงและชายโดยจัดกิจกรรมต่างๆ ตามแผนแม่บทการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๒. ริเริ่มและจัดให้มีกิจกรรมสร้างความเข้าใจแนวคิดบทบาทหญิงชายให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความตระหนัก และผสมผสานแนวคิดเรื่องบทบาทหญิงชายในการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓. ติดตามตรวจสอบ รับฟัง และให้คำปรึกษาแนะนำในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หลักสิทธิมนุษยชน และ มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว๗ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓ เรื่อง แนวทางการส่งเสริมและสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน

๔. สร้างเครือข่ายการดำเนินการเกี่ยวกับบทบาทหญิงชายระหว่างส่วนราชการเพื่อร่วมกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับบทบาทหญิงชาย และจัดกิจกรรมร่วมกันต่อไป

๕. กำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เพื่อติดตามและรายงานผลการดำเนินการเรื่องนี้ต่อไป

ทั้งนี้ นายณัฏฐกฤษฎ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็น CGEO คนที่ ๑๔๑ ของส่วนราชการในประเทศไทย[๓๑] โดยมีวิสัยทัศน์ในการทำงานด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในสำนักงานฯ ว่า “ทำเต็มที่ เพื่อเสรีและเท่าเทียม”

รูปภาพที่ ๓ นายณัฏฐกฤษฎ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
CGEO คนแรกของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ที่มา: https://web.parliament.go.th/view/61/รายละเอียดข่าว/ภาพข่าวกิจกรรม/5311/TH-TH

การดำเนินงานของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (GFP) ในเบื้องต้น

กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะ GFP ได้ดำเนินการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยที่ประชุมได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๗ ก) โดยมีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ นายณัฏฐกฤษฎ์ วงศ์เจริญ ในฐานะรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่กำกับดูแลศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย เป็นประธานคณะกรรมการ นางจงเดือน สุทธิรัตน์ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานคณะกรรมการ มีผู้บริหารสำนักงานฯ เป็นกรรมการ และมีข้าราชการกลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ จำนวนรวมทั้งสิ้น ๓๓ คน

พร้อมกันนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๒ คณะ คือ คณะอนุกรรมการด้านเครือข่ายและการบริหารจัดการข้อมูลด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และคณะอนุกรรมการด้านการบูรณาการฐานข้อมูลและเว็บไซต์ด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะอนุกรรมการด้านเครือข่ายและการบริหารจัดการข้อมูลด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยอนุกรรมการจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๕ คน มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

๑. จัดทำร่างแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กำหนดนโยบาย มาตรการ จัดทำแนวทางการดำเนินการ ให้ข้อเสนอแนะและขับเคลื่อนบูรณาการแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพร้อมติดตามผลความก้าวหน้า

๒. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์แผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้แก่บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓. สร้างเครือข่ายความร่วมมือการจัดการข้อมูลด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายทั้งภายในภายนอกองค์กร

๔. จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานของแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๕. ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๖. รายงานสรุปผลการดำเนินการดำเนินการประจำปีงบประมาณ ต่อคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนคณะอนุกรรมการด้านการบูรณาการฐานข้อมูลและเว็บไซต์ด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ประกอบด้วยอนุกรรมการจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๕ คน มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

๑. จัดทำร่างแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กำหนดนโยบาย มาตรการ จัดทำแนวทางการดำเนินการให้ข้อเสนอแนะ และขับเคลื่อนบูรณาการแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพร้อมติดตามผลความก้าวหน้า

๒. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์แผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้แก่บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓. สร้างเครือข่ายความร่วมมือการจัดการข้อมูลด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายทั้งภายในภายนอกองค์กร

๔. จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานของแผนแม่บทด้านการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๕. ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๖. รายงานสรุปผลการดำเนินการดำเนินการประจำปีงบประมาณ ต่อคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กล่าวโดยสรุป เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มี CGEO ของสำนักงานฯ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว พร้อมมีการดำเนินการจัดตั้งศูนย์ GFP ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานฯ (คือกลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) และมีการเรียกประชุมคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้าน GFP ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เพื่อจัดตั้งคณะอนุกรรมการจำนวน ๒ ชุด เพื่อดำเนินการต่อไปตามแผนแม่บท จากนี้ GFP จะต้องหา เครื่องมือ (tool) ที่จะดำเนินการให้เกิดความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในสำนักงานฯ อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงต้องตระหนักถึงความท้าทายในการดำเนินในอนาคตเมื่อพ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๘ นี้ไปแล้ว ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปในส่วนที่ ๕ และส่วนที่ ๖ ตามลำดับ

๕. Gender Responsive Busting (GRB): เครื่องมือในการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายในสำนักงานฯ

ในการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสำนักงานฯ ได้นั้น จำเป็นจะต้องมีเครื่องมือสำคัญ (key tool) ที่สามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุม (inclusiveness) กับทุกหน่วยงานภายในสำนักงานฯ ในทัศนะของผู้เขียน “เครื่องมือ” ดังกล่าวคือ การประยุกต์ใช้ GRB ในการจัดทำงบประมาณในสำนักงานฯ อย่างเป็นรูปธรรม

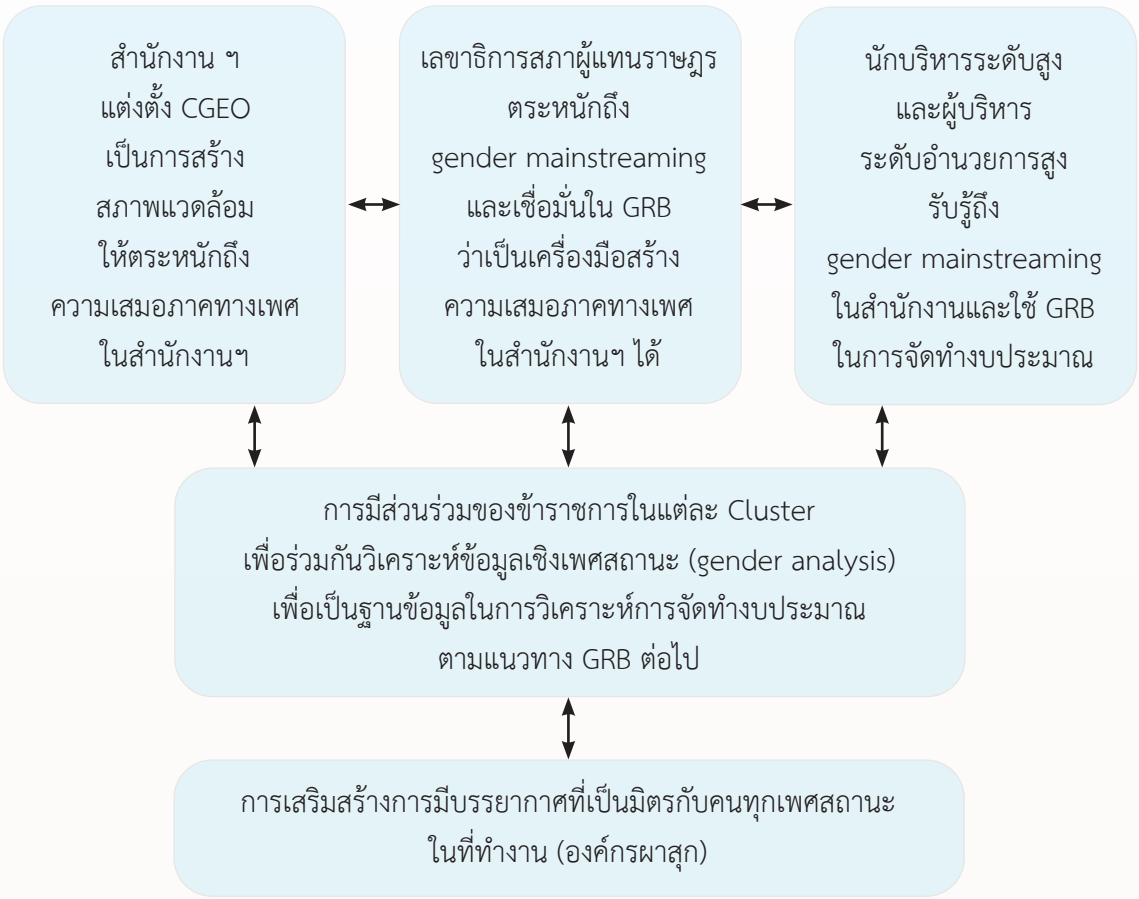
ภาคภูมิ มิ่งมิตร (๒๕๖๕, หน้า ๑๓๘) แสดงให้เห็นว่า GRB เป็น “เครื่องมือ” ในการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ เข้าสู่กระแสหลัก (gender mainstreaming) โดยชี้ให้เห็นว่าหลายประเทศ อาทิ กัมพูชา ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และอินเดีย รวมทั้งมีหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยจำนวนหนึ่งที่มีการนำ GRB ไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรแล้ว (ภาคภูมิ ฤกขะเมธ และศิกานต์ อิสสระชัยยศ, ๒๕๕๘, อ้างใน ภาคภูมิ มิ่งมิตร, ๒๕๖๕. หน้า ๑๓๘) ดังนั้น โดยภววิสัยแล้ว การเลือกประยุกต์ใช้ GRB ในการจัดทำงบประมาณของสำนักงานฯ จึงเป็นสิ่งที่ “ควรทำ” และโดยอัตวิสัย สำนักงานฯ ต้องตระหนักได้ด้วยตัวเองด้วยว่า นี่คือสิ่งที่ “ต้องทำ”

ในการประยุกต์ใช้การจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB กับหน่วยงานภายในสำนักงานฯ สามารถจัดกลุ่มงานตามลักษณะงานที่คล้ายกันได้ ๕ กลุ่ม (cluster) คือ (๑) งานด้านการประชุม (Parliamentary Proceedings) (๒) งานด้านกรรมาธิการ (Academic Service Affairs) (๓) งานด้านการต่างประเทศ (Foreign Affairs) (๔) งานด้านการประชาสัมพันธ์ (Public Relations) และ (๕) งานด้านการบริหารทั่วไป (General Administration) (P. Mingmitr, 2016, pp. 92-94) โดยสามารถจัดกลุ่ม (clustering) สำนัก/กลุ่มงานขึ้นตรง เข้าไปในแต่ละกลุ่ม ตามตารางที่ ๔ ดังนี้

ตารางที่ ๔ การจัดกลุ่มที่มีลักษณะงานคล้ายกัน (clustering) จำแนกเป็นรายสำนักและกลุ่มงานขึ้นตรง

กลุ่ม (Cluster)	การจัดกลุ่ม (clustering)	สำนัก	กลุ่มงานขึ้นตรง
๑	ด้านการประชุม	สำนักการประชุม	-
๒	ด้านกรรมาธิการ	สำนักนโยบายและแผน สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมาธิการ ๑ ๒ และ ๓ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขานุการ กร.	กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
๓	ด้านการต่างประเทศ	สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ	สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ (กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)
๔	ด้านประชาสัมพันธ์	สำนักประชาสัมพันธ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา	-
๕	ด้านการบริหารทั่วไป	สำนักบริหารงานกลาง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักการพิมพ์ สำนักรักษาความปลอดภัย สำนักสารสนเทศ สำนักบริการทางการแพทย์ประจำรัฐสภา	ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)

โดยแต่ละกลุ่ม (cluster) สามารถทำงานร่วมกัน ทั้งในกลุ่มของตัวเองและแบ่งปันประสบการณ์ข้ามกลุ่ม ผ่านการวิเคราะห์เชิงเพศสถานะ (gender analysis) และการวิเคราะห์สถานการณ์เฉพาะ (situation analysis) ของสำนักต่างๆ ในประเด็นเพศภาวะเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) สำหรับการวิเคราะห์ตามขั้นตอนของ GRB ปรากฏดังแผนภาพที่ ๔ ด้านล่างนี้



แผนภาพที่ ๔ แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเสริมสร้างบริบท
"ความเสมอภาคระหว่างเพศ" ในองค์การ

ในการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB สำนักงานฯ สามารถเลือกใช้แนวทางจาก “คู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ” ซึ่งจัดทำโดยกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในการประยุกต์ใช้กับการดำเนินการของสำนักงานฯ มี ๓ องค์ประกอบ ซึ่งมี ๗ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑ - ๕ ถือเป็นองค์ประกอบที่ ๑ คือการวิเคราะห์งบประมาณแบบมีเพศภาวะ (gender budget analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ GRB โดยผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก ส่วนขั้นตอนที่ ๖-๗ เป็นการนำผลผลิตที่ได้จากขั้นตอน ๑ - ๕ ไปพัฒนาเป็นนโยบายของสำนักงานฯ โดยผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหาร (อำนวยการสูง) ร่วมกันพิจารณา โดยขั้นตอนที่ ๖ เป็นองค์ประกอบที่ ๒ คือการเปลี่ยนแปลง ในนโยบาย โครงการและการจัดสรรงบประมาณ (changes in programs and budgets) และ ขั้นตอนที่ ๗ เป็นองค์ประกอบที่ ๓ คือการบูรณาการ GRB ในกระบวนการงบประมาณอย่างมี ระบบ (system integration of GRB into planning and budgeting) อธิบายได้ตามตารางที่ ๕

ตารางที่ ๕ การวิเคราะห์เชิงเพศสถานะกับการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB

ลำดับที่	ขั้นตอน	องค์ประกอบ	การจัดกลุ่ม clustering				
			การประชุม	วิชาการ	ต่างประเทศ	ประชาสัมพันธ์	การจัดการทั่วไป
๑.	การวิเคาะห์งบประมาณแบบคำนึงถึงเพศสถานะ	๑. ระบุประเด็นที่เกี่ยวกับเพศภาวะ	ภารกิจ: ช่วยกันคิดถึงภารกิจที่รับผิดชอบว่ามีประเด็นเกี่ยวกับเพศสถานะหรือไม่ อย่างไร เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจรัฐสภาหญิง/ชาย เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร วิธีการ: ระดมสมอง ผู้เกี่ยวข้อง: ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานทุกคนที่เกี่ยวข้อง				
		๒. เก็บข้อมูลไว้เป็นฐานวิเคราะห์	ภารกิจ:. ให้แต่ละสายงานพิจารณาโครงการที่ตนเองเคยทำหรือมีส่วนร่วม เช่น โครงการ “สภาไร้พุง” ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ในเชิงเพศสถานะ โดยให้คิดถึงใน ๔ ประเด็น คือ (๑) วัตถุประสงค์ (๒) กิจกรรม (๓) งบประมาณ และ (๔) ผู้มีส่วนได้เสีย วิธีการ: ระดมสมอง ผู้เกี่ยวข้อง: ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานทุกคนที่เกี่ยวข้อง				
		๓. วิเคราะห์กิจกรรมเชิงเพศสถานะ	ภารกิจ: ช่วยกันวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ ๒ คือ (๑) กิจกรรม “สภาไร้พุง” มีการจำแนกเพศหรือไม่ ให้ระบุความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้น (๒) วิเคราะห์จำนวนผู้มีส่วนได้เสียว่ามีเท่าไร จำแนกเพศชาย/หญิง (๓) วิเคราะห์ต่อไปว่า กิจกรรม “สภาไร้พุง” มีการคำนึงถึงผู้เข้าร่วมกิจกรรมที่แตกต่างกันหรือไม่ คือพิจารณาว่า การมีพุงสำหรับผู้หญิง ผู้ชาย ใครได้รับผลเสียมากกว่ากัน อย่างไร (๔) ใครเป็นผู้มีอิทธิพลที่จะกำหนดว่า กิจกรรมนี้ควรมีเพศหญิง เพศชายเข้าร่วมจำนวนเท่าใด และ (๕) วิเคราะห์ถึงประเด็น “ความเท่าเทียมระหว่างเพศ” ว่า ผู้หญิง ผู้ชาย ได้รับประโยชน์ต่างกันหรือไม่อย่างไร วิธีการ: ระดมสมอง ผู้เกี่ยวข้อง: ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานทุกคนที่เกี่ยวข้อง				
		๔. วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณเชิงเพศสถานะ	ภารกิจ: วิเคราะห์งบประมาณที่ได้รับในแต่ละโครงการ จากนั้นดูว่าต้นทุนต่อหัว เป็นเท่าไร แยกตามเพศ และดูว่าเพียงพอต่อผลผลิต (outputs) ที่ได้อภิปรายไว้ร่วมกันหรือไม่ จากนั้นให้ลองประมาณการค่าใช้จ่ายเป็นรายบุคคล แยกเพศ เช่น ผู้หญิง อาจเสี่ยงเป็นโรคร้าย หรือได้รับผลกระทบเชิงลบ มากกว่าผู้ชาย และอาจเสี่ยงเป็นโรคร้ายมากกว่าผู้ชาย วิธีการ: ระดมสมอง ผู้เกี่ยวข้อง: ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานทุกคนที่เกี่ยวข้อง				

ตารางที่ ๕ การวิเคราะห์เชิงเพศสถานะกับการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB (ต่อ)

ลำดับที่	ขั้นตอน	องค์ประกอบ	การจัดกลุ่ม clustering				
			การประชุม	วิชาการ	ต่างประเทศ	ประชาสัมพันธ์	การจัดการทั่วไป
		๕. พัฒนาวัตถุประสงค์และข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงให้เกิดความเท่าเทียม	ภารกิจ: ทบทวนดูว่าต้องปรับปรุงวัตถุประสงค์ (objectives) หรือไม่อย่างไร รวมถึงการปรับปรุงรูปแบบกิจกรรม กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่คำนึงถึงการจำแนกเพศหญิงชายชัดเจน กำหนดตัวชี้วัดการจัดสรรงบประมาณ และผู้รับผิดชอบ วิธีการ: ระดมสมอง ผู้เกี่ยวข้อง: ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานทุกคนที่เกี่ยวข้อง				
๒.	การเปลี่ยนแปลงและจัดสรรงบประมาณ	๖. การเปลี่ยนแปลงนโยบายและจัดสรรงบประมาณ	ภารกิจ: ทำให้แน่ใจว่า ผลลัพธ์ (outcomes) ที่ได้จากขั้นตอน ๑-๕ (คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ รูปแบบการจัดกิจกรรม โครงการ แผนงานการจัดสรรงบประมาณ) มีการคิดจากมุมมองเพศสถานะ (gender perspective) อย่างแท้จริง วิธีการ: ร่วมกันพิจารณาในระดับคณะกรรมการ / อนุกรรมการ ผู้เกี่ยวข้อง: ผู้บริหารระดับสำนัก				
๓.	นำมิติเพศสถานะเข้าสู่กระบวนการ	๗. นำมิติเพศสถานะเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ	ภารกิจ: ตอบคำถาม ๓ ข้อให้ได้คือ คำถามแรก คือ มีการนำผลผลิตตามขั้นตอนที่ ๖ ไปปรับใช้อย่างไร คำถามที่สอง คือ ถ้าไม่มีให้บอกเหตุผลว่าทำไมถึงไม่มี และคำถามสุดท้าย คือ การดำเนินการในมิติความเสมอภาคทางเพศ มีความคืบหน้าในเป้าหมาย / ตัวชี้วัด อย่างไร เช่น มีการตรวจสอบจำนวนหญิง ชาย หรือไม่ มีการกล่าวถึงข้อจำกัดไว้หรือไม่ เป็นต้น วิธีการ: ผู้บริหารของสำนักงานพิจารณาร่วมกัน ผู้เกี่ยวข้อง: เหมือนขั้นตอนที่ ๖ แต่ให้เพิ่มผู้บริหารระดับสูงเข้ามาด้วย พร้อมทั้งให้มีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณร่วมอยู่ด้วย รวมถึงให้มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการร่วมสังเกตการณ์ด้วย				

ผู้เขียนเชื่อว่าโดยตัวของหลักการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB นั้น ถือเป็นหลักคิดสากลที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงผลลัพธ์ของงบประมาณโดยทั่วไป และส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคทางเพศ และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ผู้หญิง (women empowerment) ในสำนักงานฯ ซึ่งแนวคิด GRB นี้มุ่งไปที่ประเด็นสังคมและเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งเป็นเรื่องที่การจัดทำ งบประมาณแบบดั้งเดิม (conventional budget) และการวิเคราะห์งบประมาณ หรือ ในกระบวนการการตัดสินใจ ที่เคยมองข้ามไป นอกจากนี้ GRB ยังเป็นการจัดงบประมาณที่กระจายทรัพยากรอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติจะช่วยกำกับให้เกิด “ความคุ้มค่า” ในการจัดสรรและบริหารงบประมาณ สนับสนุนให้เกิดการตรวจสอบติดตาม และประเมินผล ซึ่งเป็นการสร้างระบบความพร้อมในความรับผิดชอบและความโปร่งใส และประการสุดท้าย การประยุกต์ใช้ GRB เป็นการเสริมสร้างให้สำนักงานฯ เป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีความเป็น “ประชาธิปไตยเชิงเพศภาวะ (Gender Democracy)” และเป็นองค์การที่แสดงบทบาทสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (เป้าหมายที่ ๕) อย่างมีนัยสำคัญ

๖. ความท้าทายในอนาคต

ในส่วนนี้ ผู้เขียนขอแสดงทัศนะเชิงอัตวิสัยถึงสิ่งที่ GFP ของสำนักงานฯ จะต้องเผชิญในอนาคตไว้ ๓ ประการดังนี้

ประการแรก ความท้าทายในการทำให้ GFP เป็นสถาบัน

หากย้อนกลับไปพิจารณาหัวข้อ ๓.๒ การเรียนรู้จากประสบการณ์ของรัฐสภาต่างประเทศ ซึ่งก็คือ รัฐสภาอังกฤษ จะเห็นได้ว่าการจัดทำรายงานของ Open House (September 2023) งานวิจัยเรื่อง Open House: Where next in gender equality in Parliament? ซึ่งเป็นรายงานเกี่ยวกับ “ความเสมอภาคทางเพศ” ในรัฐสภาอังกฤษนั้น ใช้เวลายาวนานราวหนึ่งทศวรรษ (ค.ศ. ๒๐๑๔ - ๒๐๒๓) นั่นหมายความว่ารัฐสถาอังกฤษมีรากฐานที่มีลำดับขั้นตอน (orderly) มีความมั่นคง (stable) มีรูปแบบการบูรณาการเชิงสังคม (social integrating patterns) ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบที่ Richard Scott (2014, p. 146) ให้ไว้เมื่อกล่าวถึงกระบวนการทำให้กลายเป็นสถาบัน (institutionalization) เช่นนี้เอง ผู้เขียนมีความเห็นว่า GFP ของสำนักงานฯ ต้องใช้เวลาอย่างน้อยอีกหลายปีในการเพาะบ่มสร้างองค์ความรู้ในเรื่องความเสมอภาคทางเพศให้เกิดขึ้นอย่างเป็นลำดับ มีแนวทางดำเนินการที่ชัดเจน และมีการมองมิติความเหลื่อมล้ำในเชิงสังคม (ไม่ใช่จำกัดแค่มิติเศรษฐกิจ) ซึ่งการจะทำให้ GFP เป็น “สถาบัน” ถือเป็นความท้าทายหนึ่งที่ข้าราชการทุกคนในสำนักงานฯ ต้องร่วมกันก่อร่างสร้าง GFP ให้ไปถึงจุดนั้นให้ได้

ประการที่สอง ความท้าทายในการทำให้แน่ใจว่าอยู่กำลังดำเนินการอยู่ในบริบทสากล

องค์ความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางเพศในบริบทสากล ตามที่หัวข้อส่วนที่ ๓ ถือเป็นความรู้พื้นฐานที่สำคัญมาก กล่าวคือ สิ่งนี้จะช่วยให้มีกรอบคิด (framework) ในการคิด วิเคราะห์ในแต่ละประเด็น เช่น สำนักงานฯ ควรปรับใช้ The SDGs โดยเฉพาะเป้าหมายที่ ๕ ที่ว่าด้วยความเสมอภาคทางเพศเป็นเหมือน “ดาวเหนือ” ในการทำงาน ให้เป็น “เป้าหมาย” ที่ส่องสว่างให้สำนักงานฯ ดำเนินการไปในทิศทาง

ที่ถูกต้อง ดังเช่นตัวอย่างที่ได้กล่าวถึงไว้ในหัวข้อย่อย ๓.๑.๒ ที่ว่า “... อีก ๓๐๐ ปี สังคมโลกถึงจะยุติปัญหาการแต่งงานของเด็กได้ (Ending child marriage) (๒) อีก ๒๘๖ ปี สังคมโลกถึงจะยุติช่องว่างทางกฎหมายคุ้มครองเยาวชน หรือขจัดกฎหมายที่มีความเหลื่อมล้ำให้หมดไป และ (๓) อีก ๑๔๐ ปี ถึงจะสามารถก้าวไปถึงจุดที่มีสัดส่วนผู้แทนในระดับผู้นำที่เท่าเทียมกันในองค์การ (Equally representatives in leadership in the workplace)” ซึ่งทั้งหมด แม้จะดูเหมือนเป็นคำกล่าวที่เกินจริงและยากจะบรรลุผลสัมฤทธิ์ แต่ผู้เขียนคิดว่า นี่คือความท้าทายของสำนักงานฯ ที่จะทำให้เกิดผลของการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ผลักดันให้เกิดความเท่าเทียมกันในองค์การ ในกระบวนการที่ผู้หญิงและผู้ชายจะเข้าสู่กระบวนการเป็น “ผู้นำ” ซึ่งผู้เขียนคิดว่า เป็นเรื่องที่ต้องช่วยกัน และสามารถทำได้เลยทันที ไม่ต้องรอให้มีอายุยืนยาวไปถึง ๑๔๐ ปี เพื่อจะอยู่ชื่นชมถึงจุดสูงสุดของความเสมอภาคทางเพศ

ประการที่สาม ความท้าทายในการหาวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมในการเสริมสร้างความเสมอภาคทางเพศ

ในชั้นนี้ ผู้เขียนไม่เห็นสิ่งใดดีไปกว่าการใช้ GRB เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเสมอภาคทางเพศ ดังที่ได้บรรยายถึงวิธีการในการวิเคราะห์งบประมาณตามแนวทาง GBR ไว้ในหัวข้อส่วนที่ ๕ ซึ่งความท้าทายในส่วนนี้ของผู้เขียนมี ๒ ระดับ ประการแรก สำนักงานฯ จะต้องสามารถดำเนินการจัดทำ GRB ตามแนวทางการวิเคราะห์งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (ตามแบบแผนของกรมกิจกรการสตรีและสถาบันครอบครัว) โดยดึงผู้มีส่วนได้เสียของสำนักงานเข้ามามีส่วนร่วม ผ่านการระดมสมอง ตามขั้นตอนที่ ๑ - ๕ ตามที่ผู้เขียนอธิบายไว้ในส่วนที่ ๕ ซึ่งแน่นอว่า การดำเนินการตามแบบแผนเป็น “ศาสตร์” ที่สามารถเรียนรู้และเดินตามทีละก้าวได้ แต่การจะดึงผู้คนทุกภาคส่วนในสำนักงานฯ เข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น เป็น “ศิลปะ” ที่ต้องใช้ความสามารถในการดำเนินการมากกว่าสิ่งที่เรียกว่า อำนาจสั่งการ และประการที่สอง ผู้เขียนเห็นว่า ในอนาคต จะต้องมีเครื่องมือที่ดีกว่า GRB ดังนั้น สำนักงานฯ จึงต้องเร่งดำเนินการทำในส่วน ของ GRB ให้แล้วเสร็จอย่างเป็นรูปธรรมให้เร็วที่สุด ก่อนที่จะถูกอนาคตไล่ล่า จนอาจมีผู้กล่าวได้ว่า “ถึงที่สุดแล้ว GFP ไม่สามารถผลิต “ผลงาน” ออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรมเลยสักอย่างเดียว” ซึ่งเป็นความท้าทายอันหนักหน่วงของสำนักงานฯ (และผู้ดำเนินการ) ที่จะไม่ยอมให้มีวันนั้น

บทสรุป

ผู้เขียนตั้งใจเขียนบทความนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นความรู้พื้นฐานให้ข้าราชการของสำนักงานฯ ได้ใช้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “ความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะ” ซึ่งอาจจะเป็น “เรื่องใหม่” หรือ “เรื่องไกลตัว” สำหรับข้าราชการบางท่าน แต่โดยภววิสัย สำนักงานฯ ก็เดินทางมาถึงจุดหนึ่งของเวลาที่มีการแต่งตั้ง CGEO ของสำนักงานฯ ขึ้นเป็นคนแรก เพื่อบริหารจัดการเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศในสำนักงานฯ แล้วในวันนี้ และโดยอัตวิสัยสำหรับข้าราชการที่เคยคิดว่าเรื่องความเสมอภาคทางเพศเป็น “เรื่องไกลตัว” (เพราะคุ้นชินกับโลก “ชายเป็นใหญ่”) จะต้องตระหนักว่า ถึงวันเวลานี้ รัฐไทยมีกฎหมายสมรสเท่าเทียมแล้ว ดังนั้น จะช้าหรือเร็ว ข้าราชการทุกคนในสำนักงานฯ นี้ ต้องปรับตัวต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงที่ถาโถมเข้ามาเช่นนี้

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้เขียนจะออกตัวว่าบทความนี้เขียนขึ้นสำหรับข้าราชการสำนักงานฯ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะไร้ความหมายสำหรับบุคคลทั่วไป เพราะองค์ความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำ และความเหลื่อมล้ำทางเพศสถานะ (ส่วนที่ ๒) และการดำเนินการเรื่องความเสมอภาคทางเพศในบริบทสากล (ส่วนที่ ๓) เป็นพื้นฐานความรู้ที่เป็นประโยชน์สำหรับทุกคน โดยในบทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอสาระสำคัญโดยสังเขป เพราะตั้งใจให้เป็น “องค์ความรู้ปฐมบท” สำหรับข้าราชการของสำนักงานฯ ดังนั้น ผู้สนใจในประเด็นย่อยใดในหัวข้อดังกล่าว สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะ The SDGs ซึ่งแม้เรื่องความเท่าเทียมทางเพศ จะเป็นเป้าหมายที่ ๕ แต่โดยข้อเท็จจริง ทุกเป้าหมายทั้ง ๑๗ เป้าหมายนั้นเกี่ยวพันกันทั้งสิ้นไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ฉะนั้น จึงเป็นสิ่งที่ทุกคนควรจะได้มีโอกาสเรียนรู้เพิ่มเติม

ท้ายที่สุด ผู้เขียนเชื่อว่า ถึงที่สุดแล้ว “ความเสมอภาคทางเพศ” จะต้องเกิดขึ้นในสำนักงานฯ แห่งนี้ และ ณ จุดตัดของเวลาจุดใดจุดหนึ่งในอนาคต ผู้เขียนเชื่อว่า GFP จะธำรงอยู่ในฐานะ “สถาบัน” ที่ผ่านช่วงเวลาแห่งการเรียนรู้อันยาวนานจนมีรากฐานอันแข็งแกร่ง (เหมือน Open House ของรัฐสภาอังกฤษ) เป็นหนึ่งในเสาหลักด้านความเสมอภาคทางเพศของหน่วยราชการไทย ให้สมกับความพากเพียร วิริยะ อุตสาหะของข้าราชการทุกคนในสำนักงานฯ ที่ถือคติในการทำงานว่า “ทำเต็มที่ เพื่อเสรีและเท่าเทียม”

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๕๘). *การปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘).* กรุงเทพฯ: กรมกิจการสตรีและครอบครัว. (เอกสารอัดสำเนา)

ถวิลวดี บุรีกุล. (๒๕๖๒). "ประชาธิปไตยเพศภาวะ: การเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในทางการเมืองในประเทศไทย," *ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

นรินทร์ องค์อินทรี. (๒๕๖๖). *ประวัติของความเหลื่อมล้ำ,* แปลจาก A Brief History of Eqwuality ของโธมัส พิเก็ตตี. กรุงเทพฯ: แสงดาว.

ประเวศ วะสี. (๒๕๖๒). "ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา", *ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

พิชามญชุ์ ทรัพย์ไพบูลย์. (๒๕๖๕). *"ทำความรู้จัก CEDAW ในฐานะกลไกระหว่างประเทศเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง,"* สืบค้นเมื่อ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://themomentum.co/ruleoflaw-cedaw/

ภาคภูมิ มิ่งมิตร. (๒๕๖๕). *"การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์การ: ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,"* *รัฐสภาสาร* ๗๐(๑) (มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๕) สืบค้นเมื่อ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=84380&filename=index

ภาคภูมิ ฤกขะเมธ และศิกานต์ อิสสระชัยยศ. (๒๕๕๘). "จัดทำคู่มือการจัดทำงบประมาณ ที่คำนึงถึงมิติชายหญิงสำหรับหน่วยงานภาครัฐ," สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://repository.turac.tu.ac.th/handle/6626133120/244

วิกิพีเดีย. (๒๕๖๗). *"ปฏิญญาปักกิ่ง,"* สืบค้นเมื่อ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Beijing_Declaration

วิกิพีเดีย. (๒๕๖๗). *"อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ,"* สืบค้นเมื่อ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Convention_on_the_Elimination_of_All_Forms_of_Discrimination_Against_Women

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๖๒). *ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สฤณี อาชวานันทกุล. (๒๕๕๖ ก). *ราคาของความเหลื่อมล้ำ, แปลจาก The Price of Inequality ของโจเซฟ สติกลิซท์.* กรุงเทพฯ: โอเพ่น เวิร์ล.

..... (๒๕๕๖ ข). *ความ(ไม่)เท่าเทียม,* แปลจาก The Spirit Level ของโจเซฟ สติกลิซท์. โอเพ่น เวิร์ล: กรุงเทพ.

สำนักงาน ก.พ..(๒๕๔๕). *การกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย และบทบาทหน้าที่ของศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๘). *การปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (CGEO)* (๒ เมษายน ๒๕๕๘). กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๗ก). *คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๒๗๕๐/๒๕๖๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร* ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๗.

……..…….. (๒๕๖๗ข). *คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๑๓๐๐/๒๕๖๗ เรื่องแต่งตั้งผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบททบาทหญิงชาย และการจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย.*

……..…….. (๒๕๖๗ค). *คำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๑๓๑๑/๒๕๖๗ เรื่องมอบหมายให้รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและที่ปรึกษารับผิดชอบปฏิบัติราชการ.*

สอวช. (๒๕๖๗). *“SDGs คืออะไร: มารู้จัก ๕ เป้าหมายแรกจากมิติทางสังคม”,* สืบค้นจาก https://www.nxpo.or.th/th/8081/ท ค้นเมื่อ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

I, Hannah Agius. (๒๕๖๓). *“ปฏิญญาปักกิ่งและแพลตฟอร์มการดำเนินการคืออะไร?,”* สืบค้นเมื่อ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.soroptimistinternational.org/what-is-the-beijing-declaration-and-platform-for-action/

SDG Move (๒๐๑๖). *“ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDG”,* สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/

The United Nations. (๒๕๖๗). *“ภาษาทางการของสหประชาชาติ,”* สืบค้นเมื่อ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.un.org/en/our-work/official-languagesg,njv;yomuj

The United Nations (Department of Social and Economic Affairs). (๒๕๖๗). *“คลิปวีดีโอแนะนำ The SDGs”,* สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://sdgs.un.org/goals

The United Nations (Department of Social and Economic Affairs). (๒๐๒๔). *“ภาพรวมการดำเนินการของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ ๕ ที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จก่อนปี ๒๐๓๐”,* สืบค้นจาก https://sdgs.un.org/goals/goal5 เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

UN ESCAP. (๒๐๒๔). *“การทบทวนระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในวาระครบรอบ ๓๐ ปีของปฏิญญาปักกิ่งและแพลตฟอร์มสำหรับการดำเนินการการประชุม,”* สืบค้นเมื่อ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.unescap.org/events/๒๐๒๔/asia-pacific-ministerial-conference-beijing๓๐-review

UN Women. (๒๕๖๗). *“สามสิบปีแห่งปฏิญญาปักกิ่งและเวทีปฏิบัติการ: บรรลุความเท่าเทียมทางเพศ สิทธิและการเสริมอำนาจให้สตรีและเด็กหญิง,”* สืบค้นเมื่อ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จากhttps://www.unwomen.org/en/news-stories/news/2024/09/thirty-years-of-the-beijing-declaration-and-platform-for-action

ภาษาอังกฤษ

Aulette, J. R. and Wittner, J. (2019). *Gendered World.* New York: Oxford University Press.

Inter-Parliamentary Union. *(2024). “Gender Sensitive Parliaments,”* Retrieved November 25, 2024 from https://www.ipu.org/impact/gender-equality/gender-sensitive-parliaments

Mingmitr, P. (2016). *“Implementation of knowledge management: a comparative study of the Secretariat of the House of Representatives and the Senate of the Thai Parliament”,* Ph.D. Thesis, National Institute of Development Administration, pp. 92-94 Retrieved November 28, 2024 from http://libdcms.nida.ac.th/thesis6/2016/b192772.pdf

Phongpaichit, P. & Baker, C. (2018). *Unequal Thailand: Aspects of Income, Wealth and Power.* Singapore: NUS press

Pikitty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century.* The Belknap Press of Harvard University Press: Massachusetts.

Rosanvallon, P. (2016). “How to Create a Society of Equals: Overcoming Today’s Crisis of Inequality”, *Foreign Affairs,* 95(1): 16-22.

Saraswati, L., A., Shaw, B. L, and Rellihan, H. (2018), *Introduction to Women’s, Gender & Sexuality Studies.* New York: Oxford University Press.

Scott, R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities.* London: Sage.

UK Parliament. (2023). *“Open House: Where next for gender equality in parliament?,”,* Retrieved November 26, 2024 from file:///C:/Users/User/Desktop/open-house-where-next-for-gender-equality-in-parliament-full-report%20(1).pdf

United Nations Treaty Bodies. (2024). *"Ratification Status for CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,"* Retrieved November 25, 2024 from https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CEDAW&Lang=en

UN Women. (2024). *"1,000 days of the full-scale war: Ukrainian women drive humanitarian response and recovery amid growing security threats,"* Retrieved November 14, 2024 from https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2024/11/1000-days-of-the-full-scale-war-ukrainian-women-drive-humanitarian-response-and-recovery-amid-growing-security-threats

..... (2024). "CEDAW for Youth", Retrieved November 25, 2024 from https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2016/CEDAW-for-Youth.pdf

..... (2024). *"Facts and figures: Ending violence against women,"* Retrieved November 15, 2024 from https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures

..... (2024). *"Governments from Asia-Pacific get ready to conduct Beijing+30 national reviews,"* Retrieved November 14, 2024 from https://asiapacific.unwomen.org/en/stories/news/2024/04/governments-from-asia-pacific-get-ready-to-conduct-beijing30-national-reviews

..... (2024). *"The Beijing declaration: A call to revolutionize gender equality,"* Retrieved November 14, 2024 from https://www.unwomen.org/en/articles/in-focus/beijing-declaration-revolutionize-gender-equality

..... (2024). *"UN Women at COP29: Calling for a push on gender equality in climate action,"* Retrieved November 14, 2024 from https://www.unwomen.org/en/news-stories/media-advisory/2024/11/un-women-at-cop29-calling-for-a-push-on-ender-equality-in-climate-action

..... (2024). *"We are the global champion of gender equality,"* Retrieved November 14, 2024 from https://www.unwomen.org/eng,njv;yomuj

UN Women. (2024). *"Who we are: About Us.,"* Retrieved November 14, 2024 from https://www.unwomen.org/en

การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร รัฐสภาสาร

ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก 2 เดือน 1 ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

1. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป

2. บทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง สำหรับการอ้างอิง ในเนื้อหาให้ใช้การอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาระบบนามปี และหากมีการอธิบายความเพิ่มเติมสามารถใช้เชิงอรรถอธิบายได้

3. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A4

4. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

1. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ TH Sarabun PSK ขนาด 16 พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ 1 นิ้ว

2. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

3. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

ส่งบทความได้ 2 วิธี

1. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน 1 ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ 1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

2. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ **rattasapasarn@yahoo.com, sapasarn2019@gmail.com**

ค่าตอบแทน

หน้าละ 200 บาท หรือ 300 บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่
กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2
สภาสาร

ใบสมัคร/ต่ออายุสมาชิก รัฐสภาสาร

อัตราค่าสมาชิก ปีละ 500 บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ 100 บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุสมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน..... พ.ศ.....ถึงฉบับเดือน..... พ.ศ.....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม .....

โดยส่งวารสาร "รัฐสภาสาร" ถึงข้าพเจ้าที่ ..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย.....

ถนน ..... แขวง/ตำบล.....

เขต/อำเภอ ..... จังหวัด .....

รหัสไปรษณีย์ .....

อีเมล .....

● การชำระเงิน

☐ เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

☐ ตั๋วแลกเงิน หรือ ☐ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300 ในนาม **ผู้จัดการรัฐสภาสาร** กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

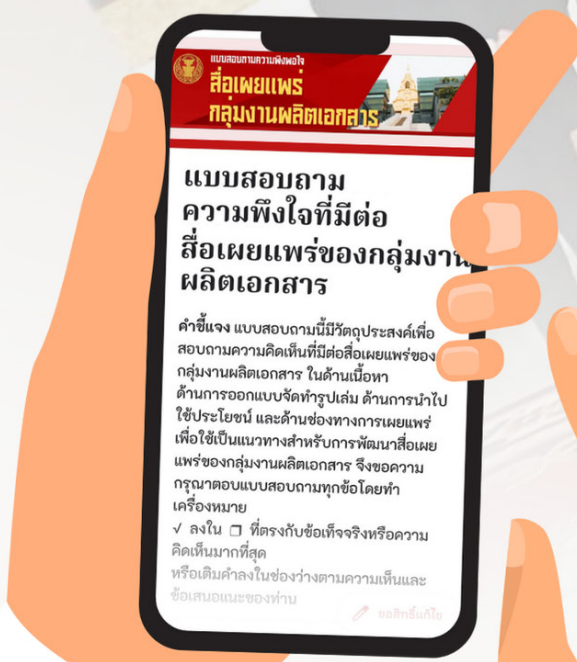
จำนวนเงิน ..... บาท

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่
กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2
สภาสาร

ทุกเสียงของคุณ
สำคัญสำหรับเรา

SCAN

ขอเชิญร่วมตอบแบบสอบถาม ความพึงพอใจที่มีต่อ สื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ติดตามข่าวสาร
ของหนังสือ
และสื่อเผยแพร่
ในวงงานรัฐสภา
ได้ที่
สภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หน้าว่าง

www.parliament.go.th

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

หนังสือและสื่อเผยแพร่

ช่องทางติดตามข่าวสาร
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ

สภาสาร

รัฐสภาสาร
เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

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