



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร



ปีที่ ๗๑ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๖





รัฐสภา

ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ
นางสาวโสเมอุษา บุรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางทิพย์มพร กาญจนภาค

ผู้จัดการ

นางสิวภาพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นายก้องเกียรติ ผือโย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ตีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภา

บรรณาธิการวารสารรัฐสภา
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com
rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภา จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



រដ្ឋសភា



หน้าว่าง

อนุสรณ์การ

รัฐสภาสารฉบับเดือนพฤศจิกายน- ธันวาคม ๒๕๖๖ ฉบับนี้ขอเสนอเนื้อหาสาระที่น่าสนใจแก่ท่านผู้อ่าน โดยเรื่องหนึ่ง การซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียง และการซื้อสิทธิขายเสียงที่พบในต่างประเทศและในประเทศไทย รวมทั้งนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม โดยได้นำเสนอให้เห็นถึงความหมายของคำว่า “ซื้อสิทธิขายเสียง” (Vote Buying) แนวคิดเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง รูปแบบของการซื้อสิทธิของการซื้อสิทธิขายเสียงที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหา ได้อย่างน่าสนใจ **เรื่องที่สอง** **ราชการส่วนภูมิภาคกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย** บทความนี้สะท้อนให้เห็นถึงราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงบริบทของราชการส่วนกลาง - ราชการส่วนภูมิภาค - ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบัน และแนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในอนาคต ซึ่งผู้เขียนได้ตั้งโจทย์สำคัญที่ควรไตร่ตรองอย่างรอบคอบใน ๓ ประเด็น คือ (๑) การเลือกตั้ง ผวจ. จะบริสุทธิ์โปร่งใสหรือไม่ (๒) การเลือกตั้ง ผวจ. จะแก้ไขปัญหาบรรอบอุปถัมภ์และการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้หรือไม่ และ (๓) การเลือกตั้ง ผวจ. จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง อปท.กับรัฐบาลกลางได้โดยง่ายหรือไม่ **เรื่องที่สาม** **สถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการ** บทความนี้ได้นำเสนอถึงกรณีพนักงานราชการ ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการทำสัญญาจ้างหากบุคลากรกลุ่มนี้กระทำความผิดวินัยและส่วนราชการได้ดำเนินการทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจะมีสถานะเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาหรือมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกันนี้ส่งผลต่อสิทธิของพนักงานราชการและลูกจ้างซึ่งถูกดำเนินการทางวินัยไว้อย่างน่าสนใจ **เรื่องที่สี่** **เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน: ความรู้พื้นฐานสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญและแนวทางการประยุกต์ใช้ในวงงานรัฐสภา** บทความนี้มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ ประการแรก มุ่งให้ความรู้พื้นฐานเรื่อง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” แก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญ เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติราชการในวงงานรัฐสภา และยังแสดงให้เห็นถึง “ความเป็นสถาบัน” ของทั้ง “รัฐสภา” (องค์การ ในฐานะที่เป็น “สถาบัน”) และ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (สิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็น “สถาบัน”) ซึ่งมีความสมมาตรกันในมิติของความเกี่ยวเนื่องให้เกิดการไหลเวียนของทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดซึ่งกันและกันในระยะยาว ซึ่งสะท้อนผ่านมุมมองใน ๒ ประเด็น คือ ส่วนแรก คือ “ใน SDGs มี สถาบัน” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา (และสมาชิกรัฐสภา) ในการขับเคลื่อน SDGs และส่วนที่สอง คือ “ใน สถาบัน มี SDGs” ที่มุ่งแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการดำเนินการด้าน SDGs ในรัฐสภาไทย

ทำยนี้ ในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๖ มีวันนักขัตฤกษ์ต่าง ๆ หยุดยาวต่อเนื่องหลายวันโดยเฉพาะ ช่วงเทศกาลส่งท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ มีวันหยุดต่อเนื่องหลายวันประชาชนมีการเดินทางออกไปท่องเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งเดินทางกลับภูมิลำเนาต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก จึงขอเชิญชวนให้ทุกคนใช้ความระมัดระวังในการขับขี่รถยนต์พาหนะ และรักษาสุขภาพ สวมใส่หน้ากากอนามัยเมื่ออยู่ในที่ชุมชน เพื่อป้องกันและลดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) ขอให้ทุกท่านท่องเที่ยวและกลับภูมิลำเนาในช่วงเทศกาลส่งท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ที่กำลังจะมาถึงในเดือนหน้านี้อย่างมีความสุขแล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีครับ

กองบรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๑ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๖
Vol. 71 No. 6 November - December 2023

การซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง **๗**

กานต์ วรรณิตร

ราชการส่วนภูมิภาค **๓๘**
กับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย

สุกิจ เจริญรัตนกุล

สถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงาน **๔๘**
ราชการและลูกจ้างส่วนราชการ*

อภิรักษ์ แก้วพวง

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน: ความรู้พื้นฐาน **๘๙**
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ
และแนวทางการประยุกต์ใช้ในวงงานรัฐสภา

ดร. ภาคภูมิ มิ่งมิตร

หน้าว่าง

การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง*

Vote Buying in Elections

กานต์ วรรณิตร**

บทนำ

การเลือกตั้งเป็นกลไกที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน และเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะตลอดจนสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครองในการบริหารประเทศ โดยการเลือกตั้งแต่ละครั้งผู้สมัคร (Candidates) และพรรคการเมือง (Political Parties) จะแข่งขันกันนำเสนอแนวความคิดและนโยบายของตนในการแก้ไขปัญหาเรื่องต่าง ๆ เพื่อแสวงหาคะแนนนิยมโน้มน้ำใจผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters) ให้ตัดสินใจสนับสนุนและลงคะแนนให้กับตน ซึ่งเรียกว่า “การทำเสียง” (Election Campaign)

* ข้อเขียนและความเห็นของผู้เขียน ไม่ผูกพันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

** ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (อดีตผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพังงา และสมุทรสาคร) : ร.บ.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



โดยมักกระทำในช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้ง (Cambridge University Press, 2022) และมักใช้เทคนิคที่หลากหลายในการเข้าถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งแบบที่เป็นทางการไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น การติดแผ่นป้ายหาเสียง ใช้รถยนต์โฆษณาหาเสียง ออกเดินเคาะประตูบ้านพบปะผู้คน พยายามทำตนให้เป็นข่าว อยู่เป็นประจำ เป็นต้น ส่วนการหาเสียงอีกประเภทหนึ่ง คือ การหาเสียงแบบที่ไม่เป็นทางการ ไม่เปิดเผย (สมบัติ จันทรวงศ์, ๒๕๓๐) เป็นการหาเสียงแบบเฉพาะเจาะจงที่ผู้สมัครมุ่งเน้นเข้าหากลุ่มบุคคลหรือบุคคลเป้าหมายเพื่อหวังได้คะแนนเสียงอย่างจริงจัง ลักษณะนี้ล่อแหลมที่จะแปรเปลี่ยนเป็นการหาเสียงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เพียงกมล มานะรัตน์, ๒๕๔๗) ที่เรียกว่าการ “ซื้อสิทธิขายเสียง” (Vote Buying)

การเลือกตั้งในประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับใด พบว่าการซื้อสิทธิขายเสียงยังคงมีอยู่ แม้อกฎหมายจะมีบทลงโทษความผิดค่อนข้างรุนแรง แต่บ่อยครั้งกลับไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน ชาวบ้านเองส่วนใหญ่ก็เลือกที่จะรับเงินและไม่ได้รับเงินจากผู้สมัครเพียงรายเดียว ใครให้ไว้ก็รับหมดด้วยเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แม้จะยอมให้เบาะแสแต่ก็ปฏิเสธที่จะเปิดเผยชื่อและไม่ยอมเป็นพยาน (กานต์ วรฉัตร, ๒๕๖๓) นับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางความสำเร็จ เหนียวรั้ง และบ่อนทำลายการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย เพราะเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งลงทุนเข้าสู่ตำแหน่งที่มีอำนาจทางการเมือง ย่อมมุ่งหวังผลตอบแทนจากการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๖๖) ปัญหาดังกล่าวจะขจัดได้ยากเนื่องจากมีรากฐานของบริบททางสังคมบางอย่างแฝงอยู่ ไม่ว่าจะเป็นศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี เศรษฐกิจ ตลอดจนการพยายามใช้ช่องว่างทางกฎหมาย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาถึงแนวคิดในการซื้อสิทธิขายเสียง และการซื้อสิทธิขายเสียงที่พบในต่างประเทศและในประเทศไทย แล้วนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

ความหมาย

คำว่า “ซื้อสิทธิขายเสียง” (Vote Buying) หมายถึง พฤติกรรมการทุจริตเลือกตั้งโดยใช้เงินแลกเปลี่ยนกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือเสนอสิ่งตอบแทนในรูปแบบผลประโยชน์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ หรืออาจเป็นการสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินตอบแทนแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนแก่ผู้สมัครคนใดหรือพรรคการเมืองใดในเขตเลือกตั้งนั้น (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๖๖)

ขณะเดียวกัน การซื้อสิทธิขายเสียงยังถูกมองว่า เป็นการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Transaction) ที่ผู้สมัครมุ่งหวังให้เกิดอิทธิพลต่อการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Influencing The Electoral Choices of Voters) เปรียบเสมือนการประมูล (Auction) ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมจะขายเสียงให้กับผู้ที่เสนอราคาสูงสุด (The Highest Bidder) แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นเช่นนั้นทุกราย (Schaffer, 2002) ขณะที่ประเทศในทวีปยุโรป เช่น สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ในปี ค.ศ. ๑๘๓๐ มองว่าการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นการซื้อขาย “สิทธิที่มีมาแต่กำเนิด” (Birthright) (Hoppen, 1996) ซึ่งแตกต่างจากประเทศในทวีปเอเชีย เช่น ดินแดนไต้หวัน (Taiwan) มองว่า การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นมากกว่าธุรกรรมทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการผสมผสานระหว่างการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจกับพิธีกรรมทางสังคม (Social Ritual) ซึ่งตามธรรมเนียมของชาวไต้หวัน แยกที่มาพบปะเยี่ยมเยียนจะต้องมอบสิ่งของ

เล็ก ๆ น้อย ๆ (Small Gift) ให้กับเจ้าบ้าน ดังนั้น ในช่วงการเลือกตั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งออกไปพบปะ เยี่ยมเยียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบ้านก็ต้องแสดงความมีน้ำใจและความมีมารยาทนำสิ่งของไปมอบให้ด้วย จนกลายเป็นบรรทัดฐาน (Became The Norm) ที่แสดงให้เห็นว่าการมอบสิ่งของกำนัลเป็นการแสดงความเคารพและมีมารยาท ทำให้เกิดสถานการณ์ที่ต้องเลือกระหว่าง “การเลือกตั้งที่สุจริต” (Clean Elections) หรือ “การมีมารยาทที่ดี” (Good Manners) (Rigger, 1994) เช่นเดียวกับ ฟิลิปปีนส์ (Philippines) ที่มองว่าเป็นการทำธุรกรรมระหว่างผู้สมัครกับผู้สิทธิเลือกตั้งที่พร้อมจะเป็นผู้อุปถัมภ์ค้ำชูในยามที่ต้องการ (Ibana, 1996)

อาจกล่าวได้ว่า การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นพฤติกรรมการทุจริตเลือกตั้งที่เป็นการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นเงิน (Money) ทรัพย์สิน (Goods) หรือประโยชน์อื่นใด (Any Other Benefits) ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นการขี้นำหรือมีผลต่อการตัดสินใจในการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครคนหนึ่งคนใด แต่อาจมีความหมายแตกต่างกันไปบ้างเนื่องจากบริบททางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ (Different Historical and Cultural Contexts) (Schaffer, 2002)

แนวคิดเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง

ความคิดเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงนั้นมีได้เพิ่งเกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๒๑ หากแต่มีมาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ ๔ ก่อนคริสตกาล (๔๐๐ ปีก่อนคริสตกาล) ที่ระบอบประชาธิปไตยของกรีกได้เสื่อมลงอย่างไม่มีทางแก้ไข เนื่องจากราชกรณเพศชายที่ถือว่าเป็นพลเมืองได้รับสิทธิลงคะแนนเสียงอันเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและเคยมาชุมนุมที่ Pnyx (เนินหินใจกลางนครรัฐเอเธนส์ที่ใช้แสดงความคิดเห็น) ต่างพากันหนีประชุม ด้วยเห็นว่าไม่ได้ให้ประโยชน์อะไรแก่พวกตน การประชุมส่วนใหญ่ก็เน้นไปในทางปลุกเร้าอารมณ์ฝูงชน รัฐต้องจ่ายเงิน ๑ ดรากซ์ (Drachme) ให้กับพลเมืองสำหรับการออกเสียงลงคะแนนแต่ละครั้ง เพื่อ “หยอดน้ำมัน” ไม่ให้เฉื่อยชาและหนีจากที่ประชุม อีกทั้งยังมีการจัดตั้งกองทุนสาธารณะที่เรียกว่า “กองทุนทฤษฎี” จัดหาอาหารมาเลี้ยงพร้อมกับจัดงานมหรสพรื่นเริงเพื่อจูงใจ เมื่อพลเมืองได้รับการแจกจ่ายเงินและอาหารอย่างฟุ่มเฟือยและใช้ชีวิตอยู่กับงานมหรสพรื่นเริงเป็นประจำเริ่มมีความโลภและเคยชินต่อการได้รับทรัพย์สินก่อนการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และคิดที่จะมีชีวิตอยู่โดยอาศัยทรัพย์สินที่ได้รับแจกจ่าย (เบอร์นาร์ด ลาเวริน, ๒๕๑๓)

อริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาชาวกรีกตั้งข้อสังเกตว่า “ชนชั้นร่ำรวยมีจำนวนไม่มากแต่เห็นแก่ตัว ขาดความเห็นอกเห็นใจและไม่มีเหตุผล ส่วนชนชั้นยากจนมีจำนวนมาก แต่ความเลวร้ายของมนุษย์ทำให้มนุษย์ไม่รู้จักอ้ม ถ้าเคยชินเสียหนหนึ่งแล้ว ความต้องการของมนุษย์จะเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยอนจนไม่มีขอบเขต ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติแล้วความโลภหรือความมั่งคั่งได้มีความต้องการไม่สิ้นสุด และมนุษย์ส่วนมากมีชีวิตอยู่ก็เพื่อไฝหาความพอใจในสิ่งนี้ เงินที่เหลือจากงบประมาณก็นำมาแจกจ่ายกัน แต่ความต้องการก็ยังคงมีอยู่อย่างเดิม การช่วยเหลือคนเหล่านั้นก็คือ การใช้ถังน้ำที่ไม่มีก้น” (Glotz, 1968)

ความโลภดังกล่าวไม่ได้รอดพ้นจากสายตาของนักการเมืองกรีกที่ทะเยอทะยานและแสวงหาอำนาจที่มุ่งเอาอกเอาใจพลเมือง ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินให้ก่อนออกเสียงลงคะแนนแต่ละครั้ง การแจกจ่ายอาหารและจัดงานมหรสพรื่นเริงเพื่อให้เป็นที่รักและโปรดปราน และไม่รอดที่จะฉวยโอกาสใช้ความหลงใหล



ผลิตเพลินในการกำเสียงข้างมาก มติที่ประชุมจึงมาจากความต้องการที่จะเอาใจฝูงชนและเหตุผลในการออกกฎหมายแต่ละฉบับก็ไร้สาระ บ่อยครั้งที่ลงมติเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเอง วิธีการนี้ทำให้การออกเสียงลงคะแนนของพลเมืองจึงมีอยู่แต่ในนาม ระบอบประชาธิปไตยจึงถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด (เบอร์นาร์ต ลาเวิร์น, ๒๕๑๓)

โรมันก็เช่นเดียวกันที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรีก รัฐธรรมนูญแห่งโรมได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งพวกอภิชนที่ถือบังเหียนการปกครอง สภาซีเนท (Senate) และสภาคูริอาตส์ (Curiates) เป็นของขุนนางชั้นสูงและพวกมีอันจะกิน ส่วนสภาทริบูตส์ (Tributes) เป็นของพวกชนชั้นกลางและยากจน ผู้ได้รับสิทธิเลือกตั้งคือราษฎรที่อยู่ในกรุงโรมเท่านั้น (Bloch & Carponino, 1940) นักการเมืองมุ่งเอาอกเอาใจราษฎรให้ผลิตเพลินในผลประโยชน์ที่ได้รับ ราษฎรเองก็มีความเคยชินกับการได้รับทรัพย์สิน และยอมขายตัวให้กับนักการเมืองที่กระหายอำนาจเพราะความโลภ ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยจึงเกิดจากราษฎรที่หลงใหลและถูกรอบงำในผลประโยชน์ที่ได้รับแล้วมาออกเสียงลงคะแนนตัดสินโชคชะตาของรัฐ จนนำไปสู่ความล่มสลายของสาธารณรัฐ และเปลี่ยนมาเป็นจักรวรรดิซึ่งมีจักรพรรดิทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาด นับเป็นตัวอย่างของกฎทางประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นว่า ความโลภและความเคยชินต่อการได้รับทรัพย์สิน และความไม่รู้จักประมาณ ทำให้ราษฎรได้กลายเป็นผู้ทำลายเสรีภาพของตนเองโดยไม่รู้ตัว (วิชา มหาคุณ, ๒๕๕๘)

เช่นเดียวกับที่ **ฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau)** นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ที่เคยกล่าวว่า “เงินไม่เคยทำให้อำนาจการเมืองเข้มแข็งขึ้นมาได้เลย มีแต่จะทำลาย” สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของอำนาจทางการเมืองที่เกิดจากการทำลายล้างของพลังอำนาจเงิน ทำให้การเมืองเดินเข้าสู่ทางตันและความรุนแรงทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะนักการเมืองมีความผูกพันกับนายทุนมากกว่าที่จะผูกพันกับประชาชน สถานะของประชาชนกลายเป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่สร้างความชอบธรรมในทางรูปแบบเพื่อให้นักการเมืองก้าวเข้าสู่อำนาจโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่ใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียง นักการเมืองจึงไม่ได้มีความผูกพันกับประชาชนอย่างลึกซึ้ง ทำให้อำนาจของนักการเมืองที่ผูกพันกับเงินเปราะบางมาก และพร้อมที่จะล่มสลายได้ทันที (จุมพล หนิมพานิช, ๒๕๔๘)

อิมมานูเอล ค้านท์ (Immanuel Kant) นักปรัชญาชาวเยอรมันในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ เช่นเดียวกัน ได้อ้างถึงหลักสากล (Universal Law) เกี่ยวกับความดี ชั่ว ถูก ผิด เป็นคุณค่าทางศีลธรรมที่มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัว (Kant, 1969) และได้ให้แนวคิดทางจริยศาสตร์ที่เกี่ยวกับหลักความประพฤติปฏิบัติที่เป็นพันธะกรณีทางศีลธรรมซึ่งเป็นเจตนาดี และมีแนวคิดคล้ายกับพระพุทธศาสนาในเรื่องของการทำหน้าที่ตามกฎหมายศีลธรรมของบุคคล โดยค้านท์มองว่า เจตนาที่ดี ก็คือ การทำตามหน้าที่ (Ronnaruen, 1997) การทำตามหน้าที่คือ การทำตามเหตุผลที่เกิดจากกฎศีลธรรมซึ่งมีลักษณะเป็นสากลใช้ได้กับคนทุกคน รวมถึงความกตัญญูต่อบุคคล สำนึกในบุญคุณ ไม่ลืมบุญคุณคนอื่นได้ง่าย (Suradhesho, 2013)

การให้เหตุผลในการซื้อสิทธิขายเสียงในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง จะมองว่าการให้ทรัพย์สินกันนั้น เป็นการทำความดีตามกรอบทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างมิตรภาพอันดีงาม เป็นการผูกน้ำใจของผู้อุปถัมภ์ ขณะที่ผู้รับอุปถัมภ์ก็ให้ตอบแทนด้วยคะแนนเสียง ต่างคนต่างเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ (มานะ เกลิ้งมะ, ๒๕๕๐) การตอบแทนบุญคุณในฐานะผู้ที่มีความกตัญญูต่อบุคคลกับผู้ที่เคยช่วยเหลืออุปถัมภ์มาถือว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่และพันธะที่ควรกระทำ ละเลยไม่ได้ และเป็นหลักเจตนาที่เป็นกฎทางศีลธรรมของค้านท์ที่เกิดจากการสำนึกในหน้าที่ตามพันธะหน้าที่ที่ควรกระทำ (พระศุภเทพ ทศธมโม, ๒๕๖๒)

“

การแก้ไขปัญหาคาการซื้อสิทธิขายเสียง

นอกจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด...
ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาชนให้มีทักษะในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการค้นหาข้อมูลความจริง เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกัน (Self-immunity) ให้ประชาชนพร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลง ไม่เชื่อคนง่ายหรือถูกหลอกง่าย ๆ...

”

แต่อีกมุมมองหนึ่ง เห็นว่าเกณฑ์การตัดสินทางจริยธรรมของค่าน้ำ คือ การกระทำที่เกิดจากเจตนาดีและต้องมองในฐานะที่เป็นเป้าหมายในตนเอง มิใช่ในฐานะที่เป็นเพียงเครื่องมือไปสู่เป้าหมาย จะเห็นได้ว่าหลักการที่สำคัญของการเลือกตั้งคือ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและความสุจริตเที่ยงธรรมองค์ประกอบเหล่านี้มิได้เพื่อรับประกันว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถเลือกได้ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงนั้นคือในฐานะที่เป็นเป้าหมายในตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องของความเป็นอิสระที่ปราศจากแรงกดดัน การซื้อสิทธิขายเสียงนั้น ทำให้ขาดความเป็นอิสระ มิได้ปฏิบัติตนในฐานะที่เป็นเป้าหมายในตนเอง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ผู้ซื้อเสียง) ปฏิบัติต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ผู้ขายเสียง) ในฐานะที่เป็นเพียงเครื่องมือในการก้าวเข้าสู่อำนาจเท่านั้น การซื้อสิทธิขายเสียงจึงไม่ถูกต้องตามหลักจริยธรรมของค่าน้ำ (มานะ เกลี้ยงมะ, ๒๕๕๐)

ส่วน **เฮอร์เบิร์ต เอ ซิมอน** (Herbert A. Simon) ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งทฤษฎีการตัดสินใจ เห็นว่ามนุษย์เป็นคนมีเหตุผลและไม่มีเหตุผลไปพร้อมกัน ในทางปฏิบัติ มนุษย์จะพยายามมีพฤติกรรมที่มีเหตุผล (Intended rationality) หาทางเลือกและคาดการณ์ผลของทางเลือกแต่ละทาง แต่พอเอาเข้าจริงแล้วมนุษย์ไม่สามารถมีเหตุผลได้สมบูรณ์แบบ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ ทำให้การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเป็นไปอย่างจำกัด (Limited Rationality) (พิทยา บวรวัฒนา, ๒๕๔๗) การที่ชาวบ้านตัดสินใจขายเสียงของตนเองให้กับนักการเมือง เป็นเรื่องของการพยายามมีเหตุผลมากที่สุด แต่ก็มีข้อจำกัดที่ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถมีเหตุผลได้ (Bounded Rationality) อาจเป็นด้วยเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ความโลภ ความเคยชิน การต้องตอบแทนบุญคุณที่ผู้สมัครเคยให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนแรงกดดันต่าง ๆ ที่ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ จึงต้องเลือกเฉพาะบางปัจจัยขึ้นมาและจำลองให้มีรูปแบบที่เข้าใจง่าย (Simplified Model) เมื่อมองโลกในลักษณะง่าย ๆ จึงทำให้ตัดสินใจโดยใช้หลักง่าย ๆ เพื่อให้เขาได้ประโยชน์สูงสุด (Maximize)



ขณะที่**ทฤษฎีสัมพัทธนิยม** (Relativism) มองว่า ความดี ความชั่ว ความถูก ความผิด เป็นสิ่งที่ผันแปรไปตามสภาพการณ์และเวลา ซึ่งมีทั้งสัมพัทธนิยมส่วนบุคคล ที่เชื่อว่าความดี ความชั่ว เป็นเรื่องส่วนบุคคล แต่ละคนย่อมคิดไม่เหมือนกัน ส่วนสัมพัทธนิยมทางสังคมเป็นความเชื่อที่ว่า ความดี ความชั่วนั้นมีความแตกต่างกันเนื่องจากเงื่อนไขทางสังคม จารีต ค่านิยม สภาพแวดล้อม วันเวลาและสถานที่ที่แตกต่างกัน ทำให้กฎเกณฑ์ในเรื่องความดี ชั่ว ถูก ผิด เปลี่ยนไปได้ สังคมจึงมีความคิดเห็นในการตัดสินว่าอะไรดี อะไรชั่ว อะไรถูก อะไรผิด ไม่เหมือนกัน ความดี ชั่ว ถูก ผิด จึงมิใช่สิ่งตายตัว ไม่มีมาตรฐานใดมาตรฐานหนึ่งมาตัดสินได้ การกระทำที่ถูกต้อง คือ การกระทำที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมที่ใช้ได้เฉพาะในสังคมที่ยอมรับเกณฑ์นั้น และไม่ควรเอาเกณฑ์ของสังคมหนึ่งไปใช้ตัดสินอีกสังคมหนึ่ง (วิทย์ วิศทเวทย์, ๒๕๑๙) สังคมจะเป็นตัวตัดสินผลของการกระทำนั้นว่าเป็นการกระทำที่ถูกหรือผิด (Kohlberg, 1984)

แนวคิดนี้จึงมองว่าการสร้างสัมพันธภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งในช่วงที่ไม่ได้มีการเลือกตั้งด้วยการผูกน้ำใจช่วยเหลือชาวบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวาระโอกาสต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบวช งานแต่งงาน งานศพ งานตามเทศกาลต่าง ๆ ฝากลูกเข้าโรงเรียนหรือเข้าทำงาน เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นที่ยอมรับของชาวบ้านว่าไม่ใช่สิ่งที่ผิด ดังนั้น เมื่อถึงคราวต้องออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งจึงถือเป็นวาระที่ต้องตอบแทนคุณกัน ที่ผู้สมัครได้สนับสนุนช่วยเหลือมาตลอด ยิ่งในท้องถิ่นด้วยแล้วภาพเหล่านี้จะเห็นได้ชัดเจน ส่วนการแจกจ่ายเงินซื้อเสียงในช่วงการเลือกตั้งเป็นเพียงวิธีการเสริมเท่านั้น แนวคิดนี้ได้อาศัยระบบคุณค่าทางสังคมวัฒนธรรมไทยเป็นเครื่องตัดสินความถูกต้อง โดยใช้ความเชื่อทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับการตอบแทนคุณมาเป็นพื้นฐานในการสนับสนุนการกระทำ (มานะ เกลี้ยงมะ, ๒๕๕๐)

ส่วน**ทฤษฎีอัตนิยม** (Egoism) เชื่อว่า การกระทำใด ๆ ของคนเราล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ทุกคนจะทำในสิ่งที่ตนเองชอบ เพราะมนุษย์ทุกคนเห็นแก่ตัว (วิทย์ วิศทเวทย์, ๒๕๑๙) การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแสดงออกถึงความเป็นคนมีน้ำใจ ชอบช่วยเหลือผู้คน ก็เพราะคาดหวังถึงผลตอบแทนที่จะได้รับ ซึ่งจะแปรเปลี่ยนบุญคุณไปเป็นฐานเสียง ความตั้งใจที่จะชนะการเลือกตั้งก็เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งจะหาทุกวิถีทางเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบ ขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมองเห็นว่าการมีมิตรภาพกับผู้สมัครรับเลือกตั้งจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ สามารถพึ่งพาอาศัยได้และเป็นการเพิ่มโอกาสให้ตนเองได้รับความช่วยเหลือในวาระต่าง ๆ เป็นการนำผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับมาเป็นพื้นฐานในการประเมินค่าการกระทำ

ขณะที่**ทฤษฎีประโยชน์นิยม** (Utilitarianism) มองเรื่องนี้ว่า สิ่งที่ถูกต้อง คือ สิ่งที่จะทำประโยชน์ให้กับคนหมู่มาก ไม่มองว่าการกระทำนั้นดีหรือเลว แต่ถ้าสามารถนำความสุขมาให้คนส่วนใหญ่ได้ ถือว่าเป็นสิ่งที่ดี แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎเกณฑ์ทางสังคม (Bentham, 1789) การให้เหตุผลในการซื้อสิทธิขายเสียงเห็นว่าไม่ใช่เรื่องเลวร้าย ถ้าผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มชนและคนส่วนใหญ่ ใช้ผลดีที่ได้รับแก่คนส่วนใหญ่มาเป็นเครื่องสนับสนุนความถูกต้องของการกระทำ

ส่วน**ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน** (Leader-Member Exchange Theory) มุ่งอธิบายถึงความสัมพันธ์สองฝ่ายแบบสองต่อสอง (Dyadic Relationship) โดยกลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นพิเศษเรียกว่า “คนวงใน” (in-group) ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ตามปกติ ไม่มีความสนิทสนมเป็นพิเศษเรียกว่า “คนวงนอก” (out-group) (Graen & Uhl-Bien, 1995) การจะเป็นคนวงในหรือคนวงนอกได้นั้น ขึ้นอยู่กับว่าสามารถเข้ากันได้ดีเพียงใด หากเต็มใจเสนอตัวเพื่อช่วยเหลือก็จะกลายเป็น

เป็นคนวงใน และมีความเป็นพิเศษเพื่อเป็นการตอบแทน มักได้รับความไว้วางใจ ความเอื้ออาทร ห่วงใย และมีอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรได้มากกว่าคนวงนอกที่จะต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ต่างกัน และมีความคาดหวังต่ำในการช่วยเหลือเกื้อกูล การเป็นคนวงในจึงทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) และคนโปรด (Favoritism) (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, ๒๕๔๘)

การให้เหตุผลในการซื้อสิทธิขายเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็เพื่อทำตนเป็นบุคคลที่สามารถพึ่งพาได้ในทุกเรื่อง มีความสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้าน ทำให้อยู่ในฐานะ “คนวงใน” ซึ่งจะมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครคนอื่นที่อยู่ในฐานะ “คนวงนอก” ในทางกลับกันผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยอมขายเสียง ก็เพื่อหวังจะอยู่ในฐานะ “คนวงใน” ซึ่งจะมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือเกื้อกูลจากผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งในการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นผลประโยชน์ตอบแทนเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลที่เป็น “คนวงนอก” เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้แล้วยังมี**ทฤษฎีการแก้ตัว** (The Neutralization Theory) ที่อธิบายข้ออ้างในการแก้ตัวในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การปฏิเสธความรับผิดชอบต่อการกระทำที่เกิดขึ้น (Denial of Responsibility) การปฏิเสธความเสียหาย (Denial of Injury) การปฏิเสธผู้เสียหายหรือเหยื่อ (Denial of Victim) การโทษผู้อื่นทำผิดมากกว่าตน (Condemnation of Condemners) และการอ้างความภักดีต่อกลุ่มหรือคนอื่น (The Appeal of Higher Loyalties) (Sykes & Matza, 1957)

การใช้ทฤษฎีการแก้ตัวในพฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียง มักใช้เป็นข้ออ้างเพื่อความสบายใจและไม่ให้ตนเองถูกตำหนิจากบุคคลอื่น โดยอ้างว่าไม่ใช่เรื่องเลวร้าย ไม่ได้ทำให้ใครเดือดร้อน ไม่ได้ลักขโมยหรือจับฉลาดใคร อีกทั้งยังทำให้มีเงินมาใช้จ่ายในครอบครัว สอดคล้องกับทฤษฎีแก้ตัวแบบปฏิเสธความเสียหายหรือมองว่าการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นเรื่องปกติที่ใคร ๆ ก็ทำกัน บางคนซื้อเสียงมากกว่าตนเสียอีก สอดคล้องกับทฤษฎีแก้ตัวแบบโทษผู้อื่นทำผิดมากกว่าตนเอง หรือการอ้างว่าการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นการนำเงินมาใช้เพื่อประโยชน์ของหมู่บ้าน ชุมชน สร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ เป็นการใช้ทฤษฎีแก้ตัวแบบการอ้างความภักดีต่อกลุ่มหรือคนอื่น การใช้ทฤษฎีการแก้ตัวจึงเป็นการปฏิเสธความเสียหายที่จะเกิดขึ้นและนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการกระทำ ทำให้คนในสังคมมีทัศนคติที่เห็นว่าการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ใคร ๆ เขาก็ทำกัน

แนวคิดเรื่อง**ระบบอุปถัมภ์** (Patronage System) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคน ๒ สถานภาพ โดยฝ่ายที่มีสถานภาพเศรษฐกิจสังคมสูงกว่า (Patron) ใช้อำนาจและปัจจัยต่าง ๆ คุ้มครองอีกฝ่ายซึ่งมีสถานภาพต่ำกว่า (Client) ซึ่งฝ่ายที่มีสถานภาพต่ำกว่าจะตอบแทนด้วยการช่วยเหลือในลักษณะของการตอบแทนบุญคุณ จากความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ช่วยเหลือกันมาเป็นเวลานาน (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และคณะ, ๒๕๔๕) แนวคิดนี้ยังคงฝังรากลึกในวัฒนธรรมการเมืองไทย ถึงแม้ว่าจะเป็นข้อดีในแง่ทำให้สังคมมีความเอื้ออาทร มีน้ำใจ ช่วยเหลือพึ่งพากัน แต่กลับมีผลเสียต่อประชาธิปไตย เพราะการมุ่งช่วยเหลือพวกพ้อง เป็นการละเลยความเคารพในตัวเอง อีกทั้งทำให้เกิดหนี้บุญคุณที่ต้องทดแทนและสนับสนุนเกื้อกูลกัน ใครที่ไม่อยู่ในระบบอุปถัมภ์ ถึงจะมีความรู้ความสามารถ ก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนต้องเผชิญกับความไม่เป็นธรรม (สุรนนท์ เวชชชวีกะ, ๒๕๕๓) ระบบอุปถัมภ์นี้มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะการที่ผู้สมัครสร้างความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์กับชาวบ้านในวาระต่าง ๆ มานาน เมื่อถึงคราวเลือกตั้งก็ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องตอบแทนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง



แต่จะมีอิทธิพลมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับบริบทของผู้อุปถัมภ์นั้นเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำให้ผู้สมัครประสบชัยชนะหรือพ่ายแพ้การเลือกตั้งก็ได้

กล่าวสรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียง เป็นลักษณะของการให้เหตุผลเพื่อเป็นข้ออ้างในการกระทำโดยอิงกับลักษณะวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ยังคงมีอยู่ ด้วยวิถีชีวิตที่หล่อหลอมด้วยกฎแห่งศีลธรรมและประเพณีที่ให้ความสำคัญในความกตัญญูแก่เวทีก การให้ทรัพย์สินเป็นเรื่องการสร้างความมิตรภาพ ดึงงาม ผูกน้ำใจ พึงพาอาศัยกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ให้ความสำคัญกับการอุปถัมภ์ การรู้จักบุญคุณและการตอบแทนด้วยคะแนนเสียง โดยใช้ความเชื่อทางวัฒนธรรมมาเป็นพื้นฐานสนับสนุนการกระทำ และให้เหตุผลในการซื้อสิทธิขายเสียงว่าไม่ใช่เรื่องเลวร้าย ถ้าผลประโยชน์ตกอยู่กับชุมชนหรือสังคม ทั้งที่ความจริงแล้วเป็นเรื่องของความเคยชินต่อการได้รับทรัพย์สินและยอมขายตัวให้กับนักการเมืองที่กระหายอำนาจ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงยังคงฝังรากลึกในสังคมไทยและมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน

การซื้อสิทธิขายเสียงในต่างประเทศ

ประเทศในทวีปยุโรป เช่น สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ เช่น สหรัฐอเมริกา (United States of America) ที่ปัจจุบันได้รับการยกย่องว่ามีความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งชั้นนำของโลก ก็เคยมีวิกฤตการณ์ซื้อสิทธิขายเสียงและทุจริตการเลือกตั้งอย่างหนักมาก่อน ไม่ใช่ว่าเมื่อเริ่มมีการเลือกตั้ง ก็เป็นการเลือกตั้งที่สุจริตเที่ยงธรรมเลยตั้งแต่ต้น แสดงให้เห็นว่า ไม่ใช่ประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้นที่ประสบปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและทุจริตการเลือกตั้ง ประเทศชั้นนำของโลกก็มี เพียงแต่เขาผ่านมาได้ แต่ประเทศอื่นยังคงวนเวียนกับการซื้อสิทธิขายเสียงการเลือกตั้งอยู่ (ไชยันต์ ไชยพร, ๒๕๖๐)

ในศตวรรษที่ ๑๙ ทั้งสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกามองการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นเรื่องธรรมดา (Commonplace) การซื้อสิทธิขายเสียงมีทั้งการจ่ายเงินสด (Cash) แจกจ่ายอาหาร (Food) แจกจ่ายเหล้า (Alcohol) การดูแลสุขภาพ ความเจ็บป่วย (Health Care) บรรเทาความยากจน (Poverty Relief) และการให้ผลประโยชน์อื่น ๆ อีกมากมาย (Myriad Other Benefits) เพื่อแลกกับคะแนนเสียง นอกจากนี้ นักการเมืองจะพยายามรวบรวมข้อมูล (Gathered Information) เกี่ยวกับหนี้สินของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters' Debts) ประวัติอาชญากรรม (Crimes) ไม่เว้นแม้กระทั่งความประพฤติในการนอกใจคู่สมรส (Infidelities) เพื่อนำเอาข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการได้มาซึ่งคะแนนเสียงจากพวกเขา (Stokes et al., 2013)

อีกวิธีหนึ่งของการซื้อสิทธิขายเสียง คือ การจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนแต่ให้ทำเครื่องหมายไม่ประสงค์ลงคะแนนเลือกผู้ใดหรืองดออกเสียงลงคะแนน เพื่อป้องกันไม่ให้พวกเขาลงคะแนนให้กับฝ่ายตรงข้าม (Preventing them from casting ballots for one's opponent) วิธีการนี้เรียกว่า "Negative Vote Buying" ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ ในรัฐแมริแลนด์ (Maryland) (Argersinger, 1987) และรัฐนิวยอร์ก (New York) ของสหรัฐอเมริกา (Cox & Kousser, 1981)

การซื้อสิทธิขายเสียงในสองประเทศนี้เกิดขึ้นได้โดยอาศัยหัวคะแนนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ใช่เป็นการซื้อกันโดยตรงระหว่างผู้สมัครกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองต้อง

อาศัยตัวกลางหรือหัวคะแนนที่ทำหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงของกลุ่มประชาชนในเครือข่าย และทำหน้าที่แจกจ่ายเงินสด ชาวของเครื่องใช้รวมถึงการช่วยเหลือดูแลในกลุ่มเครือข่ายด้วย (ไชยันต์ ไชยพร, ๒๕๖๐) แต่ปัจจุบันการซื้อสิทธิขายเสียงได้ลดลงมากและหายไปจากทั้งสองประเทศ (Disappeared from Both Countries) เนื่องจากคนจนน้อยลงและชนชั้นกลางเติบโตมากขึ้น (Stokes et al., 2013)

จากตัวอย่างของสหราชอาณาจักร พบว่าก่อนปี ค.ศ.๑๘๗๒ กฎหมายเลือกตั้งไม่ได้กำหนดให้การลงคะแนนเป็นความลับ นักการเมืองจึงจ้องหัวคะแนนคอยกำกับให้แน่ใจว่าประชาชนไม่บิดพลิ้ว หัวคะแนนจึงสามารถควบคุมการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเครือข่ายที่รับเงินไปแล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากปล่อยเช่นนี้ต่อไป ประชาชนจะไม่ได้ลงคะแนนตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง แต่ลงคะแนนเพราะอามิสสินจ้าง จึงมีการผลักดันกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้การลงคะแนนเป็นความลับ (ไชยันต์ ไชยพร, ๒๕๖๐)

ประเทศในทวีปอเมริกาใต้ เช่น อาร์เจนตินา (Argentina) และกายอานา (Guyana) ก็มีวิธีการหาเสียงที่หมิ่นเหม่คาบถุกคาบดอก โดยอาร์เจนตินาใช้วิธีการได้คะแนนแบบไม่ได้ใช้เงินสดซื้อเสียงโดยตรง หรือ แจกของกันอย่างไม่เปิดเผย แต่ดำเนินโครงการช่วยเหลือด้านอาหารอย่างเร่งด่วน โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้รับเรื่องจากประชาชนที่เข้าคิวขอสมัครรับสวัสดิการสงเคราะห์อาหาร และคอยกำกับดูแลให้แน่ใจว่าคนที่ได้รับสวัสดิการนี้เป็นคนที่สนับสนุนพรรคการเมืองใหญ่ที่นายกเทศมนตรีสังกัดอยู่ (Stokes et al., 2013) ส่วนประเทศกายอานา (Guyana) พบว่าในช่วงปี ค.ศ.๑๙๙๗ หัวคะแนนจะทำการซื้อบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Bought voter identification cards) ที่มีทำที่สนับสนุนฝ่ายตรงข้าม (The Opposition's Supporters) เพื่อไม่ให้ไปลงคะแนน (Schaffer, 2002)

ลักษณะที่เกิดในประเทศอาร์เจนตินาก็เคยเกิดที่ประเทศในทวีปเอเชีย เช่น สิงคโปร์ (Singapore) ที่มีโครงการปรับปรุงที่พักอาศัย โดยรัฐบาลกำหนดให้โครงการนี้เป็นการตอบแทนสำหรับผู้คนที่ลงคะแนนเสียงให้ โดยดูว่าเขตเลือกตั้งไหนพรรคการเมืองของตนชนะ ก็จะเอาโครงการนี้ไปลง โดยอ้างว่าจำเป็นต้องดูแลเขตเลือกตั้งที่ตนชนะ ส่วนในเขตเลือกตั้งที่แพ้ แม้จะมีคนบางส่วนซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อยเลือกพรรคของรัฐบาลก็ตาม ก็จะไม่มียกย่องได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ ถือเป็นกลางโทษ (ไชยันต์ ไชยพร, ๒๕๖๐)

ส่วนประเทศในทวีปเอเชีย เช่น ฟิลิปปินส์ (Philippines) หัวคะแนนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเขียนชื่อลงบนบัตรเลือกตั้ง (Write in names on the ballot) เมื่อลงคะแนนเสร็จแล้ว หรือให้พับบัตรในลักษณะที่แตกต่างจากเดิมและสังเกตได้ง่าย (Instructed to fold the ballot in a distinctive way) หรือทำสัญลักษณ์อย่างหนึ่งอย่างใดที่มุมบัตรเลือกตั้ง (One Corner of the Ballot) บางแห่งก็ใช้วิธีการปลอมบัตรเลือกตั้ง (Fake) ขึ้นมา ๑ ฉบับ แล้วให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนแรกเข้าไปหย่อนบัตรเลือกตั้ง แล้วขโมยบัตรเลือกตั้งจริง (Stolen Filled-in Ballot) ออกมาจากหน่วยเลือกตั้ง หัวคะแนนจะนำบัตรเลือกตั้งใบนั้นมาทำการกาหมายเลขผู้สมัครที่ต้องการตั้งแต่อยู่นอกหน่วยแล้วให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกคนเข้าไปหย่อนบัตรเลือกตั้งที่ทำเครื่องหมายไว้แล้ว และซ่อนบัตรเลือกตั้งจริงออกมาเพื่อแลกกับเงินที่หัวคะแนนจ่ายให้ เวียดนามทำซ้ำเช่นนี้เรื่อยไป ในฟิลิปปินส์เรียกว่า “Lanzadera” ในกัมพูชา (Cambodia) เรียกว่า “Telegraphing” ในสเปน (Spain) เรียกว่า “Shuttle” ขณะที่ออสเตรเลีย (Australia) และสหรัฐอเมริกา (United States of America) รู้จักกันในชื่อที่เรียกว่า “Tasmanian Dodge” (Schaffer, 2002)



นอกจากนี้ในฟิลิปปินส์ยังพบว่า หัวคะแนนเช่ารถยนต์พาผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกไปทัศนศึกษาในเมืองในวันเลือกตั้ง (Hire buses to take voters on out-of-town excursions on election day) หรือจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งติดสติ๊กเกอร์ติดมือจากการลงคะแนนด้วยการจุ่มนิ้วลงในหมึกที่ลบไม่ออก (Dipping their index fingers in indelible ink) ทำให้เป็นเหมือนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้ว (Schaffer, 2002) วิธีการในลักษณะนี้ก็เคยเกิดขึ้นในประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ เช่น เม็กซิโก (Mexico) (Cornelius, 2002) และประเทศในทวีปอเมริกาใต้ เช่น เวเนซุเอลา (Venezuela) (Kornblith, 2002)

ส่วนประเทศในทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส (France) พบว่าในช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ มีการใช้วิธีการให้รางวัลตอบแทนตามเงื่อนไขเมื่อผู้สมัครได้รับการเลือกตั้ง (Dispensed conditionally upon the right candidate winning) โดยหัวคะแนนแจกธนบัตรเพียงครึ่งใบ (Half a Banknote) ให้ผู้ลงคะแนนก่อนการเลือกตั้ง (Prior to the Election) และจะแจกส่วนที่เหลืออีกครึ่งใบ (The other half) เมื่อผู้สมัครชนะการเลือกตั้ง (Knaub, 1970) ในขณะที่บางประเทศก็ใช้กลยุทธ์แบบเดียวกัน (Same Strategy) แต่เปลี่ยนจากการให้ธนบัตรเป็นรองเท้า (Schaffer, 2002)

ขณะที่ทวีปเอเชีย เช่น ดินแดนไต้หวัน (Taiwan) ในช่วงปี ค.ศ.๒๐๐๐ พบว่าการซื้อสิทธิขายเสียงได้มีการพัฒนาให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (More Sophisticated Variant) โดยใช้วิธีการเล่นการพนัน (Gambling) มีการเสนอราคาต่อรองกันอย่างหนักเพื่อที่จะหลอกล่อให้ลงคะแนนให้กับผู้สมัคร (Offering heavily loaded odds to lure votes) หัวคะแนนจะให้พวกนักเลงท้องถิ่น (Local Gangsters) ไปเที่ยวทำพนันว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ ฝ่ายตนจะไม่ชนะ แล้วทำพนัน ๑๐ ต่อ ๑ (Pay the equivalent of pounds 10 for every pounds 1 bet on a win) (The Times, 2000) ทำให้ผู้เอาพนันต้องไปชักชวนพรรคพวกมาลงคะแนนให้ฝ่ายตนมาก ๆ เพื่อจะได้ชนะเพราะหวังเงินพนัน ลักษณะวิธีการในทำนองเดียวกันนี้ก็เคยพบว่ามีมีการนำมาใช้ในประเทศไทยเช่นกัน (Callahan & McCargo, 1996)

นอกจากนี้พบว่าการปลุกฝังทัศนคติ ความเชื่อจนกลายเป็นธรรมเนียมของชาวไต้หวัน (Taiwanese Custom) ที่ผู้มาเยี่ยมเยียนจะต้องมอบของขวัญหรือของกำนัล (Gifts of Dispensing Favors) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นคนมีน้ำใจ มีเมตตา กรุณา (Demonstrate the Benevolence) และเชื่อว่าผู้สมัครเป็นคนดี มีคุณค่าต่อชุมชน (Candidate is good or worthy) (Rigger, 1994) และเห็นว่าเรื่องปกติธรรมดา ไม่ใช่เรื่องเลวร้าย และยังพบลักษณะเช่นนี้ในญี่ปุ่น (Japan) (Cox & Thies, 2000) และฟิลิปปินส์ (Philippines) (Schaffer, 2002) และประเทศในทวีปยุโรป เช่น โปรตุเกส (Portugal) (Silva, 1994) และประเทศในทวีปแอฟริกา เช่น เบนิน (Benin) (Banégas, 1998)

บางครั้งก็มีการจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านโฆษณามาทำการตลาด เพื่อให้เชื่อในเรื่องคุณความดี มีคุณค่าของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Goodness of Worthiness of the Candidate) เช่นในฟิลิปปินส์ (Philippines) ที่ยึดมั่นในเรื่องความกตัญญูและถือเป็นที่บุญคุณ (Debt of Gratitude) เมื่อมีผู้ให้เงินหรือสิ่งของที่เป็นที่ต้องการของคนในชุมชน จะมองบุคคลดังกล่าวเป็นเสมือนผู้มีพระคุณ (Benefactors) และต้องตอบแทนบุญคุณนั้นเช่นเดียวกัน (Doing the same for them) (Bava, 1998) การกระทำเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการซื้อสิทธิขายเสียงทางอ้อม (Indirect Vote Buying) ที่เคยเกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๑๙ ในสหราชอาณาจักร (United Kingdom) (Seymour, 1915) และช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ ในฝรั่งเศส (France) (Knaub, 1970) เป็นการ

ปลูกฝังให้คนในชุมชนรับรู้ถึงภาระผูกพันส่วนตัวที่ต้องตอบแทนด้วยการลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัคร (The Recipient a sense of personal obligation to vote for the candidate) โดยมองการให้เงินเป็นเรื่องความปรารถนาดี (Money offered as a gesture of goodwill) ที่มาพร้อมแรงกดดันที่ทำให้ต้องยอมรับ (Implicit pressure to accept it) เพื่อมิให้ถูกตราหน้าว่าเป็นคนที่แปลกแยกในสังคม (Schaffer, 2002)

ขณะเดียวกันก็มีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ประเทศในทวีปแอฟริกา เช่น ไนจีเรีย (Nigeria) ที่มองว่าการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจ่ายเงินซื้อเสียง ถือเป็นโอกาสที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้เงินคืนจากนักการเมืองที่เข้าไปฉ้อฉลถอนทุน (As opportunities to get back money that politicians have stolen) (Banégas, 1998) เช่นเดียวกับชาวฟิลิปปินส์ ที่มองเห็นว่าเป็นโอกาสเดียวที่พวกเขาได้อะไรตอบแทนจากนักการเมืองที่เข้าไปเป็นรัฐบาล (Practically their only opportunity to get anything from people in government) (Kerkvliet, 1991) การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยอมรับเงินหรือข้อเสนอในการซื้อสิทธิขายเสียงของผู้สมัคร ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีโอกาสเปลี่ยนความสัมพันธ์แบบคนทั่วไปให้เป็นคนวงในที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัครและสามารถเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้มากขึ้น (Ibana, 1996) เพราะผู้สมัครที่จ่ายแพ็คเกจการเลือกตั้งย่อมสูญเสียอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ (Nicolas, 2002)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การซื้อสิทธิขายเสียงที่พบในประเทศต่าง ๆ ส่งผลต่อการขึ้นนำหรือการตัดสินใจลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนให้กับผู้สมัครใน ๓ ประการ คือ (Schaffer, 2002)

ประการแรก ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมที่จะปรับเปลี่ยน (Change) หรือไม่ปรับเปลี่ยน (Do not change) พฤติกรรมการลงคะแนน (Electoral behavior) เพื่อแลกกับสิ่งที่จะได้รับจากผู้สมัคร

ประการที่สอง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการลงคะแนน เพราะเห็นว่าผู้สมัครเป็นคนดีมีน้ำใจ (Goodness) จากการช่วยเหลือชุมชน มองผู้สมัครอย่างคนที่มีคุณค่าต่อชุมชน (Worthiness of the candidate) จนทำให้เกิดความรู้สึกผูกพัน (Feel normatively obligated)

ประการสุดท้าย ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการลงคะแนนเพราะความกลัวถูกอิทธิพล บังคับ ชูเชื้อ (Generate coercive compliance) และกลัวที่จะได้รับผลตอบแทน (Recipients fear retribution) จากการปฏิเสธข้อเสนอของผู้สมัคร โดยผู้สมัครสามารถตรวจสอบได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่รับเงินไปแล้ว ได้ลงคะแนนให้ตามที่ตกลงกันไว้หรือไม่ สังเกตจากผลคะแนนภายหลังเสร็จสิ้นการนับคะแนน

การซื้อสิทธิขายเสียงในประเทศไทย

เพื่อให้เห็นภาพการซื้อสิทธิขายเสียงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่เปลี่ยนผ่านช่วงเวลาต่าง ๆ มีความชัดเจนขึ้น ผู้เขียนจึงขอแบ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญ ๒ ยุคสมัย คือ

๑. ยุคสมัยโบราณ “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์”

สังคมไทยสมัยโบราณปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่อำนาจตัดสินใจในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ในทางทฤษฎีดูเหมือนจะทรงมีพระราชอำนาจมาก แต่ความเป็นจริงแล้วอำนาจที่แท้จริงกระจุกตัวอยู่กับชนชั้นปกครอง ที่เรียกว่า “เจ้าขุนมูลนาย” ขณะที่ชาวบ้านชุมชนดั้งเดิมมีบทบาทด้านการผลิต ทำเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ มีความร่วมมือร่วมใจในการจัดการทรัพยากร



ของท้องถิ่น เช่น ร่วมแรงร่วมใจกันขุดลอกเหมืองฝาย ร่วมกันใช้แรงงานด้านการเลี้ยงสัตว์ ระดมแรงงานช่วยกัน “ลงแขก” แม้ว่าแต่ละคนอาจเข้าถึงทรัพยากรได้ไม่เท่ากัน แต่ความสัมพันธ์แบบเชิงพึ่งพาหรือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์สูง ขณะที่ความขัดแย้งด้านการใช้ทรัพยากรมีน้อย เพราะใช้ทรัพยากรไปในทางเดียวกัน เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการแบ่งปันทรัพยากร นี่คือ หัวใจสำคัญพื้นฐานของประชาธิปไตย ซึ่งหลายคนมักเข้าใจว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ไทยเพิ่งรับจากตะวันตก แต่แท้ที่จริงแล้วคนไทยส่วนใหญ่มีความคุ้นเคยกับความสัมพันธ์ในเชิงประชาธิปไตยนี้มานาน โดยปราศจากความคิดเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง แต่กลุ่มคนชั้นกลางที่มีการศึกษาซึ่งไม่เคยอยู่ในสังคมเกษตรกรรม พยายามที่จะสร้างประชาธิปไตยขึ้นมา โดยขาดพื้นฐานทางสังคมรองรับ แต่ทำให้ชนชั้นกลางเติบโตทางการเมืองและกลายเป็นกลุ่มชนชั้นนำ (Elite) ที่สามารถสืบทอดอำนาจและปิดช่องทางการต่อรองทางการเมือง จินตนาการในเรื่องประชาธิปไตยของชนชั้นนำจึงกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะครอบงำสังคมไทย (Dominant) มาโดยตลอด (นิธิ เอียวศรีวงศ์, ๒๕๕๐)

๒. ยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง “เริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองของไทย สร้างระบบกฎหมายใหม่ขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากกฎหมายแบบตะวันตก รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เริ่มนำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๔๓๔ ที่กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์เห็นว่าการปกครองควรได้รับความร่วมมือจากราษฎร จึงได้ทดลองนำแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาใช้เป็นครั้งแรกในการเลือกผู้นำหมู่บ้านที่อยู่รอบ ๆ หัวเมืองนครราชสีมา โดยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของสหราชอาณาจักรที่ใช้ปกครองหมู่บ้านในเมียนมา (พม่า) (Myanmar) ซึ่งหมอสอนศาสนาชาวอเมริกัน แมคกิลวารี่ (McGilvary) เรียกว่า “วิธีการปกครองของสหราชอาณาจักรผ่านผู้ปกครองชาวพื้นเมือง” โดยให้ชาวบ้านเลือกหัวหน้าหมู่บ้านหรือ “ตักยี” รับผิดชอบดูแลหมู่บ้านโดยไม่ต้องจ่ายเงินเดือน แล้วมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับทะเบียนการเกิด การตาย การแต่งงาน การหย่าร้าง การย้ายถิ่นที่อยู่ ต่อมาหลวงเทศาภิบาล (แสง วีริยศิริ) ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่บ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๓๕ แล้วมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันอาชญากรรม และระงับข้อพิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ (เดช บุญนาค, ๒๕๔๘)

ในยุคสมัยนี้ การนำแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาทดลองใช้ไม่ปรากฏการซื้อสิทธิขายเสียง เพราะการเลือกตั้งที่นครราชสีมาประสบความสำเร็จ เนื่องจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งขาดการศึกษา ส่วนที่พระนครศรีอยุธยา ประชาชนก็ขาดความกระตือรือร้นในการเลือกตั้ง ไม่สนใจสมัครเข้ารับเลือก เพราะเห็นว่าไม่มีค่าตอบแทนและต้องเสียเวลาทำมาหากิน จึงหาทางออกง่าย ๆ ด้วยการเลือกขุนนางขึ้นมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน (เดช บุญนาค, ๒๕๔๘) เช่น ที่พระนครศรีอยุธยาเลือกกรมหมื่นมรุพงศ์ฯ เป็นผู้ใหญ่บ้าน และเลือกพระยา รัตนกุลอดุลยภักดี (จาร์ส รัตนกุล) ผู้ดูแลพระราชวังบางปะอินเป็นกำนัน (กรมการปกครอง, ๒๕๔๒)

สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนพอใจที่จะไม่ใช้สิทธิของตนในการปกครองตนเองเห็นว่าการปกครองเป็นเรื่องของขุนนาง จึงไม่สนใจที่จะสมัครแข่งขันกันรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การใช้สิทธิเลือกตั้งจึงมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับผู้สมัครในฐานะที่เป็นบุคคลที่มีคุณงามความดี และเคยดำรงตำแหน่งสำคัญ เป็นที่รู้จักของประชาชนและข้าราชการโดยทั่วไป โดยไม่ได้คำนึงถึงเนื้อหาทางการเมืองว่าบุคคลเหล่านี้จะเป็น

ตัวแทนและทำประโยชน์ให้กับประชาชนได้อย่างไร การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นแทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมทางการเมืองปกครองลงสู่ประชาชนกลับเป็นไปเพื่อตอบสนองเบื้องบนมากกว่าประชาชนในพื้นที่ อันสะท้อนหลักคิดของระบบราชการที่คิดแทนประชาชน การเมืองจึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมืองมากนัก วัฒนธรรมทางการเมืองจึงจำกัดพื้นที่ทางการเมืองให้เป็นพื้นที่ของชนชั้นนำ (Elite) เพราะต้องการให้คนที่มีการศึกษามาตัดสินใจในการปกครองและจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร ไม่ใช่เรื่องที่ “พลเมือง” ทุกคนพึงเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การเลือกตั้งจึงกลายเป็นฐานในการสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่ม “ชนชั้นนำ” ในการผูกขาดหรือครอบครองอำนาจและทัศนคติเช่นนี้ได้กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ตกทอดมายังกลุ่มคนในระบบราชการและสืบทอดมาถึงสังคมไทยทุกวันนี้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, ๒๕๕๐)

๓. ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง “การเลือกตั้งที่สกปรก” (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๒)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ ขณะนั้นประชาชนต่างไม่ทราบว่ามีสิทธิการเลือกตั้ง (Voting Right) สามารถซื้อขายกันได้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ๒๕๓๕) จึงไม่ปรากฏว่าการซื้อสิทธิขายเสียงในช่วงนี้หรือมีแต่เบาบางมาก จนไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ ที่เป็นเช่นนี้เพราะการแสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้ง ผู้สมัครไม่ได้ให้ความสำคัญกับการซื้อเสียง แต่มุ่งเน้นการใช้สิทธิพลทจริตในหน่วยเลือกตั้งซึ่งต้องได้รับความร่วมมือจากกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กานต์ วรรณิตร, ๒๕๖๖)

ที่เป็นข่าวมากที่สุดก็คือ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นการเลือกตั้งที่สกปรกที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย (ธงทอง จันทรางศุ, ๒๕๖๖) การเลือกตั้งครั้งนั้น ประชาชนตื่นตัวอย่างกว้างขวาง มีการสร้างบรรยากาศทางการเมืองเปิดกว้างให้มีการ “ไฮด์ปาร์ค” แสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่สนามหลวง ขณะเดียวกันมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเพื่อเตรียมลงสมัครรับเลือกตั้ง และหวังสืบทอดอำนาจทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาลต่อไปและไม่สามารถแพ้การเลือกตั้งครั้งนี้ จึงทำทุกวิถีทางที่จะชนะการเลือกตั้งให้ได้ มีการเรียกประชุมข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดให้สนับสนุนและเลือกพรรคการเมืองหนึ่งอย่างเปิดเผย (เกรียงศักดิ์ พิทยานุเคราะห์, ๒๕๑๗) มีการใช้อำนาจสั่งให้โรงเรียน หยุดทำการสอน และเกณฑ์ครูมาฟังคำปราศรัยหาเสียง (เฉลิม มลิตา, ๒๕๑๘)

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่เป็นคนของตนเอง อีกทั้งใช้อำนาจข่มขู่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายใช้บรรดานักเลงอันธพาลซึ่งเป็นผู้กว้างขวางในพื้นที่ไปช่วยหาเสียง และข่มขู่ให้เลือกแต่ผู้สมัครจากพรรครัฐบาล หรือไปรบกวนการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน (เฉลิม มลิตา, ๒๕๑๘) มีการคุกคามผู้สมัครพรรคตรงข้ามด้วยการใช้อุจจาระป้ายตามประตูบ้าน รวมทั้งมีการใช้เครื่องบินโปรยใบปลิวประณาม ส่วนการปราศรัยหาเสียงมีการแจกไม้ขีดไฟ และผ้าเช็ดหน้า (ชาติชาย มุกสง, ๒๕๖๖) อีกทั้งก่อนวันเลือกตั้ง ๑ วัน พบบัตรเลือกตั้งจำนวนหนึ่งอยู่ในสภาพพร้อมที่จะลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัคร โดยมีตราประทับของนายอำเภอ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เต็มไปด้วยความบกพร่อง มีชื่อคนตายในบัญชี อีกทั้งไม่ปิดประกาศให้ตรวจสอบและคัดค้าน (เฉลิม มลิตา, ๒๕๑๘)

ส่วนวันเลือกตั้ง พบว่า มีคนติดเครื่องหมายพรรคการเมืองหนึ่งเวียนไปลงคะแนนคนละหลายครั้ง จนเกิดศัพทวิหิงษ์ทางการเมืองเรียกว่า “พลรม” และอีกวิธีการหนึ่งคือ มีการใส่บัตรเลือกตั้งที่กาหมายเลขผู้สมัครแล้วจำนวนมากเข้าไปในหีบบัตรเลือกตั้งเรียกว่า “ไฟไฟ” บางแห่งก็มีการแอบเปลี่ยนหีบบัตรเลือกตั้ง



(ชาติชาย มุกสง, ๒๕๖๖) และยังมีบัตรเลือกตั้ง ๗ ปีกใหญ่ที่กาหมายเลขผู้สมัคร แล้ววางอยู่บนโต๊ะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (เกรียงศักดิ์ พิทยานาคะ, ๒๕๑๗) แม้การเลือกตั้งครั้งนี้จะเต็มไปด้วยความวุ่นวายและพบกลไกการเลือกตั้งหลายรูปแบบ แต่ประชาชนก็ให้ความสนใจออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งกันมาก ถือว่ามีความตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งปรากฏประชาชนไม่ยอมรับเพราะเห็นว่ามีกรงการเลือกตั้งชัดเจน จึงประณามการเลือกตั้งครั้งนี้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่สกปรกที่สุด (สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, ๒๕๕๐)

นักการเมืองยุคนี้ส่วนใหญ่มาจากข้าราชการที่ยังขาดจิตสำนึกทางประชาธิปไตย ทะเยอทะยานและทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ทำให้อุดมการณ์ที่จะทำงานเพื่อประชาชนแปรเปลี่ยนไป การเมืองกลายเป็นเกมของการช่วงชิงอำนาจและสถาบันทางการเมืองก็ถูกนำไปใช้ในการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องและพยายามรักษาช่วงเวลาการมีอำนาจให้นานที่สุด (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ๒๕๔๙)

๔. ยุคเริ่มวิกฤติการณ์การซื้อสิทธิขายเสียง “ส.ส.ปลาทุเค็ม” (พ.ศ. ๒๕๑๒ - ๒๕๔๐)

การซื้อสิทธิขายเสียง (Vote Buying) ในประเทศไทยเริ่มปรากฏเป็นข่าวอื้อฉาวครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๒ นักธุรกิจรายหนึ่ง ได้รับการชักชวนให้ไปสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดหนึ่งในภาคอีสาน ระหว่างหาเสียงผู้สมัครรายนั้นได้นำเอาปลาทุเค็มไปแจกชาวบ้าน ภาคอีสานสมัยนั้นถือว่าปลาทุเค็มเป็นของมีค่า เพราะไม่มีรถห้องเย็นนำปลาสด ปลาทุเค็มไปขายทำให้ได้ใจชาวบ้าน จนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมฉายาว่าเป็น “ส.ส.ปลาทุเค็ม” (วาทะวัน สุพรรณเกษัช. ๒๕๕๐)

ภายหลังจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖ เป็นช่วงที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน เกิดการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่โดยปราศจากขอบเขตความรับผิดชอบ ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเกิดความเบื่อหน่ายและเปิดโอกาสให้มีการยึดอำนาจทางการเมืองในเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๙ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ๒๕๔๙) แม้ว่าต่อมาจะมีการเลือกตั้ง การซื้อสิทธิขายเสียงก็ยังคงมีอยู่และกลายเป็นกระแสหลักที่ควบคู่ไปกับการเลือกตั้ง และเป็นปัญหาสำคัญที่ควบคู่กับการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยมาโดยตลอด

การซื้อสิทธิขายเสียงที่มีความรุนแรงและโด่งดังมากเป็นพิเศษ คือ การเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๒๔ การเลือกตั้งครั้งนี้ มีนักการเมืองระดับอดีตนายกรัฐมนตรีลงสมัครด้วยจึงถือเป็นเรื่องที่ไม่คาดฝัน มีการเดินนำขบวนออกเดินหาเสียงในตลาดตามด้วยดาราโทรทัศน์ และคนถือกระเป่าเดินแจกเงินใบละร้อยไปเรื่อย นอกจากนี้ ตอนเย็นก่อนวันเลือกตั้งได้ตั้งโต๊ะที่ร้านกาแฟริมบึงแจกเงินซื้อเสียงอย่างเปิดเผย พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามจึงให้คนคอยดักถ่ายรูปไว้เมื่อได้หลักฐานก็เดินขึ้นศาลากลางจังหวัดเพื่อไปร้องเรียนและไปแจ้งความที่โรงพัก แต่ข้าราชการต่างก็เกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมืองระดับอดีตนายกรัฐมนตรี ต้องปล่อยให้แจกเงินซื้อเสียงอย่างเปิดเผยและมีการขนานนามว่า “โรคร้อยเอ็ด” ทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นโรคระบาดทั่วประเทศ กลายเป็นวัฒนธรรมการเมืองที่ชาวบ้านจะต้องได้รับการแจกเงินซื้อเสียงเมื่อถึงฤดูเลือกตั้ง (นิยม รัฐอมฤต, ๒๕๖๖)

การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นข่าวดังในประวัติศาสตร์การเมืองไทยอีกครั้งในปี พ.ศ.๒๕๓๘ ก่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เพียง ๓ วัน ตำรวจชุดปฏิบัติการ ศูนย์ปราบปรามผู้มีอิทธิพล กระทรวงมหาดไทย ได้นำกำลังเข้าจับกุมหัวหน้าคณะแกนของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เขตเลือกตั้งหนึ่ง ในจังหวัดบุรีรัมย์ พร้อมของกลางเป็นเงินสดจำนวน ๑๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท เป็นธนบัตรฉบับละ ๑๐๐ บาท และฉบับละ ๒๐ บาท เย็บติดรวมกันเป็นชุด มีการประทับตราลาย และมีบัตรหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อราษฎร บัญชีรายชื่อหัวคะแนนและแกนนำที่รับผิดชอบแต่ละตำบลในเขตอำเภอลำปลายมาศ อีกทั้งผู้ต้องหาทั้งสองเกี่ยวพันเป็นน้องเขยและน้องสาวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต่อมาอัยการสูงสุดจึงได้สั่งฟ้องในข้อหาฐานร่วมกันพยายามให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัคร อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ (คณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง, ๒๕๓๘)

ต่อมาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๙ พบว่า ผู้สมัครยังคงใช้เงินในการซื้อสิทธิขายเสียงรูปแบบต่าง ๆ เช่น การซื้อเสียงผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือ ก็จะซื้อเสียงผ่านหัวคะแนน การแจกจ่ายสิ่งของ เครื่องใช้ให้กับชาวบ้านและชุมชน การทำบุญกับวัดและศาสนสถานต่าง ๆ การให้คำมั่นสัญญาว่าจะช่วยเหลือในการพัฒนาชุมชน เช่น ซ่อมแซมถนน ซุดบ่อน้ำ สร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น การจัดอบรมและพาผู้นำชุมชน หัวคะแนนหรือชาวบ้านไปทัศนศึกษาต่างจังหวัด การจัดเลี้ยงทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อหาเสียงในงานประเพณีของชาวบ้าน งานวันเกิด งานบวช งานแต่งงาน โดยผู้สมัครออกเงินค่าใช้จ่ายให้ทั้งหมด การทุ่มซื้อผู้นำชุมชนให้เป็นหัวคะแนน การซื้อบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเก็บไว้เพื่อไม่ให้ไปลงคะแนนให้คู่แข่ง หรือให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของบัตรไปลงคะแนนแทน การจัดพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนน การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแบบยกหน่วยเลือกตั้ง หากมีผู้ไม่มาใช้สิทธิเลือกตั้งให้กรรมการกาหมายเลขลงในบัตรเลือกตั้งแล้วใส่ลงในหีบบัตรแทน หรือแนะนำผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งให้เลือกผู้สมัครที่ตนสนับสนุน รวมถึงการนับคะแนนที่ผิดเพี้ยนไปจากความจริง ใช้การพนันเมื่อเป็นรอง จะพนันขั้นต่อกันมาก ๆ ผู้ที่อยากได้เงินก็จะเล่นคนรอง ทำให้ผู้สมัครที่ประเมินว่าตนเป็นรองก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ การทำลายป้ายหาเสียงของฝ่ายตรงข้ามหรือของตนเองเพื่อหวังคะแนนสงสาร การใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่ให้ผู้สมัครถอนตัว หรือข่มขู่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกหมายเลขที่ต้องการ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา และ สิริวันทนย์ ชัยญาณะ, ๒๕๔๑) การทุจริตในการเลือกตั้งที่พบจึงมีความหลากหลายรูปแบบมาก

๕. ยุควิกฤตการณ์การซื้อสิทธิขายเสียงภายหลังการปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๖๔)

ในปี พ.ศ.๒๕๔๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ที่มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะการเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้โปร่งใส สุจริต ลดการซื้อสิทธิขายเสียง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อให้ควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับของประเทศ แทนการเลือกตั้งแบบเดิมที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและถูกกล่าวหาว่ามีนักการเมืองใช้กลไกของรัฐเอื้อประโยชน์ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงถือเป็นหน้าด่านที่สำคัญในการคัดเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่หรือใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๓)

แม้ว่าจะมีการปฏิรูปทางการเมืองให้มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ปัญหาเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด กลับมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบให้มีความซับซ้อนมากขึ้น นักธุรกิจเริ่มลงมาเล่นการเมือง โดยหวังที่จะรักษาฐานอำนาจทางธุรกิจ รวมทั้งแสวงหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ



โดยอาศัยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่สร้างความมั่นคงและมั่นคงให้กับธุรกิจ เพื่อเกื้อกูลตนเองและพวกพ้อง เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนที่พร้อมกับหาช่องทางทำเงินเพื่อใช้เป็นทุนหาเสียงเลือกตั้งสมัยหน้า นักการเมือง มีความผูกพันกับนักธุรกิจหรือนายทุนมากกว่าที่จะผูกพันกับประชาชน สถานะของประชาชนเป็นเพียง ผู้สร้างความชอบธรรมประชาธิปไตยในทางรูปแบบให้กับนักการเมือง เพื่อให้ นักการเมืองก้าวเข้าสู่อำนาจ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่ใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียง การก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในลักษณะนี้เรียกว่า “ธนาธิปไตย” (Money Politics) ซึ่งเป็นรูปแบบการเมืองที่ใช้เงินเป็นปัจจัยหลักในการเข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง ไม่ได้เข้ามาเล่นการเมืองเพื่อทำประโยชน์ให้แก่ชาติบ้านเมืองอย่างแท้จริง (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ๒๕๔๙)

การเลือกตั้งครั้งแรกที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๓ พบการร้องเรียนเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียง ๑,๓๔๗ เรื่อง และ ร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ๖๗ เรื่อง ใน ๔๓ เขตเลือกตั้ง และต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ถึง ๕ ครั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๓) ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเรื่องร้องเรียน ๔,๐๔๓ เรื่อง ร้องคัดค้าน ๕๔๑ เรื่อง นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการมีส่วนร่วมของประชาชน (ศสร.) รับเรื่องร้องเรียนการซื้อสิทธิขายเสียง พบว่า มีเรื่องร้องเรียน ๒,๓๔๙ เรื่องใน ๗๔ จังหวัด แยกเป็น การแจกเงินซื้อเสียง ๘๔๒ เรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐวางตัวไม่เป็นกลาง ๓๗๐ ราย แจกสิ่งของ ๓๑๐ เรื่อง จัดเลี้ยง ๑๖๕ เรื่อง การซื้อเสียงของหัวหน้าคณะ ๑๖๕ เรื่อง เจ้าหน้าที่วางตนไม่เป็นกลาง ๑๒๗ เรื่อง การสัญญาว่าจะให้เงินและสิ่งของ ๘๔ เรื่อง การทุจริตที่หน่วยเลือกตั้ง ๓๐ เรื่อง ขาดคุณสมบัติ ๓๐ เรื่อง การจัดนำเที่ยว ๒๙ เรื่อง การข่มขู่ ๒๗ เรื่อง การขคนมาลงคะแนน ๒๖ เรื่อง การบริจาการเงิน สิ่งของ ๒๕ เรื่อง การจัดมหรสพ ๑๗ เรื่อง และเรื่องอื่น ๆ ๑๐๒ เรื่อง ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ๕ ครั้ง ใน ๖๒ เขตเลือกตั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๔)

จนกระทั่งปลายปี พ.ศ.๒๕๖๑ ได้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ พบว่ามีเรื่องร้องเรียน ๓๔ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัคร (ใบส้ม) จำนวน ๔ เรื่อง ดำเนินคดีอาญา ๑ เรื่อง สั่งยกคำร้อง/ยุติเรื่อง ๒๙ เรื่อง หลังจากนั้นได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ พบว่า มีเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ๕๙๐ เรื่อง แยกเป็นกรณีมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏ ๑๐๘ เรื่อง คำร้องจำนวน ๔๘๒ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สั่งให้ดำเนินคดีอาญา (ตามรายงานเหตุอันควรสงสัย) ๑๕ เรื่อง ระงับสิทธิสมัคร (ใบส้ม) ๑ เรื่อง ยื่นคำร้องต่อศาล ๒ เรื่อง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๓)

การซื้อสิทธิขายเสียงไม่ได้จำกัดวงแค่การเลือกตั้งระดับชาติเท่านั้น หากแต่ขยายวงไปสู่การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยพบว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ มีเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งจำนวน ๖๙๗ เรื่อง แยกเป็นเรื่องร้องเรียน ๖๓๐ เรื่อง และกรณีมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏ จำนวน ๖๗ เรื่อง ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๔ มีเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งจำนวน

๕๙๐ เรื่อง แยกเป็น เรื่องร้องเรียนการเลือกตั้งเทศบาลตำบล จำนวน ๔๒๔ เรื่อง เทศบาลเมือง ๑๓๕ เรื่อง และเทศบาลนคร ๓๑ เรื่อง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๔)

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๖๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ พบว่ามีเรื่องร้องเรียนการซื้อสิทธิขายเสียง ๒๖๘ เรื่อง แยกเป็น การให้ทรัพย์สิน ๘๙ เรื่อง ให้ทรัพย์สินแก่องค์กรต่าง ๆ ๕๕ เรื่อง การซื้อสิทธิพลข่มขู่ ๖๐ เรื่อง เจ้าหน้าที่ไม่เป็นกลาง ๒๙ เรื่อง และเรื่องอื่น ๆ ๓๕ เรื่อง (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๖๔) มีการจับกุมผู้กระทำความผิดการซื้อสิทธิขายเสียงได้ ๗ ราย ใน ๕ จังหวัด คือ จังหวัดชลบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะการเลือกตั้ง อบต.มาบโป่ง อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี พบหวัคະແນນพร้อมเงินสดใส่ซอง ซองละ ๒,๐๐๐ บาท รวม ๕๖ ซอง รวมเป็นเงิน ๑๑๒,๐๐๐ บาท เข้ามาในเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้มีการดำเนินคดีกรณีฉีกบัตรเลือกตั้ง ๒๗ ราย ถ้ายุโรปบัตรเลือกตั้ง ๔ ราย และทำลายป้ายหาเสียงจำนวน ๒๑ จังหวัด (ข่าวการเมืองทูเดย์, ๒๕๖๔)

๖. ยุคปรากฏการณ์การเมืองใหม่ที่พลิกผัน (Disruptive Politics)

การเลือกตั้งครั้งล่าสุด คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๕๒,๑๙๕,๙๒๐ คน ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ๓๙,๕๑๔,๙๗๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๕.๗๑ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า มีพรรคการเมืองที่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ พรรค โดยพรรคก้าวไกลได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับหนึ่ง รวม ๑๕๑ คน แยกเป็น แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ๑๑๒ คน แบบบัญชีรายชื่อ ๓๙ คน (๑๔,๔๓๘,๘๕๑ คะแนน) อันดับรองลงมาคือ พรรคเพื่อไทยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๔๑ คน แยกเป็น แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ๑๑๒ คน แบบบัญชีรายชื่อ ๒๙ คน (๑๐,๙๖๒,๕๒๒ คะแนน) (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๖) โดยภาพรวมถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงที่สุดตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดการเลือกตั้งมา ๗ ครั้ง แต่ก็ยังพบว่ามีเรื่องร้องเรียน ๑๖๘ เรื่อง เป็นเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง ๕๙ เรื่อง และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ๑๐๙ เรื่อง นอกจากนี้ มีการจับกุมและดำเนินคดี กรณีฉีกบัตรเลือกตั้ง ๒๔ ราย และการจำหน่ายสุราในวันเลือกตั้ง ๗ ราย (ข่าวการเมืองทูเดย์, ๒๕๖๖)

แม้การเลือกตั้งครั้งนี้จะพบว่า การซื้อสิทธิขายเสียงยังคงมีอยู่ แต่มีประเด็นสำคัญที่ทำให้การเมืองไทยเข้าสู่ยุคปรากฏการณ์การเมืองใหม่ที่ท้าทาย คือ การที่พรรคการเมืองหนึ่งซึ่งเป็นพรรคการเมืองของคนรุ่นใหม่ รมณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยการนำเสนอแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างจากเดิมทำให้ประชาชนและคนรุ่นใหม่ (New Voter / Young Voter) มีพฤติกรรมการลงคะแนนให้ทั้ง ๆ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครหน้าใหม่ที่ไม่เคยมีฐานคะแนนเสียงเดิมหรือเล่นการเมืองมาก่อน และไม่ยึดติดว่าจะต้องเลือกพรรคการเมืองใหญ่หรือพรรคการเมืองที่มีประวัติยาวนานหรือเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นบุคคลที่สืบทอดอำนาจทางการเมืองผ่านตระกูลทางการเมือง (Political Dynasty) จนทำให้พรรคการเมืองนั้นสามารถชนะการเลือกตั้งมาได้โดยไม่มีข้อครหาเรื่องซื้อเสียง แต่มาด้วยกระแสความนิยม เป็นผู้ชนะการเลือกตั้งที่มาด้วยความชอบธรรม และทำให้ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก (ชวน หลีกภัย, ๒๕๖๖)

ผลการเลือกตั้งที่แสดงให้เห็นชัยชนะของพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ได้สร้างปรากฏการณ์ใหม่ที่เป็นคุณูปการต่อการเลือกตั้งของไทยให้เป็นไปอย่างสุจริต ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง เป็นบทเรียนที่สะท้อน



ไปยังพรรคการเมืองที่มีประวัติยาวนานและมีความเป็นสถาบันทางการเมืองหลักและเคยเป็นพรรคใหญ่หรือตัวเล็กลำดับต้นๆ ของทุกการเลือกตั้งที่ผ่านมา กลายเป็นพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก

ปรากฏการณ์ดังกล่าวถือเป็นปรากฏการณ์การเมืองใหม่ที่พลิกผัน (Disruptive Politics) ที่สังคมนการเมืองปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (Disruptive Technology) ในศตวรรษที่ ๒๑ อย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดด ส่งผลให้การเมืองมีความพลิกผันไปจากเดิม ขับเคลื่อนสู่โลกยุคใหม่ที่เปลี่ยนรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้คนในสังคม เปลี่ยนการเมืองจากแบบค่อยเป็นค่อยไป (Analog) ซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) ที่ผู้สมัครและพรรคการเมืองเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่มีอิทธิพลต่อประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับฝ่ายเดียว เช่น การปราศรัยหาเสียง เดินเคาะประตูบ้าน ใช้รถแห่โฆษณาหาเสียง ก้าวไปสู่ยุคใหม่ที่เป็นยุคของเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Technology) ที่มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง เน้นการนำเสนอแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง เปลี่ยนการสื่อสารทางการเมืองเป็นการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) ทำให้การรับรู้ของประชาชนสามารถเป็นทั้งผู้รับข่าวสารและผู้นำเสนอข่าวสารได้ในเวลาเดียวกัน (อลงกรณ์ พลบุตร, ๒๕๖๖)

การนำสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) มาใช้เป็นพลังเคลื่อนไหวทางการเมืองทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ฉับไว โดยมีหัวใจสำคัญคือ เนื้อหา (Contents) ที่สื่อสารออกไปอย่างมีจุดยืนที่ชัดเจน กล่าวเสนอแนวคิดและนโยบายใหม่ ๆ แทนการมุ่งซื้อเสียงในรูปแบบเดิม (อลงกรณ์ พลบุตร, ๒๕๖๖) ปรับเปลี่ยนวิถีคิดการหาเสียงโดยนำเอาหลักการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) มาใช้ปรับภาพลักษณ์ (Image) ที่ควรจะเป็น และอัตลักษณ์ (Identity) ของบุคคลเพื่อให้เกิดภาพจำที่โดดเด่น เกิดการยอมรับอย่างมีเป้าหมายมุ่งหวังคะแนนนิยม (McNair, 1999) มีการตลาดทางการเมือง (Political Marketing) (Lees-Marshment, 2012) ที่มีได้มุ่งเอาชนะการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังให้ความสำคัญกับการรักษาและขยายฐานเสียงที่สนับสนุนอย่างต่อเนื่อง (บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, ๒๕๖๔) มีการสร้างแบรนด์ของนักการเมือง (Brand Marketing) เพื่อให้เป็นที่รู้จักของประชาชน สร้างความสัมพันธ์และจดจำในมุมมองที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจลงคะแนนให้ (เสรี วงษ์มณฑา, ๒๕๕๐) ปรับวาทะทางการเมืองให้สั้น กระชับและตรงใจ ใช้เทคนิคการโฆษณาเข้ามาช่วยสร้างความแตกต่างจากการหาเสียงแบบเดิม ก่อให้เกิดความหวังและความเชื่อ จนกลายเป็นจุดเปลี่ยนของการเลือกตั้งและนำมาซึ่งชัยชนะโดยไม่จำเป็นต้องซื้อสิทธิขายเสียง

แต่ในขณะเดียวกันปรากฏการณ์การเมืองใหม่ที่พลิกผันทำให้ได้เห็นผลที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารในพื้นที่ของการเมืองและการเลือกตั้ง ทั้งที่ความจริงแล้วโลกแห่งข้อมูลข่าวสารเคยมีบทบาทต่อการเมืองมาตั้งแต่ ปี ค.ศ.๒๐๑๐ ที่ทำให้เกิดคลื่นปฏิวัติประชาชน “อาหรับสปริง” (Arab Spring) ลูกกลมไปทั่วดินแดนอาหรับ แต่เพิ่งมาปรากฏเห็นชัดในการเลือกตั้งของไทยที่มีการสร้างกระแสสังคมบนโลกดิจิทัล ข่าวสารถูกบอกเล่าไปคนละทิศคนละทาง จนสามารถสร้างทั้งกระแสความนิยมและความขัดแย้งเกลียดชังให้บ่มเพาะขึ้นได้ในเวลาอันสั้น โดยอาศัยสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นพลังเคลื่อนไหวทางการเมืองนำมาใช้เล่นงานผู้ที่เห็นต่างเพื่อควบคุมทิศทางการเลือกตั้ง มีการปั่นข้อมูลข่าวสารเพื่อที่จะทำให้คนเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย มีสิ่งที่เรียกว่า “Cyber Trolling” คือ ให้พวกเกรียนหรือนักเลงคีย์บอร์ดในเน็ต โปสข้อความก่อกวน คุกคาม ไล่ด่าฝ่ายตรงข้าม หรือโพสความคิดเห็น (Comment) ล่อเป้าเพื่อให้ผู้ใช้งานคนอื่นเป็นเหยื่อเข้าไปแสดงความความคิดเห็นเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการกระทำอย่างมีเป้าหมายหรือ

เหตุผลอื่นแฝง อีกทั้งยังมีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่เรียกว่า “Bot” (Robot) ซึ่งเป็นโปรแกรมที่ทำงานอัตโนมัติแบบซ้ำ ๆ ผ่านเครือข่ายบนระบบอินเทอร์เน็ต จำลองการใช้งานเลียนแบบตามพฤติกรรมมนุษย์ แต่รวดเร็วและแม่นยำกว่า เช่นในบางประเทศมีการทำ Bot Farm เพื่อผลิตข้อความที่ทำให้ฝ่ายตรงข้ามเสื่อมเสียชื่อเสียง (Discredit) ปั่นข้อมูลข่าวสารแล้วปล่อยข้อมูลกลับสู่ผู้คน พยายามปั่นอารมณ์ความรู้สึกให้เกิดกระแสสังคมที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นปัญหา แล้วเบี่ยงเบนให้เป็นประเด็นตามที่ต้องการ (จันจิรา สมบัติพูนศิริ, ๒๕๖๒)

รูปแบบการซื้อสิทธิขายเสียงที่พบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดที่ฝังรากลึกในวัฒนธรรมทางการเมืองไทยตั้งแต่ช่วงยุคต้น ๆ คือ แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ถึงแม้จะมีข้อดีในแง่ทำให้สังคมร่วมมือร่วมใจในการทำงาน มีน้ำใจ ช่วยเหลือพึ่งพากัน แต่กลับส่งผลเสียต่อการเมืองไทยในยุคต่อมา ที่ทำให้เกิดหนี้บุญคุณที่ต้องตอบแทน เพราะเห็นแก่ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ที่ช่วยเหลือกันในวาระต่าง ๆ มานาน แม้ในยุคต่อมาจะเริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่พื้นที่ทางการเมืองก็ยังคงจำกัดให้เป็นพื้นที่ของชนชั้นนำที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญและเป็นที่รู้จักกันทั่วไป จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ รูปแบบการซื้อสิทธิขายเสียงยังไม่ปรากฏชัดเจน เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการซื้อเสียง แต่มุ่งเน้นการใช้สิทธิพลในการทุจริตการเลือกตั้ง ใช้สิทธิพลข่มขู่เจ้าหน้าที่ให้เกรงกลัว หรือใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัคร มีการย้ายพวกของตนเข้ามาในทะเบียนบ้านในพื้นที่ ใช้สิทธิพลให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการทางกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายตน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงตรงข้ามกับฝ่ายตน หรือเน้นการทุจริตในหน่วยเลือกตั้ง มีการเวียนเทียนโดยใช้บัตรประจำตัวประชาชนผู้อื่น หรือใช้บัตรเลือกตั้งปลอมเพื่อนำบัตรเลือกตั้งจริงออกมาให้หวัคคะแนนเวียนเทียน ตลอดจนการใช้มีดปีน อันธพาลข่มขู่หวัคคะแนน เป็นต้น (สายหยุด เกิดผล, ๒๕๔๓)

รูปแบบการซื้อเสียงเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๒ โดยรูปแบบการซื้อเสียงที่พบเห็นบ่อย ๆ ทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น สามารถแบ่งได้ ๕ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ ๑ การซื้อเสียงในลักษณะการให้เงิน เป็นรูปแบบที่นิยมมากที่สุด มีทั้งการให้เงินหวัคคะแนนเพื่อซื้อน้ำใจตั้งมาเป็นพวกเพื่อสร้างเครือข่าย และการให้เงินผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

รูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับ “หวัคคะแนน” (Canvassers) อย่างมากในการหาคะแนนเสียง และเป็นไปไม่ได้ที่ผู้สมัครจะไม่ใช้หวัคคะแนน หวัคคะแนนส่วนใหญ่มาจากผู้นำชุมชนในระดับตำบล หมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่นซึ่งมีฐานคะแนนเสียงในพื้นที่ ข้าราชการเกษียณอายุ ผู้ที่มีญาติพี่น้องมาก ผู้ที่ชาวบ้านเคารพยำเกรงและกว้างขวางในท้องถิ่น ตลอดจนแกนนำกลุ่มมวลชนที่ทางราชการจัดตั้ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความใกล้ชิด และสามารถสื่อสารกับคนในพื้นที่ได้ ผู้สมัครจะพยายามดึงมาเป็นหวัคคะแนน เพราะหากหวัคคะแนนเสียงให้อยู่ในทิศทางที่ต้องการได้ย่อมหมายถึงชัยชนะในการเลือกตั้ง (กานต์ วรรฉัตร, ๒๕๖๓)

หวัคคะแนนจะเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงไปยังญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงและคนในหมู่บ้าน เพื่อให้ได้รู้จักกับผู้สมัครที่มาปรากฏตัวร่วมในงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานทำบุญขึ้นบ้านใหม่ งานบวช งานแต่งงาน แม้แต่งานศพก็ให้หวัคคะแนนประสานเจ้าภาพขอขึ้นทอดผ้าบังสุกุลและช่วยเหลือเงินตามประเพณี การจ่ายเงินค่าพาหนะเพื่อให้หวัคคะแนนจ้างคนไปฟังการปราศรัย นอกจากนี้ หวัคคะแนนจะมีบัญชีรายชื่อบุคคลที่ตนสามารถหวัคคะแนนเสียงได้ เพื่อแสดงให้ผู้สมัครดูว่ามีจำนวนเท่าใด ข้าซ้อนกับหวัคคะแนนรายอื่นหรือไม่



การซื้อเสียงจึงเป็นการหวังผล ไม่ใช่แจกแบบหว่านแห เพราะไม่สามารถทำคะแนนได้ตามที่หวัง แต่ต้องคุมคะแนนให้ได้อย่างมีเป้าหมายโดยเฉพาะคืนสุดท้ายก่อนวันเลือกตั้งที่เรียกว่า “คืนหมาหอน” ที่มีความสำคัญในการจ่ายเงินรอบสุดท้ายซึ่งหวังผลได้มาก เพราะหากประเมินแล้วไม่ถึงเป้า จะรีบซื้อเสียงให้ได้ หรือที่จ่ายเงินไปแล้วก่อนหน้านี้ อาจถูกผู้สมัครรายอื่นจ่ายเงินซื้อเสียงด้วยจำนวนที่มากกว่า ก็จะจ่ายเงินซื้อเสียงเพิ่มเพื่อเป็นโอกาสในการพลิกสถานการณ์ (กานต์ วรรณิตร, ๒๕๖๓)

ตัวอย่างที่พบได้ในการเลือกตั้ง คือ การที่มีพยานหลายคนยืนยันว่าได้รับเงินจากหัวหน้าคณะของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต่างกรรม ต่างวาระกัน จึงทำให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค ๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๐๓๑, ๕๐๓๒/๒๕๕๒ และ คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค ๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๑๖/๒๕๕๒) และที่พบในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๖๖ ได้มีการจับกุมหัวหน้าคณะผู้ทำผิดฐานซื้อเสียงได้พร้อมของกลางโพยรายชื่อและเงินสด ใน ๓ จังหวัด คือ จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดพิจิตร (ไทยพีบีเอส, ๒๕๖๖) บางแห่งมีการใช้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เป็นตัวกลางในการประสานงาน จดรายชื่อชาวบ้าน มีการจ่ายเงินเพื่อให้มาฟังผู้สมัครปราศรัยหาเสียง คนละ ๑๐๐-๓๐๐ บาท แต่ถ้าเป็นการปราศรัยครั้งใหญ่ที่มีคนมาก จะจ่ายให้คนละ ๓๐๐-๕๐๐ บาท เป็นการเกณฑ์คนมาฟังเพื่อแสดงให้เห็นพลังของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนการจ่ายเงินซื้อเสียงให้ลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ส่วนใหญ่จะจ่ายล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้ง ๓-๕ วัน เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับตามองจากผู้ตรวจการเลือกตั้งในคืนหมาหอน แต่การจ่ายไม่แน่นอน เฉลี่ยคนละ ๓๐๐-๕๐๐ บาท แต่บางจังหวัดสูงถึง ๑,๐๐๐-๓,๐๐๐ บาท (สยามรัฐ, ๒๕๖๖)

แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่ ทั้งจังหวัด ผู้สมัครต้องกระทำอย่างระมัดระวังและต้องมั่นใจว่าเงินนั้นลงไปสู่ฐานคะแนนเสียงของตนจริง ๆ มิเช่นนั้นจะสูญเปล่า มีการจ่ายหลายรอบ เช่น จ่ายค่ารถให้ผู้ที่มาฟังปราศรัยหาเสียง และจ่ายอีกครั้งช่วงใกล้เลือกตั้ง โดยมีอัตราการจ่ายคนละ ๕๐๐-๑,๐๐๐ บาท เพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงไม่ให้อีกฝ่ายช่วงชิงไปได้ ส่วนระดับเทศบาลซึ่งมีพื้นที่เล็กกว่า สามารถแจกเงินได้มากกว่า แต่เป็นพื้นที่เมืองที่คนมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าชนบท อัตราการซื้อเสียงจึงขึ้นอยู่กับความเข้มข้นในการแข่งขัน โดยเฉลี่ยอยู่ที่ ๕๐๐-๒,๐๐๐ บาท ยังมีการแข่งขันดุเดือด อัตราจ่ายเงินซื้อเสียงก็จะยิ่งสูงมากขึ้น ส่วนระดับองค์การบริหารส่วนตำบล การใช้เงินซื้อเสียงกลับมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล เพราะมีพื้นที่ขนาดเล็ก ผู้สมัครสามารถทุ่มเงินลงไปได้มาก (ปฐวี โชติอนันต์, ๒๕๖๔) บางจังหวัดซื้อเสียงกันถึงหัวละ ๑๐,๐๐๐ บาท (สยามรัฐ, ๒๕๖๔) นอกจากนี้ การซื้อสิทธิขายเสียงได้พัฒนาให้มีความซับซ้อนมากขึ้นโดยติดต่อผ่าน Application Line และจ่ายเงินผ่าน Mobile Banking ซึ่งพบในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลท่าเกวียน อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ซึ่งภรรยาของผู้สมัครโอนเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕๐๐ บาท ซึ่งต่อมาศาลจังหวัดสระแก้วได้พิพากษาจำคุกผู้สมัครและภรรยาคนละ ๑ ปีและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๒๐ ปี (คมชัดลึก, ๒๕๖๖)

รูปแบบที่ ๒ การซื้อเสียงไม่ได้มาในรูปแบบของการแจกเงินแต่มาในรูปแบบของการมีความสัมพันธ์ที่เคยทำประโยชน์ส่วนตัวให้ โดยอาศัยแนวคิดระบอบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทยเป็นพื้นฐาน เช่น การช่วยเหลือในงานบวช งานแต่งงาน งานศพ หรืองานเทศกาลประเพณีต่าง ๆ ในชุมชน ช่วยเหลือฝากบุตรหลานของคนในชุมชนให้เข้าเรียนในโรงเรียนที่ต้องการ หรือฝากเข้าทำงาน หรือการทำประโยชน์

ให้กับชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ (กานต์ วรฉัตร, ๒๕๖๓) ไม่ว่าจะเป็นการแจกสิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภคให้กับประชาชนในช่วงที่ประสบปัญหาภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น อัคคีภัย อุทกภัย รูปแบบนี้อาจไม่ได้อยู่ในช่วงที่จัดให้มีการเลือกตั้ง แต่เป็นการทำงานในพื้นที่ของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ช่วยเหลือกันในวาระต่าง ๆ มาเป็นเวลานานก่อนการเลือกตั้ง (ปฐวี โชติอนันต์, ๒๕๖๔) รวมถึงการให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้เงินสิ่งของ หรือความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ภายหลังจากที่ได้รับการเลือกตั้ง ตลอดจนการพาไปทัศนजार (ประชัน รักพงษ์ และรักภา บันเทิงสุข, ๒๕๔๕) จนกลายเป็นสิ่งย้ำเตือนถึงบุญคุณที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนน

รูปแบบที่ ๓ เป็นรูปแบบที่ไม่ค่อยพบเห็นบ่อย แต่ยังคงปรากฏอยู่บ้าง คือ การย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ ซึ่งเป็นการย้ายบุคคลตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไปซึ่งไม่มีชื่อสกุลเดียวกับเจ้าบ้านเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นการแจ้งย้ายคราวเดียวกันหรือหลายคราวในระยะเวลาใกล้เคียงกัน หรือย้ายเข้ามาอยู่ในบ้านหรืออาคารที่มีขนาดพื้นที่อาศัยต่ำกว่า ๓ ตารางเมตรต่อ ๑ คน หรือย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้านโดยบุคคลนั้นมิได้อาศัยอยู่จริงโดยไม่มีเหตุอันสมควร (คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค ๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๖๒/๒๕๕๕๑ และ ๑๙๗๔/๒๕๕๑)

รูปแบบที่ ๔ เป็นรูปแบบของการจัดเลี้ยง แนะนำตัวผู้สมัคร มีการถวญนโยบายและเลี้ยงอาหารชาวบ้านเพื่อเป็นการต้อนรับและแสดงความมีน้ำใจที่ชาวบ้านเสียสละเวลามาร่วมงาน ซึ่งมีทั้งการกระทำก่อนวันครบวาระและก่อนวันเลือกตั้ง (คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค ๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๗๗/๒๕๕๒)

รูปแบบที่ ๕ รูปแบบนี้มีความซับซ้อนมากขึ้น กล่าวคือ ไม่ได้ใช้เงินหรือให้ความช่วยเหลือกับชาวบ้านเพื่อแลกกับคะแนนเสียงโดยตรง แต่มาในรูปแบบนโยบายในการพัฒนาพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายที่นักการเมืองออกมานั้น ด้านหนึ่งเอื้อประโยชน์ให้ชาวบ้านในพื้นที่ในการทำมาหากิน แต่อีกด้านหนึ่งก็จะเอื้อประโยชน์ให้กับนักการเมืองในการดูแลพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของตน (ปฐวี โชติอนันต์, ๒๕๖๔) ส่วนพื้นที่ที่ไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงของตน อาจไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้ ที่พบเห็นได้บ่อยคือ พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล เลือกทำนโยบายหรือโครงการที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อภาคหรือจังหวัดที่เป็นฐานคะแนนเสียง ส่วนภาคอื่นหรือจังหวัดอื่นที่ไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงไว้ทีหลัง (ชวน หลีกภัย, ๒๕๖๖) เป็นการครองอำนาจทางจิตใจในระดับโครงสร้างมากกว่าที่จะมีอิทธิพลในระดับปัจเจกบุคคล

ส่วนรูปแบบการขายเสียงนั้น พบว่าผู้ที่ขายเสียงมักถูกตัดสินว่าเป็นคนไม่ดีเหมือนขายตัวให้กับนักการเมืองที่ซื้อเสียงไปแล้วเข้าไปกอบโกยผลประโยชน์ถนุคนคิน แต่นั่นเป็นเพียงวาทกรรมที่วนเวียนในสังคมไทยเมื่อมีการเลือกตั้ง แต่ในมุมมองชาวบ้าน การขายเสียงอาจมีความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของการให้เหตุผลที่เป็นข้ออ้างในการกระทำโดยอิงกับลักษณะวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ยังคงมีอยู่ได้แก่

(๑) การขายเสียงไม่ผู้สมัครจะต้องเลือกผู้สมัครที่ให้เงินเสมอไป ถ้าผู้สมัครนั้นไม่เคยอยู่ในพื้นที่หรือไม่เคยให้ความช่วยเหลือเมื่อมีปัญหา ชาวบ้านก็รับเงินจากผู้สมัครทุกคน ใครให้ไว้ก็รับหมด เพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่จะพิจารณาว่าผู้สมัครคนไหนช่วยเขาได้ในเวลาที่มีปัญหามากกว่า แต่ถ้ามีญาติพี่น้องลงสมัคร จะให้ความสำคัญกับญาติพี่น้องเป็นอันดับแรก ชาวบ้านบางคนพิจารณาไปไกลกว่านั้นโดยมองว่า ผู้สมัครคนใดมีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติหรือไม่ โดยคำนึงถึงโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรมากกว่า



(๒) การขายเสียงเป็นเรื่องของการทำตามกรอบวัฒนธรรมที่เป็นมิตรภาพที่เกิดจากการอุปถัมภ์ที่มีการผูกน้ำใจช่วยเหลือชาวบ้านในวาระโอกาสต่าง ๆ เมื่อถึงคราวต้องออกเสียงลงคะแนน ชาวบ้านที่เป็นผู้รับอุปถัมภ์ก็ถือเป็นวาระที่ต้องตอบแทนบุญคุณด้วยการให้คะแนนเสียงตามหน้าที่และพันธะที่ควรกระทำ อีกทั้งหากผู้สมัครได้รับเลือกตั้ง ก็จะนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่ทำให้ตนอยู่ในฐานะคนวงในที่สามารถพึ่งพาอาศัยและเพิ่มโอกาสได้รับความช่วยเหลือ และเห็นว่าไม่ใช่เรื่องเลวร้ายถ้าผลประโยชน์ตกอยู่กับชุมชนและคนส่วนใหญ่

(๓) การที่ชาวบ้านตัดสินใจขายเสียงให้กับนักการเมือง เป็นเรื่องของการพยายามมีเหตุผลมากที่สุด แต่ก็มิใช่ข้อจำกัดที่ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถมีเหตุผลได้ อาจเป็นด้วยเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หรือมีแรงกดดันบางอย่างที่ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

(๔) นอกจากนี้บางคนคิดว่า การรับเงินซื้อเสียง ไม่ใช่เรื่องเลวร้าย เพราะเป็นสิ่งที่เขาคิดว่ามันเป็นเรื่องที่เขาควรจะได้ เพราะที่ผ่านมาแทบไม่เคยได้อะไรจากนักการเมือง อย่างน้อยก็เป็นค่าใช้จ่ายชดเชยที่ต้องเสียเวลาทำมาหากินหรือเสียเวลาทำงาน หรือเป็นค่าน้ำมันรถเพื่อไปเลือกตั้ง

แนวทางในการแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง

ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในสังคมไทยต่อเนื่องมายาวนาน และกลายเป็นกระแสหลักที่ควบคู่ไปกับการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยมาโดยตลอด ทำให้นักการเมืองตกอยู่ในวังวนการเมืองแบบเก่า แม้จะมีความพยายามในเชิงโครงสร้างด้วยการปฏิรูปการเมืองและการเลือกตั้ง แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงลดลงได้ และปัญหาดังกล่าวดูจะขจัดได้ยาก เนื่องจากมีรากฐานของบริบททางสังคมบางอย่างแฝงอยู่ โดยเฉพาะวัฒนธรรมทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นว่า คนไทยเป็นคนที่เชื่อคนง่ายและชอบที่จะรับฟังข้อมูลโดยปราศจากเหตุผล ความมีเหตุผลจึงอยู่ในมุมมองที่แคบ และมักถูกหลอกให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญตลอดเวลา

ปรากฏการณ์การเมืองใหม่ที่พลิกผันได้อาศัยจุดอ่อนของวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าว สร้างวิธีการได้มาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้งโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ก่อให้เกิดจุดเปลี่ยนของทิศทางการเมืองไทยที่ทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงกลายเป็นเรื่องล้าสมัย แต่ขณะเดียวกันวิธีการดังกล่าวก็มีลักษณะหมิ่นเหม่คาบถูกคาบตอกต่อการให้ข้อมูลข่าวสารที่หลอกลวง ใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจงใจให้เข้าใจผิดในค่านิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเร่งศึกษา ปรับตัวและปรับกฎหมายให้ทันต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ก้าวให้ทันต่อผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ใช้วิธีแยบยลในการให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองโดยมิชอบ

ขณะเดียวกันปรากฏการณ์ดังกล่าว ก็เป็นเรื่องท้าทายที่ทำให้เกิดความหวังที่จะพัฒนาการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้เป็นไปในทิศทางที่ดี มั่นคงและยั่งยืนในอนาคต คือ

(๑) ความท้าทายในการให้คนไทยมีทักษะในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy) อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในการใช้ (Use) การเข้าใจ (Understand) และการเข้าถึง (Access) ไม่เชื่อคนง่ายหรือถูกหลอกง่าย ๆ มีความสามารถในการค้นหาข้อมูล และตั้งคำถามกับข้อมูลว่าจริงหรือไม่ (จันจิรา สมบัติพูนศิริ, ๒๕๖๒) ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๒) ความท้าทายในเชิงบวกของการหยั่งรากลึกลงไปในระดับความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย (Deepening of Democracy) ให้ก้าวหน้า โดยตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง (Elite Level) องค์กร สถาบัน (Civil Society Organization Level) หรือมวลชน (Mass Level) เชื่อมมั่นในหลักการสำคัญของประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นหลักการเป็นตัวแทน หลักนิติธรรม หลักการเลือกตั้งที่สุจริตเที่ยงธรรม พัฒนาวัฒนธรรมการเมืองให้ฝังรากลึกลงไปในระดับความคิด ความเชื่อ และพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย ไม่ใช่ความรุนแรงโดยอ้างว่าเป็นประชาธิปไตย หรือซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง และเชื่อมั่นว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบที่พึงปรารถนามากกว่าระบอบอื่น (Diamond, 1999)

(๓) ความท้าทายในการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) เพื่อสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย โดยพัฒนาสถาบันการเมืองที่สำคัญจำเป็นของประชาธิปไตย เช่น สถาบันการเลือกตั้ง พรรคการเมือง สถาบันทางการเมืองการปกครอง ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม ปราศจากอคติลำเอียงหรืออยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใด (วิสุทธ์ โภธิแทน, ๒๕๕๐) โดยเฉพาะพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญทางการเมืองยอมรับความชอบธรรมในการเลือกตั้ง ไม่ใช่วิถีทางความรุนแรงหรือแนวทางที่ผิดกฎหมายในการทุจริตหรือซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่มีอำนาจทางการเมือง (Diamond, 1999)

(๔) ความท้าทายในการพัฒนาการดำเนินงานของระบอบ (Regime Performance) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาสังคม การลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ พัฒนาเศรษฐกิจให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในทุกด้าน ทั้งการผลิต การซื้อขายแลกเปลี่ยน ทุกคนมีงานทำ มีรายได้ที่เหมาะสม มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (วิสุทธ์ โภธิแทน, ๒๕๕๐) หากพรรคการเมืองหรือนักการเมืองสามารถดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมประสบผลสำเร็จได้ผลดี โอกาสที่ความชอบธรรมของระบอบก็จะยิ่งมีสูงขึ้น (Diamond, 1999) ดังนั้น แนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง นอกจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างจริงจังแล้ว จึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาชนให้มีทักษะในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการค้นหาข้อมูลความจริง เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกัน (Self-immunity) ให้ประชาชนพร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลง ไม่เชื่อคนง่ายหรือถูกหลอกง่าย ๆ ภูมิคุ้มกันที่ดีจะคอยถ่วงน้ำหนักไม่ให้โน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง อย่างมีสติและมีเหตุผล

นอกจากนี้ ยังต้องให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกและตระหนักในความสำคัญของการเลือกตั้งที่สุจริต เที่ยงธรรมให้หยั่งรากลึกลงไปในระดับความเชื่อ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย (Democratic Consolidation) (Schedler, 1998) จนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนเชื่อมั่นศรัทธาในหลักการประชาธิปไตย ความมีเหตุผล เคารพในกฎหมาย ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง (Schmitter, 2007) สำนึกในหน้าที่การเป็นพลเมืองที่ดีในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Pye & Verba, 1965) ตัวแสดงทางการเมืองทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง พรรคการเมือง องค์กรหรือสถาบัน และประชาชนตระหนักร่วมกันว่า ประชาธิปไตยเป็น “เกมเดียวเท่านั้นที่เล่นกันอยู่ในสังคม” (The Only Game in Town) ยอมรับในความชอบธรรมและเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต้องเป็นไปตามกระบวนการประชาธิปไตยเท่านั้น (Linz & Stepan, 1996) แม้ว่าจะประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือ



หมดศรัทธาในรัฐบาล ก็ยังคงเชื่อมั่นว่า กระบวนการประชาธิปไตยเท่านั้นที่เป็นวิถีทางที่เหมาะสมที่สุดในการใช้ชีวิตร่วมกันของคนในสังคม ไม่มีฝ่ายใดพยายามที่จะโค่นล้ม หรือใช้ความรุนแรง หรือซื้อสิทธิขายเสียง ในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่มีอำนาจทางการเมือง หรือพยายามสร้างระบอบอื่นที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย ต่างยอมรับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งภายใต้กระบวนการ วิธีการและสถาบันที่เกิดจากประชาธิปไตย (ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนง, ๒๕๕๙)

หากสามารถทำสิ่งเหล่านี้ให้เกิดขึ้นกับกลุ่มคนเหมือนก้อนหิมะ (Snowball Effect) ที่ค่อย ๆ พอกพูนเหมือนก้อนหิมะที่กลิ้งไปแล้วมีขนาดใหญ่อขึ้นเรื่อย ๆ ได้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วในการเมืองไทย ที่คนมากกว่าสิบล้านคนตื่นขึ้นโดยไม่ขายเสียง สามารถเพิ่มขยายเป็น ๔๐-๕๐ ล้านคนได้ ถือเป็นความท้าทาย ในการสร้างจุดเปลี่ยนทางการเมืองและสร้างความหวังให้กับสังคมไทย ให้เกิดคลื่นแห่งการเปลี่ยนแปลง (Wave of Change) ก้าวสู่ยุคของการเมืองที่มีกระแสการเลือกตั้งที่สุจริต ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง วงจรอุบาทว์ ของการเมืองไทยก็จะจบลง โอกาสที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ดี ๆ อย่างมั่นคงและยั่งยืนก็จะเกิดขึ้น เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลย ประชาธิปไตยสร้างไม่ได้บนฐานของความเกลียดชัง ประชาธิปไตยจะเติบโตได้ด้วยเหตุผลและสันติวิธี (อลงกรณ์ พลบุตร, ๒๕๖๖) อีกทั้งประวัติศาสตร์แสดง ให้เห็นแล้วว่า การใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียงไม่เคยทำให้อำนาจทางการเมืองเข้มแข็งมาได้เลย มีแต่จะทำลาย รวมทั้งความโลภและความเคยชินต่อการได้รับทรัพย์สินจากการซื้อเสียง ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ทำลาย เสรีภาพของตนเองโดยไม่รู้ตัว

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมการปกครอง. (๒๕๔๒). การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. *วารสารกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน*. ๕๐ (ธันวาคม ๒๕๔๒) กานต์ วรรณิตร. (๒๕๖๓). ผู้ตรวจการเลือกตั้ง: บทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. (พฤษภาคม-สิงหาคม). ๑๘(๒). น.๔๐-๖๕.
- _____. (๒๕๖๖). มาตรการทางกฎหมายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Legal Measures For Election Campaign). *รัฐสภาสาร*. (มกราคม-กุมภาพันธ์). ๗๑(๑). น.๕๕-๘๕.
- เกรียงศักดิ์ พิทยานุรักษ์. (๒๕๑๗). *เลือกตั้งสกปรก*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เอเชียการพิมพ์.
- ข่าวการเมืองทูเดย์. (๒๕๖๔). *กต.แถลงสรุปเลือกตั้งภาพรวมดี ตร.พบการซื้อเสียง ๗ จังหวัด*. ข่าวออนไลน์ TODAY. (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔). สืบค้น ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://workpointtoday.com/politics-158/>
- _____. (๒๕๖๖). *กต.แถลงเลือกตั้ง ๖๖ คนออกมาใช้สิทธิมากที่สุดในประวัติศาสตร์ ยืนยันผล “ก้าวไกล” ชนะอันดับ ๑* ข่าวออนไลน์ TODAY. (๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖). สืบค้น ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://workpointtoday.com/election66-result/>
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๔๓). *รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๓*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (๒๕๔๔). *รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๔* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (๒๕๖๓). *๒๒ ปี กต.สู่วิถีประชาธิปไตยที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (๒๕๖๔). *๒๓ ปี กต.สู่องค์กรจัดการเลือกตั้งมืออาชีพ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (๒๕๖๖). *รายงานผลการเลือกตั้ง ส.ส.ปี พ.ศ.๒๕๖๖ อย่างเป็นทางการ*. (ข้อมูล ณ เวลา ๒๑.๒๒ น. ๒๔ พ.ค.๒๕๖๖) สืบค้น ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://official.ectreport.com/overview>
- คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง. (๒๕๓๘). *รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง.
- คมชัดลึก. (๒๕๖๖). *จำคุก ๑ ปี ตัดสิทธิ์เลือกตั้ง ๒๐ ปี “นายก อบต.ท่าเกวียน” สระแก้ว คดีซื้อเสียง*. คมชัดลึกออนไลน์. (๓๐ มกราคม ๒๕๖๖). สืบค้น ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.komchadluek.net/news/local/541965>
- จันจิรา สมบัติพูนศิริ. (๒๕๖๒). *ปกป้องหรือบงการ? เข้าใจพลังของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารกับการเมืองยุคใหม่*. interview by Warute Udomrut & Thanisara Ruangdej. ELECT. (OCT 29, 2019) สืบค้น ๒ กันยายน ๒๕๖๖ จาก <https://elect.in.th/digital-politics/>
- จุมพล หนิมพานิช. (๒๕๔๘). *พัฒนาการทางการเมืองไทย: อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- เฉลิม มลิลา. (๒๕๖๘). รัฐประหาร พ.ศ.๒๕๖๐ ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชวน หลีกภัย. (๒๕๖๖). เลือกลง ๒๕๖๖: ชวนรับเสียดายได้ปาร์ตี้ลิสต์ไม่ถึง ๓ ที่นั่ง เหตุข้อเสียงรุนแรง. ข่าวการเมืองออนไลน์. Thai PBS. ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖. สืบค้น ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/327779>
- _____. (๒๕๖๖). “ชวน” กริถยั ๑๖ ปขป. โหวตสวน จาก “สุรินทร์” ออกปากให้ลงมติไม่รับ “เศรษฐา” มติชนออนไลน์. ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๖. สืบค้น ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_4145949
- ชาติชาย มุกสง. (๒๕๖๖). การเลือกตั้งสกปรก ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้น ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสกปรก_26_กุมภาพันธ์_2500.
- ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนง. (๒๕๕๙). การเมืองเปรียบเทียบ ทฤษฎี แนวคิดและกรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ไชยันต์ ไชยพร. (๒๕๖๐). แผนงานวิจัยที่ศึกษาการข้อเสียง-ทุจริตเลือกตั้งอย่างจริงจัง. กรุงเทพธุรกิจ. ๒๘ กันยายน ๒๕๖๐. สืบค้น ๗ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/117587>
- เตช บุนนาค. (๒๕๔๘). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๕๘. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไทยพีบีเอส. (๒๕๖๖). เลือกลง ๒๕๖๖: จับตา “คืนหมาหอน” ข้อเสียงเลือกตั้งจับแล้ว ๓ คดี. ข่าวออนไลน์ Thai PBS. (๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖). สืบค้น ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/327723>
- ธงทอง จันทรางศุ. (๒๕๖๖). พัฒนาการเลือกตั้ง. มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ ๕-๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖. สืบค้น ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_669918.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (๒๕๔๙). นักการเมืองไทย จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อนและการคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา และ สิริวิวัฒน์ ชัยญาณะ. (๒๕๔๑). ประสิทธิภาพการข้อเสียงในการสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่. การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ ๓๖: บทความย่อย ๓-๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (๒๕๕๐). วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๙ ประจำปี ๒๕๕๐ เรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรมและการปกครอง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต. (๒๕๖๖). ไรคร้อยเอ็ด. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้น ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสกปรก>

- บัณฑิต จันทรโรจนกิจ. (๒๕๖๔). การศึกษาการสื่อสารของพรรคการเมืองผ่านแนวคิดเรื่องการตลาดการเมือง (Political Marketing) เพื่อสร้างความนิยมทางการเมืองไทย กรณีศึกษาการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.๒๕๖๒. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า.
- เบอร์นาร์ด ลาเวรีน. (๒๕๑๓). สิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งและอำนาจของรัฐ แปลจาก Suffrage Universel et Autorite de L'Etat, โดย พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ : งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ ๒๔ กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ.
- ปฐวี โชติอนันต์. (๒๕๖๔). มองอุปสรรคผ่านแผนพัฒนาท้องถิ่น ๔ ปี พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๖๔ กับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ (ตอนที่ ๑-๒). ธเนศวร์ เจริญเมือง (บ.ก.) ๑ ทศวรรษการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.๒๕๕๓-๒๕๖๓) ออบจ.กับการเลือกตั้ง ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓. เชียงใหม่: หจก.เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์.
- ประชัน รักพงษ์ และ รักฎา บันเทิงสุข. (๒๕๔๕). กระบวนการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เชียงใหม่). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พระศเทพ ทสธมโม (วนิชาติ). (๒๕๖๒). จริยศาสตร์ของค่านิยม: การทำหน้าที่ระหว่างบุพการีและกตัญญู กตเวที. วารสารวิชาการธรรมทรรศน์. (กรกฎาคม-กันยายน). ๑๙(๓). น.๒๓๑-๒๔๑
- พิทยา บวรวัฒนา. (๒๕๔๗). รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.๑๘๘๗-๑๙๗๐). พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เพียงกมล มานะรัตน์. (๒๕๔๗). การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง: ศึกษากรณีการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เทศบาลนครเชียงใหม่ ปี พ.ศ.๒๕๔๗. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น.๒๘-๓๒.
- มานะ เกลี้ยงมะ. (๒๕๕๐). การซื้อสิทธิ์ ขายเสียง และลักษณะการให้เหตุผลเชิงจริยธรรม กรณีศึกษาการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาจริยศาสตร์ศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (๒๕๓๕). การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง: มองจากมุมของ ส.ส. ในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕.
- วาทะวัน สุพรรณเกษัช. (๒๕๕๐). ตอนที่ ๓๑๗ “คนเราเลิกกิน ยาโง่ เสียเถิด” ข่าวออนไลน์ MGR online (๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐). สืบค้น ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๖. จาก <https://mgronline.com/columnist/detail/9500000149791>
- วิชา มหาคุณ. (๒๕๕๘). ผู้นำกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓ วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- วิทย์ วิศทเวทย์. (๒๕๑๙). จริยศาสตร์เบื้องต้น: มนุษย์กับปัญหาจริยธรรม. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- วิสุทธิ โพธิแทน. (๒๕๕๐). แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, ภาวิณี ไชยภาค และจินดา เล่งซ้าย. (๒๕๔๕). กระบวนการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปัตตานีและสงขลา). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- สมบัติ จันทรวงศ์. (๒๕๓๐). การเมืองเรื่องการหาเสียงเลือกตั้ง: กรณีศึกษาการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.๒๕๒๙ กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา. น.๓๑-๔๓.



- สยามรัฐ. (๒๕๖๔). *สว.แฉข้อเสียเลือกตั้ง อบต. หัวละหมื่น*. สยามรัฐออนไลน์. (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔). สืบค้น ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://siamrath.co.th/n/301643>
- _____. (๒๕๖๖). *ซูวิทย์แฉเลือกตั้ง ๒๕๖๖ ข้อเสียมากที่สุดในประวัติศาสตร์*. สยามรัฐออนไลน์. (๒๔ เมษายน ๒๕๖๖). สืบค้น ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://siamrath.co.th/n/441279>
- สายหยุด เกิดผล. (๒๕๔๓). *กลการทุจริตการเลือกตั้งและแนวทางในการป้องกัน*. *วารสารการเลือกตั้ง*. (เดือนกันยายน ๒๕๔๓). ๒(๒๒). น.๑๒-๑๔
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (๒๕๖๔). *สรุปผลการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันจันทร์ที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. (๒๕๔๘). *ภาวะผู้นำ ทฤษฎีและปฏิบัติ ศาสตร์และศิลป์สู่ความเป็นผู้นำที่สมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.
- สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. (๒๕๕๐). *แผนชิงชาติไทย: ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ครั้งที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๑-๒๕๐๐)*. กรุงเทพฯ: พี. เพรส.
- สุนันทน์ เวชชาชีวะ. (๒๕๕๓). *การสร้างพรรคการเมืองของประชาชน*. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า เรื่อง คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตย ครั้งที่ ๑๒ เล่ม ๒. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เสรี วงษ์มณฑา. (๒๕๕๐). *Branding นักการเมือง*. กรุงเทพฯ: ฐานบุ๊คส์.
- อลงกรณ์ พลบุตร. (๒๕๖๖). *บทเรียน “พรรคประชาธิปัตย์” ผ่านเลือกตั้ง ๒๕๖๖ กับ ปรากฏการณ์ wave of change การเมืองไทย*. ข่าวออนไลน์. THAIPUBLICA Podcast. ๑๖ มิถุนายน ๒๐๒๓. สืบค้น ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖. จาก <https://thaipublica.org/2023/06/responsible-election2566-16-06-2566/>
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (๒๕๖๖). *การซื้อสิทธิ์ ขายเสียง*. สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้น ๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การซื้อสิทธิ์ขายเสียง>

ภาษาอังกฤษ

- Argersinger, Peter H. (1987). “From Party Tickets to Secret Ballots: The Evolution of the Electoral Process in Maryland During the Gilded Age.” *Maryland Historical Review*. 82, 3: 214-255.
- Bava, Weng. (1998). “How Partisan Poll Watching is Transformed into an Indirect Vote Buying.” *Chapel Net: Christian Action for Peaceful and Meaningful Elections*.
- Banégas, Richard. (1998). “Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin.” *Politique Africaine* 69,1: 75-88
- Bentham, Jeremy. (1789). *Principles of Morals and Legislation*. Edited by John Bowring, Vol.1 Edinburgh.
- Bloch G. & Carponino J., (1940). *Histoire Ancienne; Histoire Romaine, Book II, La Republique Romaine de 133 a’ 44 avant J.C. Des Greques A’ Sylla*. Paris: Presses Universitaires.

- Callahan, William A. & McCargo, Duncan. (1996). "Vote-Buying in Thailand's Northeast." *Asian Survey*. 36, 4: 376-392
- Cambridge University Press. (2022). *Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus*. Retrieved October 4, 2022, from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/election-campaign>
- Cornelius, Wayne A. (2002). "Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote-Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics." *University of California at San Diego*, Center for U.S. – Mexican Studies. Manuscript.
- Cox, Gary W., & Kousser J. Morgan. (1981). "Turnout and Rural Corruption: New York as a Test Case." *American Journal of Political Science*. 25, 4: 646-663.
- Cox, Gary. & Thies, Michael F. (2000). "How Much Does Money Matter? Buying Votes in Japan, 1967-1990." *Comparative Political Studies* 33, 1: 37-57.
- Diamond, Larry. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. p.65.
- Glotz, Gustave. (1968). "Aristote Politique, II, 4, II: VII 3, 4" *La Cite Grecque*, Paperback-French Edition, Albin Michel (January 1, 1968).
- Graen, G.B. & Uhl-Bien, M. (1995). "Relationship-Based Approach to Leadership: Development of Leader-Member Exchange (LMX) Theory of Leadership Over 25 Years: Applying a Multi-Domain Perspective." *Leadership Quarterly*. 6(2).
- Hoppen, Theodore K. (1996). "Roads to Democracy: Electioneering and Corruption in Nineteenth-Century England and Ireland." *History*. 81, 264.
- Ibana, Rainier R. A. (1996). "Epilogue: Ordinary People in Everyday Life." In *Describing Elections: A Study of Elections in the Lifeworld of San Isidro* by Myrna J. Alejo, Maria Elena P. Rivera, and Noel Inocencio P. Valencia. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Kant, Immanuel. (1969). *THE MORAL LAW; Kant's Groundwork of the Metaphysics of Morals*. H.J. Paton (trans, analysed). Paperback. January 1, 1969
- Kerkvliet, Benedict J. (1991). "Understanding Politics in a Nueva Ecija Rural Community." In *From Marcos to Aquino: Local Perspectives on Political Transition in the Philippines* Edited by Benedict J. Kerkvliet and Resil B. Mojares. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Knaub, Gilbert. (1970). *Typologie juridique de la fraude électorale en France*. Paris: Dalloz.
- Kohlberg, L. (1984). *The Psychology of Moral Development: The Nature and Validity of Moral Stages*. Vol. 2. HarperCollins College Div.



- Kornblith, Miriam. (2002). "The Politics of Vote Trading in Venezuela." *Prepared for delivery at Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying Conference, MIT.*
- Lees-Marshment, Jennifer. (ed.). (2012). *Routledge Handbook of Political Marketing.* London and New York: Routledge.
- Linz, Juan & Stepan, Alfred. (1996). "Toward Consolidated Democracies" *Journal of Democracy.* 7:2. pp. 14-16
- McNair, Brian. (1999). *An Introduction to Political Communication.* 2nd ed. New York: Routledge
- Nicolas, Van de Walle. (2002). "Meet the New Boss, Same as the Old Boss?" *The Evolution of Political Clientelism in Africa.* Manuscript.
- Pye, Lucian W. & Verba, Sidney. (1965). *Political Culture and Political Development.* New Jersey: Princeton University Press.
- Rigger, Shelly Elizabeth. (1994). "Machine Politics in the New Taiwan: Institutional Reform and Electoral Strategy in the Republic of China on Taiwan." *Ph.D. Dissertation, Harvard University.*
- Ronnaruen, S. (1997). *Introduction to Philosophy.* Bangkok: Aksarapipat.
- Schaffer, Frederic Charles. (2002). "What is Vote Buying?" in *Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying, International Conference, Center for International Studies, MIT, Cambridge, August 26-27, 2002.* MA.: Massachusetts Institute of Technology Cambridge.
- Schedler, Andreas. (1998). "What is Democratic Consolidation" *Journal of Democracy* 9:2 pp. 98-102.
- Schmitter, Philippe C. (2007). *Political Accountability in "Real-Existing" Democracies: Meaning and Mechanisms.* Unpublished paper. January 2007. pp. 329-331
- Seymour, Charles. (1915). *Electoral Reform in England and Wales: The Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832-1885.* New Haven: Yale University Press.
- Silva, Manuel Carlos. (1994). "Peasants, Patrons, and the State in Northern Portugal." In *Democracy, Clientelism, and Civil Society* edited by Luis Roniger and Ayse Günes-Ayata. Boulder: Lynne Rienner.
- Stokes, C. Susan, Dunning, T., Nazareno, M. and Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics.* Cambridge University Press. (September 16, 2013).

- Suradhesho, Thongdee. (Phra Dhamkittiwong). (2013). Dictionary of Buddhism for Education Kamwat Group. Bangkok: Leingsheing Printing House
- Sykes, Grasham. M. and Matza, David. (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*, 22(6). 664-670.
- The Times. (2000.) “Betting Alters the Odds in Close Taiwan Election.” *Times of London*. March 15, 2000.



ราชการส่วนภูมิภาค

กับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย*

สุกิจ เจริญรัตนกุล **

ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปปฏิบัติงานอยู่ในเขตจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทั้งนี้การเป็นราชการส่วนภูมิภาคของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น กระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัดจะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

*บทความนี้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมจากต้นฉบับเดิมที่ตีพิมพ์ครั้งแรกใน หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันพุธที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ หน้า ๒ และ ๕

**อดีตรองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รองปลัดกระทรวงมหาดไทย, อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และอธิบดีกรมการปกครอง

ศศ.บ (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ M.A. (Pol. Sc.) Eastern New Mexico University, Cert. of Advanced Studies (Pol. Sc. & Pub. Ad.) Northern Illinois University, วปอ. รุ่นที่ ๔๓๑๓

ราชการส่วนภูมิภาคของรัฐไทยในอดีตและปัจจุบัน

การสถาปนาความเป็นเอกภาพของรัฐไทย (สยาม) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ภายใต้ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ซึ่งต่อมาแก้ไขปรับปรุงเป็น พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ นั้น เมืองคาพยพสำคัญอยู่ที่การปกครองส่วนภูมิภาคที่มีปรัชญาและโครงสร้างรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เรียกว่า ระบบเทศาภิบาล โดยจัดแบ่งเขตการปกครองเป็นลำดับขั้น คือ มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รวมทั้งทรงริเริ่มนาร่องการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล โดยตราเป็น พ.ร.ก.สุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๑) และ พ.ร.บ.สุขาภิบาลฯ ฉบับต่าง ๆ ถัดมานั้น ผู้เขียนสันนิษฐานว่ารัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชประสงค์ให้เป็นไปตามรูปแบบของประเทศฝรั่งเศสที่มีการปฏิวัติระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ (พ.ศ. ๒๓๓๒) ซึ่งตรงกับยุครัชกาลที่ ๑ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยคณะปฏิวัติฝรั่งเศสได้เร่งรัดให้มีการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี (Maire) ในทันทีเพื่อไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับ เทศบาลชุมชน (Commune) ทั่วประเทศนับหมื่นแห่ง และพัฒนาการต่อเนื่องเรื่อยมาจนฝรั่งเศสมีเทศบาลชุมชนเต็มพื้นที่เป็นจำนวนประมาณ ๓๖,๐๐๐ แห่ง (ยกเว้นยุค Napoleon Bonaparte ในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๐๐-๑๘๑๔ หรือ พ.ศ. ๒๓๔๓-๒๓๕๗) แต่รัฐฝรั่งเศสได้ถูกออกแบบให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับ มณฑล (Region) ระดับจังหวัด (Departement) ที่มี ผู้ว่าราชการมณฑลและผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ภายใต้มติเห็นชอบของ ครม. เป็นผู้บริหารสูงสุด และมี นายอำเภอ (Sub - prefet) ที่แต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ (Arron - dissement) เปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ที่มีการปฏิวัติระบอบการเมืองมาเป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีกษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๖๔๙ (พ.ศ. ๒๑๙๒) ซึ่งตรงกับยุคพระเจ้าปราสาททองแห่งกรุงศรีอยุธยา นั้น อังกฤษเคยมีการปกครองท้องถิ่นในระดับ Parish และ County ของแคว้นบางแห่งภายใต้ระบบศักดินามาก่อนแล้ว และถัดมาเมื่อผนวก England, Wales, Scotland และ North Ireland เข้ามารวมกันเป็น the United Kingdom ได้เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๑ (พ.ศ. ๒๓๔๔) นั้น ความแตกต่างในด้านเชื้อชาติของ ๔ ประเทศเดิมในอดีตได้ทำให้สหราชอาณาจักรมีพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ชุมชนทุกระดับ โดยเฉพาะการปฏิรูปท้องถิ่นครั้งใหญ่ภายใต้กฎหมาย The Great Reform Act ๑๘๓๒ และ The Municipal Corporation Act ๑๘๓๕ ได้เป็นผลให้ราชการส่วนภูมิภาคของสหราชอาณาจักรต้องถูกยุบเลิกหมดสิ้นไปในที่สุด

สำหรับประเทศไทยในยุคถัดมาที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎร นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้กำหนดให้รัฐไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขในรูปแบบเดียวกันกับสหราชอาณาจักร และในปีเดียวกันนั้นก็ได้รับเริ่มตรา พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ เพื่อยกฐานะสุขาภิบาล ๓๕ แห่งที่มีอยู่ในยุคนั้นให้เป็นเทศบาลทั้งหมดและเร่งส่งเสริมให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลทั่วราชอาณาจักร แต่ยังคงให้รัฐไทยดำรงโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคไว้เหมือนเดิม (มีการเปลี่ยนแปลงเพียงยุบเลิกหน่วยการปกครองในระดับ “มณฑล” และเปลี่ยนชื่อหน่วยการปกครองในระดับ “เมือง” เป็นชื่อใหม่ว่า “จังหวัด”) ซึ่งผู้เขียนสันนิษฐานว่าแกนนำของคณะราษฎรคงตระหนักว่าสภาพสังคมไทยยังมีความจำเป็นต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดียวกับประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะการเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลและ



ราชการส่วนกลางในการเร่งพัฒนาประเทศที่อยู่ในสภาพเศรษฐกิจสังคมด้อยพัฒนาเป็นอย่างมาก อาทิ มีประชากรอ่านออกเขียนได้ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของประเทศ มีบริการไฟฟ้า น้ำประปา - การคมนาคมขนส่ง - การให้บริการสาธารณสุขที่ยังไปไม่ถึงตำบลหมู่บ้าน ฯลฯ ในขณะเดียวกันข้อจำกัดในด้านรายได้ท้องถิ่นคืออุปสรรคสำคัญที่ทำให้เทศบาลทั้งหลายไม่สามารถเติบโตอย่างรวดเร็วได้ตามที่คาดหวัง และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไปจัดหางบประมาณรายจ่ายในเทศบาลัญญัติทุก ๆ ปี ถัดมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ การปกครองท้องถิ่นไทยที่คณะราษฎรเคยปฏิรูปให้เป็นเทศบาลในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศได้ถูกรัฐบาลในยุคนั้นกำหนดให้ย้อนกลับไปจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาใหม่อีกครั้งในเขตพื้นที่ทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร และในปีเดียวกันนั้นก็จัดตั้ง *องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)* ขึ้นในเขตจังหวัดทุกจังหวัดในลักษณะเดียวกับท้องถิ่นในระดับ *Departement* ของประเทศฝรั่งเศส ถัดมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลในยุคนั้นได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ กำหนดให้ผนวก *เทศบาลนครกรุงเทพฯ* กับ *เทศบาลนครธนบุรี* เข้าไปรวมเป็นองค์กรเดียวกัน เรียกว่า *เทศบาลนครหลวง* และถัดมาใน พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕ ปรับเปลี่ยนรูปแบบของเทศบาลนครหลวงเดิมให้เป็น อปท.ในรูปแบบพิเศษเรียกว่า *กรุงเทพมหานคร (กทม.)* โดยกฎหมายฉบับนั้นซึ่งถัดมาอีก ๓ ปีได้เปลี่ยนโฉมไปเป็น *พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘* และแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับจนถึงฉบับปัจจุบันนี้ได้กำหนดชื่อตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของ กทม. ไว้ในตำรับเดียวกับ *นายกเทศมนตรีมหานครปารีส, นายกเทศมนตรีมหานครลอนดอน, และนายกเทศมนตรีมหานครนิวยอร์ก* แต่ได้บัญญัติให้เรียกชื่อตำแหน่งนี้ว่าเป็น *ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (Governor of Bangkok Metropolitan Administration)* ซึ่งทำให้คนจำนวนมากต้องสับสนไปกับตำแหน่ง *ผู้ว่าราชการจังหวัด* ในส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสที่เป็นรัฐเดี่ยว และ *ผู้ว่าราชการรัฐนิวยอร์ก (Governor of New York)* ของสหรัฐอเมริกาที่เป็นสหพันธรัฐ ถัดมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐบาลในยุคนั้นได้ทดลองจัดตั้ง อปท.รูปแบบใหม่ขึ้นมาอีก ๑ แห่งคือ *เมืองพัทยา* ซึ่งมีปรัชญาและโครงสร้างแตกต่างกับเทศบาลแต่คล้ายคลึงกับท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบ *ผู้จัดการเมือง (City Manager Form)* ของสหรัฐอเมริกา

ในฝรั่งเศสถัดจากยุคปฏิวัติ ค.ศ. ๑๗๘๙ (พ.ศ. ๒๓๓๒) ประมาณ ๑๙๐ ปี *รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕)* และ *รัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕)* ว่าด้วยเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และมณฑล ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ จึงทำให้ *ประธานสภามณฑล (Presiden du Conseil Regional)* และ *ประธานสภาจังหวัด (Presiden du Conseil Gendral)* ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนได้เป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐบาลท้องถิ่นในระดับมณฑลและในระดับจังหวัด โดยมี *นายกเทศมนตรี (Maire)* ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นในระดับเทศบาลเหมือนเดิมในอดีต แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันนี้ การปกครองส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสยังคงดำรงอยู่ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีสถานะทางกฎหมายเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการในเขตจังหวัดและอำเภอให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คุณให้โทษราชการส่วนท้องถิ่นเหมือนในอดีต แต่ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการส่งฟ้องคดีต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (*Conseil constitutionnel*) และ ศาลปกครอง (*Cunseil d'Etat*) ให้รัฐบาลท้องถิ่นเพิกถอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย

เปรียบเทียบกับพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยครั้งล่าสุดที่มีการกระจายอำนาจการปกครองลงไปสู่ท้องถิ่นในระดับตำบล โดยการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ๖๑๗ แห่งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ และจัดตั้งเพิ่มขึ้นเรื่อยมาจนเต็มพื้นที่ทุกตำบลทั่วประเทศภายใต้ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (คล้ายคลึงกับเทศบาลชุมชน หรือ Commune ของฝรั่งเศสที่มีอยู่ ๓๖,๗๐๐ แห่งในปัจจุบัน) ถัดมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด ๙ มาตรา ๒๘๒ - ๒๙๐ รัฐสภาไทยจึงต้องแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และตรา พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลฯ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้รัฐบาลในยุคนั้นต้องเร่งยกร่างแก้ไขกฎหมายลูกในระดับกฎกระทรวงและระเบียบกระทรวงนับร้อยฉบับที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ., พ.ร.ฎ. และ พ.ร.ก. ที่เป็นกฎหมายแม่ เพื่อเร่งรัดถ่ายโอนอำนาจการปกครองและกระจายรายได้ไปสู่อำเภอท้องถิ่น รวมทั้งแปรเปลี่ยนให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ., นายกเทศมนตรี, และนายก อบต. โดยตรงจากประชาชนซึ่งเป็นระบบประธานาธิบดี มิใช่ระบบสภาเหมือนในอดีต ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจถ่วงดุลนายก อบจ. ได้น้อยลงเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งฉบับปัจจุบัน และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๓ ยังคงกำหนดให้การปกครองส่วนภูมิภาคดำรงอยู่ในประเทศไทย โดยให้ ผวจ. และ นอภ. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ - ๕๘ และมาตรา ๖๑ - ๖๕ เหมือนเดิม แต่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมาในรูปแบบเดียวกับประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน

บริบทของราชการส่วนกลาง - ราชการส่วนภูมิภาค - ราชการส่วนท้องถิ่น ในรัฐไทยปัจจุบัน

การเมือง กับ ระบบราชการ เป็นสถาบันที่ต้องอยู่ร่วมกันเสมือนเหรียญเงินตราของทุกสกุลเงินที่มีรูปลักษณ์ ๒ ด้านอยู่ในเหรียญเดียวกันรัฐบาลของทุกประเทศในทุกยุคสมัยภายใต้ระบอบการเมืองทุกระบบจึงต้องมีระบบราชการเป็นกลไกขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายของฝ่ายการเมืองไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเช่นเดียวกันกับรัฐไทยทั้งในยุคระบอบเผด็จการและระบอบประชาธิปไตยที่มีโครงสร้างระบบราชการ ๓ ส่วน ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง, ราชการส่วนภูมิภาค, และ ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนกลางของประเทศไทย ประกอบด้วยส่วนราชการ ๒๐ กระทรวง ๑๕๒ กรม และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีที่มีฐานะเทียบเท่ากรมอีก ๒๔ ส่วนราชการ มีข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้าง รวมกันทั้งหมดประมาณ ๘.๕ - ๙ แสนคน (ไม่นับรวมข้าราชการครู ๔.๑๕ แสนคน ข้าราชการทหาร ๔.๑๐ แสนคน ข้าราชการตำรวจ ๒.๒ แสนคน, พนักงานรัฐวิสาหกิจ ๒.๒๓ แสนคน และลูกจ้างต่าง ๆ อีกประมาณ ๑.๙ แสนคน) ราชการส่วนกลางมีงบประมาณปีละ ๒ - ๒.๕ ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๖๕ - ๗๐ ของรายได้แผ่นดิน ตามข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๖๕ รายงานไว้ว่ารัฐบาลไทยมีงบประมาณ ๓.๑ ล้านล้านบาท โดยแบ่งเป็นงบของราชการส่วนกลาง ๒.๑ ล้านล้านบาท กระทรวงที่มีงบประมาณมากที่สุด ๕ อันดับแรก คือ กระทรวงศึกษาธิการ ๓.๓๒ แสนล้านบาท, กระทรวงมหาดไทย ๓.๑๖ แสนล้านบาท



(เป็นเงินอุดหนุน อปท. ๒.๓๘ แสนล้านบาท) กระทรวงการคลัง ๒.๙๔ แสนล้านบาท กระทรวงกลาโหม ๒.๐๓ แสนล้านบาท และกระทรวงคมนาคม ๑.๗๕ แสนล้านบาท กระทรวงที่มีงบประมาณน้อยที่สุด ๕ อันดับสุดท้าย คือ กระทรวงดิจิทัล ๖.๙๗ พันล้านบาท กระทรวงพาณิชย์ ๖.๕๒ พันล้านบาท กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ๕.๑๖ พันล้านบาท กระทรวงอุตสาหกรรม ๔.๓๘ พันล้านบาท และกระทรวงพลังงาน ๒.๗๑ พันล้านบาท

ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ๗๖ จังหวัด ๘๗๘ อำเภอ และหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่ต้นสังกัดกำหนดไว้ใน พ.ร.ฎ. ให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค (๗,๐๓๖ ตำบล และ ๗๔,๗๐๐ หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองในชนบทตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ฯ แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค) สำนักงาน ก.พ. ไม่มีข้อมูลชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรภาครัฐในราชการส่วนภูมิภาค แต่ประเมินได้ว่า จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศมีข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างรวมกันทั้งสิ้นประมาณ ๗๕,๐๐๐ - ๘๕,๐๐๐ คน (ไม่นับรวมข้าราชการครู, ข้าราชการทหาร, ข้าราชการตำรวจ และลูกจ้าง รพ.ในสังกัด สธ.) เช่นเดียวกันกับสำนักงานงบประมาณที่ไม่มีข้อมูลชัดเจนเกี่ยวกับเม็ดเงินงบประมาณของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะจัดสรรแบ่งปันเงินลงไปให้หน่วยงานใต้สังกัดในระดับ จังหวัดและอำเภอ แต่ประเมินได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคทั้งระบบมีงบประมาณโดยเฉลี่ยไม่เกินปีละ ๘ - ๙ หมื่นล้านบาท หรือไม่ถึงร้อยละ ๕ ของงบกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด

ราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีปลัด กทม. ปลัดเมืองพัทยา ปลัด อบจ. ปลัดเทศบาล และปลัด อบต. เป็นหัวหน้าเหล่าข้าราชการท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้บริหาร อปท. ๗,๘๕๐ แห่ง (กทม.,เมืองพัทยา, อบจ. ๗๖ แห่ง, เทศบาลนคร ๓๐ แห่ง, เทศบาลเมือง ๑๙๕ แห่ง, เทศบาลตำบล ๒,๒๔๗ แห่ง, และ อบต. ๕,๓๐๐ แห่ง) นั้น มีข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้างรวมกันทั้งระบบประมาณ ๕๖๕,๐๐๐ คน มีรายได้ ประมาณร้อยละ ๒๕ - ๓๐ ของรายได้แผ่นดิน หรือประมาณปีละ ๗ - ๘ แสนล้านบาท โดยข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๖๕ รายงานไว้ว่า อปท.ทั้งระบบมีรายได้รวมกันทั้งสิ้น ๗.๒๓ แสนล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บภาษีให้ ๒.๒๔ แสนล้านบาท รัฐบาลกลางแบ่งภาษีให้ ๑.๘๖ แสนล้านบาท รัฐบาลกลางจัดสรรเงินอุดหนุนให้ ๒.๓๘ แสนล้านบาท และรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ๖.๕๗ หมื่นล้านบาท (อปท. เกือบทั้งหมดมีรายได้ของตนเองไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายในทุกปี)

เมื่อเปรียบเทียบกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมมองเห็นได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กมาก อีกทั้งมีโครงสร้างซ้อนซ้อนสาขานานในข้อเท็จจริงที่มีหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรม หลายหน่วยที่เข้าไปปฏิบัติงานในเขตจังหวัดและอำเภอ แต่ต้นสังกัดในส่วนกลางมิได้กำหนดไว้ใน พ.ร.ฎ. ให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค (หลายกระทรวงใช้วิธีออก “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฯ” ให้เรียกชื่อหน่วยงานในสังกัดที่ปฏิบัติงานในจังหวัดและอำเภอว่าเป็น “หน่วยงานเขต” เพื่อเลี่ยงการอยู่ใต้บังคับบัญชาของ ผวจ. และนอภ. รวมทั้งการออกประกาศกระทรวงและหนังสือสั่งการข้ามอำนาจ ผวจ. ในลักษณะที่ขัดต่อมาตรา ๕๘ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ)

ในปัจจุบัน ผวจ. และ นอภ. ยังคงมีภาพลักษณ์เป็นผู้ทรงอำนาจในสายตาของคนจำนวนมากที่เข้าใจผิดอยู่กับมโนทัศน์ *เจ้าเมืองในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช* และ *ผวจ.ในยุคเผด็จการ พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๑๕* โดยข้อเท็จจริง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของ ผวจ. และ นอภ. มีข้อจำกัดทั้งในด้านโครงสร้าง

บุคลากร และงบประมาณเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น สำนักงานจังหวัดที่เป็นหน่วยงานใต้บังคับบัญชาโดยตรงของ ผวจ. มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่มีข้าราชการและลูกจ้างเพียงจังหวัดละ ๒๕ - ๔๐ คน มีงบประมาณปีละ ๘ - ๑๐ ล้านบาท จังหวัดต่าง ๆ มีราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดเพียง ๑๕-๒๐ หน่วยงาน อาทิ สนง.เกษตรจังหวัด สนง.ปศุสัตว์จังหวัด สนง.ประมงจังหวัด ที่มีข้าราชการหน่วยงานละ ๕ - ๑๐ คน แต่ละหน่วยงานมีงบประมาณเพียงปีละ ๑ - ๒ ล้านบาท ที่ว่าการอำเภอซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบทุกตำบลหมู่บ้านในเขตอำเภอ มีข้าราชการและลูกจ้างอำเภอละ ๑๕ - ๒๕ คน มีงบประมาณโดยเฉลี่ยเพียงอำเภอละ ๑ ล้านบาท สนง.เกษตรอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ ประมงอำเภอ มีข้าราชการหน่วยงานละ ๒ - ๓ คน แต่ละหน่วยงานมีงบประมาณปีละไม่ถึง ๑ ล้านบาท เป็นต้น **เปรียบเทียบกับ อบจ.** ที่มีข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้างแห่งละ ๓๐๐ - ๖๐๐ คน แต่ละ อบจ. มีงบประมาณปีละ ๘๐๐ - ๓,๙๐๐ ล้านบาท

เทศบาลนครและเมืองพัทยา มีพื้นที่รับผิดชอบเพียง ๑๐๐ - ๓๐๐ ตารางกิโลเมตร แต่มีข้าราชการและลูกจ้างเป็นจำนวนมากถึงแห่งละ ๕๐๐ - ๑,๐๐๐ คน มีงบประมาณแห่งละ ๖๐๐ - ๓,๘๐๐ ล้านบาท และ **อบต.** มีพื้นที่รับผิดชอบ ๑ ตำบล มีข้าราชการและลูกจ้างแห่งละ ๓๐ - ๕๐ คน มีงบประมาณปีละ ๒๐ - ๓๐๐ ล้านบาท เป็นต้น

แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในอนาคต

กระแสความคิดให้มีการเลือกตั้ง ผวจ. เริ่มเป็นที่สนใจในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นแนวคิดตามปรัชญาประชาธิปไตยที่สวงาม และ ผวจ.บางคนอาจรู้สึกยินดีที่จะได้รับการปลดทุกข้อออกจากพันธกิจที่แบกรับอยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของบ้านเมืองแล้ว แนวคิดที่จะให้มีการเลือกตั้ง ผวจ.จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมกับสภาพชีวิตจริงทางการเมืองและสิ่งแวดล้อมในสังคมไทยปัจจุบัน รวมทั้งเปรียบเทียบกับอารยะประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวเหมือนกับประเทศไทย ตัวอย่างเช่น **สาธารณรัฐฝรั่งเศส** ที่ยังคงให้มีระบบราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ๑๐๐ จังหวัด และอำเภอ ๓๒๐ อำเภอ เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับรัฐบาลท้องถิ่น ๒๖ มณฑล ๑๐๐ จังหวัด ๓๖,๗๐๐ เทศบาลชุมชน และ **ราชอาณาจักรสวีเดน** ที่ยังคงมีระบบราชการส่วนภูมิภาคที่ประกอบด้วย ๒๑ แคว้น เพื่อเชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ๒๙๐ แห่ง โดยให้มีผู้ว่าราชการแคว้นที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และ **สหราชอาณาจักร** ที่ยุบเลิกระบบราชการส่วนภูมิภาคไปทั้งหมดตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ ๑๙ แต่ถัดมาในศตวรรษที่ ๒๐ จึงกลับมาจัดตั้งหน่วยงานภูมิภาคในระดับแคว้นต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่เพื่อเชื่อมโยงประสานนโยบายของรัฐบาลกลางและถ่วงดุลอำนาจท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ อาทิ Government Offices for the Regions, Regional Development Agencies, และ Regional Chambers และ **ประเทศญี่ปุ่น** ที่เริ่มพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๕ (พ.ศ. ๒๔๘๘) และเพิ่มการกระจายอำนาจลงไปที่ท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยมาจนถึงทศวรรษของปี ค.ศ. ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๒) จึงทยอยยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคให้เหลือเพียง ส่วนกลาง กับ ส่วนท้องถิ่น ที่ประกอบด้วย ๔๗ จังหวัด และเทศบาลประเภทต่าง ๆ ๓,๒๕๘ เทศบาล ซึ่งทั้ง ๔ ประเทศดังกล่าวในข้างต้นล้วนมีประชาชนที่มีมาตรฐานชีวิตสูงและเป็นสังคมปลอดคอร์รัปชันทั้งสิ้น



เช่นนี้แนวคิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทยปัจจุบันจึงมีโจทย์สำคัญที่ควรไตร่ตรองอย่างรอบคอบใน ๓ ประเด็น คือ (๑) การเลือกตั้ง ผวจ. จะบริสุทธิ์โปร่งใสหรือไม่ (๒) การเลือกตั้ง ผวจ. จะแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้หรือไม่ และ (๓) การเลือกตั้ง ผวจ. จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง อปท.กับรัฐบาลกลางได้โดยง่ายหรือไม่

ในประเด็นแรก การเลือกตั้งในสังคมประชาธิปไตยไทยที่เคยใช้สิทธิพลชนหมู่และตระเวนแจกซองเท้า แจกปลาหูในอดีต ๕๐ - ๖๐ ปีที่ผ่านมา ได้ถูกปรับเปลี่ยนกลยุทธมาเป็นการใช้เงินเป็นปัจจัยซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันดาษดื่นจนถึงกับมีผู้ให้คำนิยามว่าเป็นวิถีธนาธิปไตย แม้ผลการเลือกตั้งผู้ว่า กทม. และในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๔ พ.ค. ๒๕๖๖ เริ่มมีความหวังกับ *วัฒนธรรมการเมืองใหม่* ที่ประชาชนจำนวนมากไม่ให้ความร่วมมือกับการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ผสมผสานไปกับ *วัฒนธรรมการเมืองดั้งเดิม* ที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของวิถีธนาธิปไตย ผู้เชี่ยวชาญการเลือกตั้งคาดกันว่าการเติบโตของวัฒนธรรมการเมืองใหม่จะต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่า ๒ สมัยการเลือกตั้งในอนาคตข้างหน้า โดยเฉพาะในเวทีเลือกตั้ง อปท.ที่ผ่านมาผู้ชนะต้องจ่ายเงินกันเป็นจำนวนมากอย่างน่าตกใจ ฉะนั้นจึงมีการประเมินกันว่าหากมีการเลือกตั้ง ผวจ. ขึ้นเมื่อใด เมื่อนั้นก็จะได้เห็นการซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันอย่างหนักหน่วงแพร่สะพัดไปทั่วประเทศ

ในประเด็นที่สอง ไม่มีผู้ใดปฏิเสธว่ารัฐไทยมีปัญหาร้ายแรงเรื้อรังอยู่กับระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชันในแวดวงการเมืองและระบบราชการทุกระดับ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงนั้นราชการส่วนภูมิภาคมีปัญหาเหล่านี้้อย่างมาก เพราะ ผวจ. และ นอก. มีอำนาจค่อนข้างจำกัดในการบริหารงานบุคคลกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการจากหลากหลายต้นสังกัดและไม่มียกงบประมาณจำนวนมากให้โงกกินได้โดยสะดวก *เปรียบเทียบกับราชการส่วนกลาง* ที่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีกรมต่าง ๆ มีอำนาจใช้ระบบอุปถัมภ์ครอบงำระบบคุณธรรมให้คุณให้โทษเหล่าข้าราชการในสังกัดได้อย่างกว้างขวาง และบางแห่งมีการซื้อขายตำแหน่งเป็นที่บั่นทอนขวัญกำลังใจข้าราชการสุจริตที่มีความรู้ความสามารถ อีกทั้งราชการส่วนกลางมีงบประมาณมหาศาลให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูงบางคนร่วมมือกันฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเม็ดเงินนับพันนับหมื่นล้านบาท *เช่นเดียวกับในส่วนท้องถิ่น* ที่ผู้บริหาร อปท.ใช้ระบบอุปถัมภ์ให้คุณให้โทษข้าราชการท้องถิ่นได้โดยง่ายและมีการซื้อขายตำแหน่งกันอย่างดาษดื่นคอร์รัปชันรวมทั้งมีปัญหาคอร์รัปชันมากมายในการดำเนินแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ เป็นเม็ดเงินนับสิบนับร้อยล้านบาทภายใต้ความร่วมมือของฝ่ายการเมืองกับข้าราชการท้องถิ่นคอร์รัปชันข้อเท็จจริงเหล่านี้ปรากฏชัดแจ้งอยู่ในฐานข้อมูลการไต่สวนสืบสวนและจำนวนคดีทุจริตฯ ของ สตง.และ ปปช. *เช่นนี้จึงมองไม่เห็นว่าการเลือกตั้ง ผวจ. จะเป็นความหวังใหม่ให้กับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และปัญหาคอร์รัปชันได้แต่อย่างใดความสำเร็จในการรักษาโรคมะเร็งร้ายดังกล่าวในระบบราชการไทย จำเป็นต้องปฏิรูปการใช้เทคนิคและเครื่องมือชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกับนานาชาติและจะต้องปฏิรูปมาตรการควบคุมและตรวจสอบการทุจริตให้เข้มข้นมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งจะต้องปฏิรูปองค์กร/หน่วยตรวจสอบการทุจริตและแก้ไขกฎหมายปราบคอร์รัปชันให้มีความศักดิ์สิทธิ์กำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างไม่ปรานีให้มีโทษจำคุกอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๑๐ - ๒๐ ปี เป็นต้น*

ในประเด็นที่สาม คือข้อกังวลของบรรดาฝ่ายความมั่นคงทั้งหลายว่าการเลือกตั้ง ผวจ. และการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคจะทำให้รัฐไทยไม่มี *โซ่ข้อกลาง* เชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับ อปท. ๗,๘๕๐ แห่ง

ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าวิตกอย่างยิ่ง โดยข้อเท็จจริง อปท.ทั้งหลายในประเทศไทยล้วนมีอิสระในการบริหารงาน นโยบาย การบริหาร งานบุคคล การบริหารงบประมาณเป็นอย่างมาก อีกทั้งรัฐบาลกลางมีศักยภาพต่ำมาก ในการติดตามดูแลความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณและตรวจสอบการทุจริตของ อปท. และถ้าหาก ในอนาคตมี อปท.ใด หรือมี อปท.จำนวนมากร่วมกันดำเนินนโยบายที่ขัดต่อหลักการสำคัญของรัฐ ก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งปั่นป่วนขึ้นในสังคมไทย และอาจนำไปสู่ภาวะวิกฤตเหมือนกรณีของ Scotland ในสหราชอาณาจักร และกรณีของ ๔ จังหวัด ในแคว้น Catalan ของราชอาณาจักรสเปน และกรณีของรัฐ Bavaria ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่ขัดแย้งกับรัฐบาลกลางในหลายเรื่องหลายประเด็น และขยายวงกว้างไปถึง จะใช้ประชนชาติประกาศอิสรภาพแยกตัวออกไปจัดตั้งรัฐใหม่ เป็นต้น

เมื่อประมวลข้อเท็จจริงใน ๓ ประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นส่วนตัวว่าราชการ ส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นต้องดำรงไว้เพื่อเชื่อมโยงแนวนโยบายของรัฐบาลกลางและถ่วงดุลอำนาจ กับ อปท.ที่มีอยู่ในทุกระดับเต็มพื้นที่ทุกตารางนิ้วของราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ อปท.ในรัฐไทยยังมีปัญหาสำคัญเรื้อรังที่คนทั่วไปมองไม่เห็นอีกอย่างน้อย ๓ เรื่องใหญ่ ๆ คือ (๑) การใช้จ่ายงบประมาณใน แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ไม่คุ้มค่าการลงทุน (๒) การจ้างบุคลากรเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็น ไม่สมดุลกับปริมาณงาน (๓) ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้อย่างมหาศาลระหว่าง อปท.ขนาดใหญ่ - ขนาดกลาง - ขนาดเล็ก ซึ่งปัญหาทั้ง ๓ เรื่องนี้มีความจำเป็นต้องเร่งรีบแก้ไขโดยเร็วเพื่อรักษาผลประโยชน์ของบ้านเมือง โดยรัฐบาลกลางจะต้องลงไปช่วยปฏิรูปวินัยการคลังที่ย่อนยานเป็นอย่างมากของ อปท.ทั้งหลาย และ ทบทวนหลักเกณฑ์การกระจายรายได้แผ่นดินเฉลี่ยปีละ ๗ - ๘ แสนล้านบาทลงไปให้ อปท. ๗,๘๕๐ แห่ง อย่างเป็นธรรม

โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องที่ ๓ กรณี อปท.ขนาดใหญ่ ๑๑๑ แห่งมีรายได้ปีละ ๖๐๐ - ๓,๙๐๐ ล้านบาท และ อปท. ขนาดกลาง ๖๑๒ แห่งที่มีรายได้ปีละ ๑๐๐ - ๕๐๐ ล้านบาท *เปรียบเทียบกับ* อปท.ขนาดเล็ก ในชุมชนเมือง ๓,๒๖๕ แห่ง ที่มีรายได้ปีละ ๕๐ - ๑๐๐ ล้านบาท และ อปท.ขนาดเล็กในชนบท ๓,๘๖๒ แห่งที่มี รายได้ปีละ ๒๐ - ๕๐ ล้านบาท (เมื่อลองลึกลงไปดูฐานข้อมูลรายได้ของ อปท. ทั้งหลายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๖๕ จะพบว่า อปท.ขนาดใหญ่ ๑๑๑ แห่งมีรายได้รวมกันเฉลี่ยปีละ ๑.๘ - ๒.๒ แสนล้านบาท คูณด้วยเวลา ๒๓ ปี นับเป็นเม็ดเงินมหาศาลถึง ๔.๑๕ - ๕.๐๖ ล้านล้านบาท แต่ต้องถินเหล่านั้ เจริญเติบโตขึ้นมาให้เห็นเป็นรูปธรรมค่อนข้างช้ามาก) ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้สามารถแก้ไขให้สำเร็จได้ในทันที ภายใต้โครงสร้างภาษีเดิม โดยรัฐบาลกลางเพียงแก้ไขหลักเกณฑ์การแบ่งภาษีและการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เป็นรายได้แผ่นดินลงไปให้อปท.ขนาดเล็กทุกแห่งปีละไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ล้านบาทและเมื่อใดที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำนี้ แก้ไขได้สำเร็จ เมื่อนั้นเราก็จะได้เห็นชนบทไทยเจริญเติบโตขึ้นอย่างถ้วนหน้าภายในเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี

แนวคิดให้มีการเลือกตั้ง ผวจ. ย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการไทยให้ เหลือเพียงราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นส่วนตัวว่าควรเป็นเรื่อง ของอนาคตที่ไม่ไกลนักในการรอคอยการเติบโตของวัฒนธรรมการเมืองใหม่ให้ขึ้นมาเป็นเสียงข้างมากอย่าง ชัดเจนในสังคมไทย อันจะส่งผลให้เวทีการเลือกตั้งหลุดพ้นจากวิถีธนาธิปไตย และเมื่อนั้นสังคมไทยจะต้อง เลือกตัดสินใจกันว่าสมควรเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบราชการให้เป็นไป ตาม Model ของประเทศญี่ปุ่น หรือให้คงไว้ในรูปแบบเดิมตาม Model ของฝรั่งเศส แต่โดยข้อเท็จจริง ในปัจจุบันที่ปรากฏชัดแจ้งว่า อปท.ในรัฐไทยมีปัญหาคอรัปชั่น เรื้อรังหลายเรื่องหลายประเด็น การแก้ไขปัญหา



ให้ตรงประเด็นจำเป็นต้องพิเคราะห์พยาธิสภาพของปัญหาเหล่านั้น และเลือกใช้วิธีการรักษาที่ถูกต้อง ดังนั้น การเลือกตั้ง ผวจ.จึงไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด ข้าราชการอาจทำให้ปัญหาต่าง ๆ ของ อปท.ไทยทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาคอร์รัปชันและความไร้วินัยการคลังภายใต้บริบท การบริหารงานท้องถิ่นที่มีอิสระสูงมาก

โดยข้อเท็จจริงทั้งหลายทั้งปวงวิญญูชนย่อมมองเห็นได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคภายใต้ภาวะ ขาดแคลนทรัพยากรการบริหารเป็นอย่างมากในปัจจุบันต้องแบกรับพันธกิจในการเป็นตัวแทนของ รัฐบาลกลางและถ่วงดุลอำนาจกับ อปท. แต่ในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลกลางได้กระจาย อำนาจการปกครองและทรัพยากรการบริหารทั้งหลายโดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณลงไปให้ อปท. ทั้งระบบเป็นเม็ดเงินประมาณร้อยละ ๒๗ - ๒๙ ของเงินรายได้แผ่นดินในทุก ๆ ปี *เปรียบเทียบกับ ราชการส่วนภูมิภาค* ที่มีจำนวนบุคลากรน้อยมากและได้รับแบ่งปันงบประมาณปีละไม่ถึงร้อยละ ๕ ของกระทรวงต้นสังกัด *ยกเว้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ ที่รัฐบาลยุคนั้นจัดสรรงบประมาณลงไป ให้ ผวจ.CEO จัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในทุก ๆ ปีงบประมาณ จังหวัดละ ๓๐๐ - ๕๕๐ ล้านบาท (รวม ๗๖ จังหวัดเป็นเม็ดเงินประมาณปีละ ๒๒,๐๐๐ - ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ประมาณร้อยละ ๘ - ๑๐ ของงบประมาณกระทรวงมหาดไทย)* ดังนั้นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลกลางควรเร่ง แก้ไขโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองก็คือปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรการบริหารของราชการ ส่วนภูมิภาค โดยจะต้องกำกับนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์ให้ทุกกระทรวงต้นสังกัดสนับสนุน บุคลากรและงบประมาณลงไปให้หน่วยงานในระดับจังหวัดและอำเภออย่างเพียงพอต่อปริมาณงาน เพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาคมีศักยภาพสูงขึ้นกว่าเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งจะต้องปฏิรูประบบ คุณธรรมในการบริหารงานบุคคลอย่างจริงจังจับคู่ไปกับการปฏิรูปกฎหมายและมาตรการป้องกัน ปราบปรามคอร์รัปชันที่เข้มข้นเด็ดขาดในมาตรฐานเดียวกับสิงคโปร์, ญี่ปุ่น, และอารยประเทศ ที่ปลอดคอร์รัปชันตามที่คุณเขียนได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น

ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาคของ รัฐไทย และเป็นประโยชน์ต่อการถกแถลงของทุกฝ่ายในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในวงกว้างต่อไป

บรรณานุกรม

- ชยาจุธ จันทร และคณะ. (๒๕๕๓). *วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.
- ชำนาญ ยุวบูรณ์. (๒๕๐๓). *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางกาปกครองของกฎหมายไทย*.
พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (๒๕๓๙). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ : บริษัทพิชเนศพรีนติ้งเซ็นเตอร์.
- สุกิจ เจริญรัตน์กุล (บรรณาธิการ). (๒๕๒๙). *การเมือง - การบริหารราชการไทย. รวมบทความนักวิชาการ
ต่างประเทศ ภาค ๑ - ภาค ๒*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- สุกิจ เจริญรัตน์กุล. *ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของ อปท.ในประเทศไทยปัจจุบัน*. เอกสารประกอบคำบรรยาย
วิชาการคลังท้องถิ่นไทย หลักสูตรปริญญาโท วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นไทย มหาวิทยาลัย
ขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔.
- _____. (๒๕๕๔). “บทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับการแก้ไขปัญหา
ความเหลื่อมล้ำรายได้ของ อปท.ในประเทศไทยปัจจุบัน” ใน *๙ ปีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*.
กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. หน้า ๗ - ๒๑.
- Catherine Gremion. (2002). *Local Government Development in France : Comparison With
Japan*. Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Gunilla Herolf. (2004). *France, Germany, and the United Kingdom : Cooperation in Time of
Turbulence*. Stockholm : Stockholm University Press.
- Joseph LaPalombara (ed.). (1967). *Bureaucracy and Political Development*. Princeton :
Princeton University Press.



สถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย พนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการ

THE LEGAL STATUS OF GOVERNMENT PERSONNEL
DISCIPLINARY ORDERS ACCORDING TO EMPLOYMENT CONTRACTS

อภิรักษ์ แก้วพวง*

บทนำ

บุคลากรของส่วนราชการมีอยู่ด้วยกันหลากหลายประเภท ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งบุคลากรดังกล่าวต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการ นอกจากนี้ ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหรือระเบียบที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ในกรณีที่บุคลากรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบก็อาจถูกส่วนราชการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นได้ โดยที่การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยข้าราชการและลูกจ้างตามกฎหมายและระเบียบ

* พนักงานคดีปกครอง สำนักกฎหมาย สำนักงานศาลปกครอง, นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, e-mail : apirkae@gmail.com

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่องสถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการ หลักสูตรนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่เกี่ยวข้องโดยตรง เมื่อส่วนราชการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือลูกจ้างชั่วคราวแล้วคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง

มีปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ กรณีพนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข และลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการทำสัญญาจ้าง ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ระหว่างบุคลากรกลุ่มนี้กับส่วนราชการจึงเป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติส่วนราชการมักออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยบุคลากรกลุ่มนี้ กรณีจึงมีปัญหาคือ หากบุคลากรกลุ่มนี้กระทำความผิดวินัยและส่วนราชการได้ดำเนินการทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจะมีสถานะเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาหรือมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกันนี้ส่งผลต่อสิทธิของพนักงานราชการและลูกจ้างซึ่งถูกดำเนินการทางวินัย หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนของส่วนราชการ และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^๑ และประเด็นเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตลอดจนอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง

๑. ส่วนราชการในระบบกฎหมายไทย

ด้วยเหตุที่รัฐมีภารกิจในการกระทำการเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะทางปกครองหรือบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แต่เนื่องจากรัฐไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองได้

^๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๑ล๑

๑ล๑

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑ล๑

๑ล๑



จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่ได้รับมอบในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎ ระเบียบ การอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนด ยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักการจำแนก ประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, ๒๕๕๘: ๕-๖) ในระบบกฎหมายไทยได้มีการจัดตั้ง หน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยมีหน้าที่และบทบาทภารกิจที่แตกต่าง กันออกไป ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงลักษณะสำคัญและประเภทของส่วนราชการในประเทศไทยตามลำดับ

๑.๑ ความหมายของส่วนราชการ

ส่วนราชการ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็น แบบแผน มีการจัดลำดับขั้นการบังคับบัญชาการตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจ หน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานโดยมีข้อกำหนดวินัยเพื่อควบคุม ความประพฤติของบุคลากรในส่วนราชการมีระบบการจัดเก็บเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐาน ในการตรวจสอบ มีการจัดระบบการคัดเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานโดยยึดถือหลักความสามารถ เป็นระบบ ที่ยึดถือหลักการตามตัวบทกฎหมาย และแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และขอบเขตการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน (มุสสตี สัตยามานะ และสุพัตรา เพชรมณี, ๒๕๒๓: ๒๐ - ๒๑) ส่วนราชการจึงมีลักษณะสำคัญ ๕ ประการ (ประยูร กาญจนกุล, ๒๕๓๕: ๑๑๖-๑๑๘) ได้แก่

๑. ส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยที่รัฐเป็นผู้บังคับบัญชาและ เป็นผู้รับผิดชอบการกระทำของหน่วยงาน

๒. ผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการมีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการตามกฎหมาย มิใช่สัญญาเหมือนลูกจ้างเอกชน ข้าราชการต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับตำแหน่งหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะระเบียบนั้น จะออกมาก่อนหรือหลังจากตนเข้ารับราชการ และระเบียบดังกล่าวยังใช้กับข้าราชการทุกคนอย่างเสมอ หน้าที่สำหรับการบริหารงานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรส่วนราชการนี้เป็นไปตามระบบการ บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันส่วนราชการมีบุคลากรประเภทอื่นนอกจากข้าราชการมีอยู่ด้วยกัน หลายประเภท สำหรับรายละเอียดจะกล่าวต่อไป

๓. ส่วนราชการใช้งบประมาณแผ่นดินซึ่งได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนใน การดำเนินการกิจกรรม ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายเอกชน แต่มีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินของส่วนราชการไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ ทรัพย์สินของ แผ่นดินไม่อาจถูกยึดหรือยกอายุความได้สิทธิมาเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน หรือการโอนทรัพย์สินของแผ่นดินก็ไม่อาจใช้วิธีการเดียวกับเอกชน แต่ต้องกระทำโดย อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

๔. ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำหรือดำเนินการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นการสั่งการฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับคำสั่งก่อน

๕. ส่วนราชการมักจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชน โดยมากเป็นการบริการสาธารณะที่ให้เปล่าและไม่ได้เรียกเก็บค่าบริการดังเช่นเอกชน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีส่วนราชการอาจเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการแต่เฉพาะกรณีที่รัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าบริการนั้น ผู้รับบริการได้รับบริการเป็นพิเศษมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมทั้งหมดเช่นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนโอนที่ดิน หรือค่าธรรมเนียมการต่อใบอนุญาตขับขี่

๑.๒ ประเภทของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทย

การแบ่งประเภทของส่วนราชการนั้น อาจแบ่งได้หลากหลายประเภทโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน สำหรับบทความนี้จะขอแบ่งประเภทของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทยโดยพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้จัดตั้งส่วนราชการขึ้น ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

๑.๒.๑ ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม เฉพาะแต่ราชการส่วนกลางเท่านั้นถือมีสถานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งราชการส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หรือส่วนราชการซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีสถานะเป็นส่วนราชการ

๑.๒.๒ ส่วนราชการตามกฎหมายอื่น

นอกจากกระทรวงทบวงกรมหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีสถานะเทียบกรมซึ่งเป็นราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะมีสถานะเป็นส่วนราชการแล้ว ในปัจจุบันได้มีหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในการจัดระเบียบบริหารตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีสถานะเป็นส่วนราชการ เช่น

๑) หน่วยธุรกิจศาล ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒) หน่วยงานธุรกิจของรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๓) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑



๔) สำนักงานอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีข้อสังเกตว่า ส่วนราชการตามกฎหมายอื่นมักเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่อยู่บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งแตกต่างจากกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีสถานะเทียบเท่ากรม ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๑.๓ เครื่องมือทางกฎหมายในการจัดหาบุคคลธรรมดาเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการ

เป็นที่ทราบกันดีว่าส่วนราชการถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่เนื่องจากไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองได้ส่วนจึงจำเป็นต้องคัดเลือกบุคคลธรรมดาเพื่อเข้าเป็นบุคลากรของส่วนราชการ โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อใช้ก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับบุคคลธรรมดาเพื่ออภิสิทธิ์และหน้าที่ระหว่างกัน ซึ่งเครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าว ได้แก่

๑.๓.๑ คำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่สำคัญที่สุดมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียวไปยังผู้รับคำสั่ง โดยการสั่งการนั้นมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการ งดเว้นการกระทำหรือยอมให้บุคคลอื่นกระทำการโดยไม่เข้าขัดขวางหรือมีผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครอง โดยการสั่งการดังกล่าวเป็นการสั่งการที่มีผลเฉพาะรายและมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาในทางกฎหมายมหาชน ไม่ใช่การกระทำในทางข้อเท็จจริง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๖๕: ๔๑๑)

ในระบบกฎหมายไทยได้นิยามความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการการอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแสดงเจตนากำหนดหน้าที่ให้กับเอกชนได้ฝ่ายเดียวโดยที่เอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม เนื่องจากในกฎหมายมหาชนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้แทนรัฐย่อมมีฐานะเหนือกว่า เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม คำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในลักษณะเป็นการสั่งการหรือคำสั่งให้เอกชนกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการกำหนดสิทธิหน้าที่ให้กับบุคคล ซึ่งโดยหลักผู้รับคำสั่งไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมเพียงแต่รับการแสดงเจตนาว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐมีเจตนามุ่งต่อผลหรือความมุ่งประสงค์ในทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งผู้รับคำสั่งมีหน้าที่

ต้องปฏิบัติโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมหรือสมัครใจ (วิชญ์ วรวิญญู ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์ และเจตน์ สถาวร ศีลพร, ๒๕๕๑: ๑๗๘ – ๑๘๐)

เนื่องจากการการออกคำสั่งทางปกครองถือเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักดังกล่าวมีความหมายว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่ายปกครองออก คำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นใดที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือกระทำการดังกล่าวโดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (Ultra vires) หรือขัดต่อหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องถือว่ากฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ๒๕๖๒: ๓๗) ซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมันยังได้กำหนดให้การกระทำทางปกครองซึ่งรวมถึงสัญญาทางปกครองจะต้องผูกพันต่อบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักกฎหมาย ในฐานะที่เป็นที่มาของอำนาจและเป็นเงื่อนไขและวิธีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอีกด้วย (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔: ๓๕)

เมื่อส่วนราชการอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองให้บุคลากรเข้าเป็นบุคลากรของส่วนราชการ ซึ่งเราเรียกว่า “คำสั่งบรรจุแต่งตั้ง” แล้ว สิทธิและหน้าที่ระหว่างส่วนราชการกับบุคคลธรรมดาที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งดังกล่าวย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยบุคลากรประเภทนั้น ๆ โดยนิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับบุคลากรที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นความสัมพันธ์ฝ่ายเดียวจากการกำหนดโดยรัฐหรือส่วนราชการ และเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจะต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงฐานะของตนโดยบทกฎหมาย แม้ว่าจะทำให้เสียสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับตามกฎหมายเดิมก็ตาม โดยบุคลากรของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทยที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ ได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้างประจำสำหรับรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

๑.๓.๒ สัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการก่อดินติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับเอกชน เนื่องจากในบางกรณีรัฐไม่อาจใช้อำนาจในการออกคำสั่งเพื่อบังคับเอาจากเอกชน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดบริการสาธารณะได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ในทางกลับกัน รัฐจึงต้องใช้สัญญาเป็นเครื่องมือในการก่อดินติสัมพันธ์กับเอกชนเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุวัตถุประสงค์ เช่น การจัดทาสถูอุปกรณ์สำนักงาน การสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งรวมถึงการจ้างบุคลากรของส่วนราชการ ในแง่นี้รัฐจะมีสถานะเท่าเทียมกับเอกชน ไม่ได้มีอำนาจเหนือดังเช่นการใช้อำนาจทางกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง



สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.๒๕๔๒ โดยได้มีการนิยามความหมายและกำหนดลักษณะของสัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า “สัญญาทางปกครองหมายความว่า ...” นั้น เป็นการจงใจบัญญัติของผู้ร่างกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยได้ตีความถ้อยคำดังกล่าวซึ่งสามารถตีความได้ว่า ไม่เพียงองค์ประกอบของสัญญาทางปกครองทั้งสององค์ประกอบที่จะทำให้เป็นสัญญาทางปกครองได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น หากแต่องค์กรผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยยังสามารถวินิจฉัยเพิ่มเติมได้อีกด้วยว่าสัญญาใด มีองค์ประกอบหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากองค์ประกอบทั้งสองประการที่กำหนดไว้ แต่อาจจะเข้าข่ายหรือมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองอีกด้วย (สุรพล นิติไกรพจน์. ๒๕๕๕: ๑๘) โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ กำหนดประเภทสัญญาทางปกครองเพิ่มเติม (นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง ๒๕๕๖: ๒๒๓) ซึ่งได้วินิจฉัยโดยใช้หลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (ฤทัย หงส์สิริ. ๒๕๕๗: ๕๔.) โดยวินิจฉัยว่า สัญญาดังต่อไปนี้ มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ

(๑) สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมจัดทำบริการจัดทำสาธารณะโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล

(๒) สัญญาที่มีข้อกำหนดให้ในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล

นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยังได้กำหนดประเภทของสัญญาทางปกครองเพิ่มเติม คือ สัญญาจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญหรือจำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล

เนื่องจากสัญญาทางปกครองได้นำลักษณะบางประการของสัญญาทางแพ่ง ดังนั้น โดยหลักแล้วในการทำสัญญาทางปกครองต้องอาศัยความตกลงยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายหนึ่ง และเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นสำคัญ และเมื่อมีการทำสัญญาทางปกครองแล้ว นิติสัมพันธ์หรือสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในข้อสัญญาแต่จากเนื่องจากสัญญาทางปกครองมีลักษณะบางประการที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง คือ ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐอาจมีเอกสิทธิ์บางประการที่เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เช่น ฝ่ายปกครองมีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาหรือเลิกสัญญาทางปกครองได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาที่เป็นเอกชน หรือไม่ใช้ความผิด

ของคู่สัญญาที่เป็นเอกชน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม แม้คู่สัญญาที่เป็นฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐจะมีเอกสิทธิ์ดังกล่าวไปแล้ว แต่ในความเป็นจริงฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพในการบริหารสัญญาทางปกครองได้ตามอำเภอใจ ดังเช่นสัญญาทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน เพราะฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการกำหนดขึ้นด้วย รายละเอียดจากดังกล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในสัญญาทางปกครองฝ่ายปกครองไม่ได้มีอิสระที่จะทำสัญญาใด ๆ กับผู้ใดก็ได้เหมือนอย่างกรณีกฎหมายเอกชน การก่อให้เกิดสัญญาทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดขึ้น โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้ (มานิตย์ วงษ์เสรี และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๔๗: ๖ - ๙)

๑. ในสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองไม่ได้มีเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาเช่นเดียวกับการทำสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน เนื่องจากอำนาจในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองไม่ใช่เสรีภาพตามความหมายของกฎหมายเอกชน แม้ฝ่ายปกครองจะใช้สัญญาทางปกครองในการก่อตั้งเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ และฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่กฎหมายมอบให้ก็ตาม แต่ก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเอกชน เนื่องจากหลักความผูกพันต่อกฎหมาย ตลอดจนหลักการห้ามเลือกปฏิบัติของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจจะตกลงกำหนดเนื้อหาของสัญญาทางปกครองได้อย่างที่ตนต้องการทุกประการ แต่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบในการตกลงกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน

๒. ในสัญญาทางปกครอง การยึดถือหลักดังกล่าวอย่างเคร่งครัดอาจทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียหายได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองจะต้องเคารพสัญญาทางปกครองที่ตนเองได้ตกลงผูกพันกับเอกชนไปแล้ว และยังมีหน้าที่กระทำการเพื่อไม่ให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย โดยหากมีเหตุจำเป็นต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือในกรณีที่มีเหตุสำคัญกระทบต่อประโยชน์สาธารณะฝ่ายปกครองอาจใช้สิทธิพิเศษในการยกเลิกสัญญาทางปกครองฝ่ายเดียวได้ การใช้สิทธิพิเศษต้องเป็นมาตรการสุดท้ายและอยู่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ อีกทั้งสิทธิในการเลิกสัญญานี้มุ่งประสงค์คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจตกลงกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเพื่อสละสิทธิได้

ในการดำเนินกิจการทางปกครองได้แต่โดยที่ฝ่ายปกครองนอกจากจะผูกพันตามสัญญาแล้ว ยังต้องผูกพันต่อหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย และการหลักการทั่วไปที่เกี่ยวกับสัญญาที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักเสรีภาพในการทำสัญญา หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา หรือหลักความยินยอมไม่เป็นละเมิด เมื่อนำมาใช้กับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายปกครองแล้ว ย่อมจะถูกปรับเปลี่ยนให้เข้ากับธรรมชาติของสัญญาทางปกครอง โดยที่หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง เช่น หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักประโยชน์สาธารณะ หลักความเสมอภาคหลักความพอสมควรแก่เหตุ จะเข้ามาผสมผสานให้ได้กฎเกณฑ์ที่คำนึงถึงทั้งหลักทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาและหลักทั่วไปในกฎหมายปกครอง



๒. บุคลากรของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทย

บุคลากรภาครัฐในระบบกฎหมายไทยมีอยู่ด้วยกันหลากหลายประเภท สำหรับบทความนี้จะขอกล่าวถึงบุคลากรภาครัฐเฉพาะที่เป็นบุคลากรของส่วนราชการ โดยแบ่งประเภทบุคลากรของส่วนราชการออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ได้แก่ บุคลากรที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายและบุคลากรตามสัญญาจ้างของส่วนราชการ

๒.๑ บุคลากรที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมาย

บุคลากรที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมาย เป็นบุคลากรที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยที่รัฐหรือส่วนราชการอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายประเภทคำสั่งทางปกครอง ในการสั่งให้บุคคลธรรมดาเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนด บุคลากรประเภทดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท

๒.๑.๑ ข้าราชการ

ข้าราชการถือเป็นบุคลากรของส่วนราชการที่มีจำนวนมากที่สุด มีปรากฏขึ้นตั้งแต่ยุครบสมัยศักดินา - บรรดาศักดิ์ (สมัยสุโขทัย-สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น) แต่เดิมการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ ทำให้การใช้กำลังคนเป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการแยกราชการทหารออกจากราชการพลเรือนโดยเด็ดขาดการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการซึ่งเคยเป็นดุลพินิจของพระมหากษัตริย์ก็เปลี่ยนมาอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้ากระทรวงเป็นสำคัญ (เกศินี หงสนันท, ๒๕๒๓: ๗-๘.)

ต่อมาช่วง พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๒๔๗๕ เป็นยุคเริ่มแรกของการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลในราชการไทย การเข้ารับราชการถือเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนตามหลักความเสมอภาคในโอกาส ข้าราชการทุกคนได้รับเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนกลาง การจัดระเบียบบริหารงานบุคคลของราชการได้ทำอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลในภาคราชการเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีลักษณะคล้ายกับทหาร กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนจะได้รับการแต่งตั้งให้มียศประจำตัว การกำหนดเงินเดือนเป็นไปตามยศ นอกจากนี้ข้าราชการพลเรือนทุกคนมีหลักประกันความมั่นคงในการยึดงานราชการเป็นอาชีพ มีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการโดยถือเกณฑ์ความรู้ความสามารถภายใต้การควบคุมของส่วนกลางคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, ๒๕๓๒: ๓๙)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกยศและบรรดาศักดิ์ โดยเปลี่ยนโครงสร้างของระบบการบริหารงานบุคคลมาใช้ตำแหน่งเป็นแกนหลักแทนชั้นยศ มีการกำหนดเงินเดือนให้เป็นไปตามหน้าที่ของตำแหน่ง ลักษณะตำแหน่งหลักที่กำหนดในยุคนี้เป็นตำแหน่งตาม

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกประจำแผนก และเสมียนพนักงานการจ่ายเงินเดือนเป็นไปตามตำแหน่งซึ่งมีการกำหนดไว้แต่ละตำแหน่งจะได้รับเงินเดือนเท่าใด เป็นไปตามปริมาณและคุณภาพของงาน ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้กำหนดให้มีชั้นประจำตัวข้าราชการรวม ๕ ชั้น คือ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ ให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามชั้นและกำหนดให้มีตำแหน่งหลัก ๖ ตำแหน่ง และกำหนดไว้ด้วยว่า ตำแหน่งใดให้แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นใด และในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวข้องกับการข้าราชการหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, ๒๕๓๒: ๔๐-๔๑)

หลังจากนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน โดยเปลี่ยนบทบาทจากการปกครองและควบคุม มาเป็นการบริหาร กำกับดูแล ส่งเสริม อำนวยความสะดวกและติดตามประเมินผล เพื่อประสิทธิภาพและความสะดวกรวดเร็วในการบริการและดำเนินกรรรมวิธีต่าง ๆ อีกทั้งต้องการให้มีข้าราชการจำนวนน้อยแต่มีขีดความสามารถสูง สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ได้กำหนดให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาให้ได้ความกระจ่างว่ากรณีมีมูลเสียก่อนจึงจะตั้งเรื่องกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย และให้มีการสอบสวนให้ได้ความจริงและยุติธรรมเว้นแต่เป็นกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง และกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย (ปวีณ ณ นคร, ๒๕๓๕: ๒-๑๓)

ในปัจจุบันบุคลากรส่วนราชการที่เป็นข้าราชการนั้นมีอยู่ด้วยกันหลากหลายประเภทตามที่กล่าวไว้แล้วและโดยที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆได้กำหนดนิยามของข้าราชการดังกล่าวไว้ซึ่งพบว่าข้าราชการมีลักษณะร่วมกันบางประการจึงอาจให้ความหมายของข้าราชการได้ว่า ข้าราชการหมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในส่วนราชการต้นสังกัด โดยอาจแบ่งประเภทข้าราชการได้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

๑) ข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หรือเรียกว่าขององค์กรฝ่ายปกครอง เช่น ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้าราชการทหารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

๒) ข้าราชการที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น ข้าราชการตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓



ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้าราชการศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๑.๒ ลูกจ้างประจำ

ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ หมายถึง ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมจ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดเวลาตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้ โดยจ่ายค่าจ้างจากเงินงบประมาณ แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างประจำที่มีสัญญาจ้าง หรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานของส่วนราชการในต่างประเทศ^๖ ซึ่งลูกจ้างประจำอาจอยู่ภายใต้ระเบียบที่แตกต่างกันตามส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่ เช่น ลูกจ้างประจำตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ลูกจ้างประจำกระทรวงกลาโหม ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น ซึ่งลูกจ้างประจำเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่พัฒนามาจากตำแหน่งข้าราชการพลเรือนวิสามัญ (กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๓: ๒๗๗) ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๒ เนื่องจากในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐได้มีการขยายโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จึงมีความจำเป็นต้องจ้างบุคคลทำงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ในขณะที่รัฐมีนโยบายจำกัดจำนวนข้าราชการจึงได้มีการตั้งตำแหน่งลูกจ้างของส่วนราชการขึ้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาลได้เปลี่ยนจากข้าราชการวิสามัญเป็นลูกจ้างประจำแทน โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับหลังจากนั้นก็ไม่ได้บัญญัติให้มีข้าราชการพลเรือนวิสามัญอีกต่อไปจึงทำให้ข้าราชการพลเรือนวิสามัญถูกยกเลิกไป

ลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งโดยการบรรจุและแต่งตั้งซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ มิใช่การทำสัญญาจ้างแต่อย่างใด โดยลูกจ้างประจำอาจปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการ เช่น พนักงานธุรการ พนักงานพัสดุ พนักงานพิมพ์ดีด เป็นต้น และอาจปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างจากข้าราชการโดยอาจเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานหรือแรงงานกึ่งฝีมือ เช่น คนงาน ภารโรง หรือเป็นงานที่ต้องใช้เทคนิคหรือความชำนาญพิเศษเช่น ช่างกล นักบินที่ปรึกษาการบิน ซึ่งลูกจ้างประจำจะได้รับค่าจ้างรายเดือนและได้รับสิทธิประโยชน์คล้ายกับข้าราชการ และเมื่อลูกจ้างประจำเกษียณอายุราชการก็จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๑๙ และเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันไม่มีการบรรจุลูกจ้างประจำแล้ว โดยตำแหน่งว่างลงจะถูกยุบเลิกและให้จ้างพนักงานราชการมาปฏิบัติงานแทนตำแหน่งที่ว่างลง (กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๖๓: ๒๗๗.)

^๖ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๕ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ข้อ ๕.

๒.๒ บุคลากรตามสัญญาจ้างของส่วนราชการ

บุคลากรตามสัญญาจ้างของส่วนราชการ เป็นบุคลากรที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยที่รัฐหรือส่วนราชการอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายประเภทสัญญาทางปกครอง โดยทำสัญญาจ้างบุคคลธรรมดาให้เข้าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อสัญญา บุคลากรตามสัญญาจ้างของส่วนราชการ แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๒.๒.๑ พนักงานราชการ

พนักงานราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้นเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ที่เห็นชอบระบบบริหารงานบุคคลของพนักงานราชการ และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ โดยมีหลักการพื้นฐานในการพัฒนาระบบการจ้างงานเพื่อให้ภาครัฐมีทางเลือกสำหรับการจ้างงานที่หลากหลายรูปแบบตามลักษณะงานและภารกิจจากรูปแบบเดิมที่ข้าราชการปฏิบัติ ซึ่งเป็นการจ้างงานระยะยาว (Life time employment) เพียงลักษณะเดียว เนื่องจากงานบางอย่างในภาครัฐเป็นงานที่มีปริมาณมากน้อยตามฤดูกาล หรือช่วงเวลา หรือตามความจำเป็นของสถานการณ์ในแต่ละส่วนราชการรวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา และเพื่อแก้ปัญหาการจ้างลูกจ้างประจำ ซึ่งมีลักษณะงานทั้งที่เหมือนและแตกต่างจากข้าราชการ ทำให้ลูกจ้างประจำที่มีสายงานหลากหลายแต่ปฏิบัติงานได้เฉพาะเจาะจงอีกทั้งยังต้องจ้างเป็นระยะยาวจนเกษียณอายุราชการ และเพื่อยกเลิกการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานเหมือนกับข้าราชการ ซึ่งแม้จะมีลักษณะการจ้างในรูปแบบปีต่อปี แต่ในทางปฏิบัติหลายส่วนราชการมีการจ้างบุคคลอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับการจ้างลูกจ้างประจำ

โดยที่ระบบพนักงานราชการ (Government Employee System) กำหนดให้มีระบบสัญญาจ้างเป็นกลไกรองรับในการจ้างงาน ซึ่งทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารรูปแบบการจ้างงานให้เหมาะสมกับลักษณะงานและภารกิจ โดยใช้สัญญาจ้างเป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการจ้างงาน ถือเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารผลการปฏิบัติงาน การบริหารงบประมาณด้านบุคลากรและการบริหารกำลังคนให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นตามเงื่อนไขการทำงานสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นความยืดหยุ่น คล่องตัว โดยพนักงานราชการแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. พนักงานราชการทั่วไป ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะเป็นงานประจำทั่วไป มีทั้งสิ้น ๕ กลุ่ม คือ กลุ่มงานบริการ กลุ่มงานเทคนิค กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ กลุ่มงานเชี่ยวชาญเฉพาะ

๒. พนักงานราชการพิเศษ ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ ปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเฉพาะเรื่องของส่วนราชการ โดยมีเพียงกลุ่มเดียว คือ กลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษ

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาแต่ละส่วนราชการได้มีการออกระเบียบเพื่อใช้บังคับแก่พนักงานราชการในสังกัดของตน เช่น พนักงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงาน



ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ พนักงานราชการตามระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ พนักงานราชการศาลปกครองตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยพนักงานราชการศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้น

๒.๒.๒ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข

พนักงานกระทรวงสาธารณสุข หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างและได้รับเงินค่าจ้างจากเงินรายได้ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๖^๓ โดยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เกิดขึ้นจากการปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการของกระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความคล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับนโยบายในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่เป็นภารกิจสำหรับการปฏิบัติงานของกระทรวงสาธารณสุข ทั้งนี้ ในการจ้างพนักงานกระทรวงสาธารณสุขให้ทำเป็นสัญญาคราวละไม่เกิน ๔ ปี หรือตามโครงการที่มีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้ โดยสัญญาจ้างให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดท้ายระเบียบ^๔

๒.๒.๓ ลูกจ้างชั่วคราว

ลูกจ้างชั่วคราว หมายถึง ลูกจ้างรายเดือน รายวันและรายชั่วโมงที่กระทรวง ทบวง กรม จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ การจ้างลูกจ้างชั่วคราวอาจจ้างจากเงินงบประมาณซึ่งจะเรียกว่า ลูกจ้างชั่วคราวเงินงบประมาณหรือจ้างจากเงินนอกงบประมาณของแต่ละหน่วยงานซึ่งจะเรียกว่า ลูกจ้างชั่วคราวเงินนอกจากงบประมาณ แต่เดิมภารกิจของลูกจ้างชั่วคราวไม่ถือเป็นการปฏิบัติราชการโดยตรงแต่เป็นการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด เช่น การขับรถส่งเอกสาร การดูแลรักษาสถานที่การวิจัย การพิมพ์เอกสาร อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันลูกจ้างชั่วคราวมักได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการ เช่น งานกฎหมายงานให้ความเห็นหรืองานให้คำปรึกษาทางกฎหมาย งานรักษาพยาบาล เป็นต้น การจ้างลูกจ้างชั่วคราวอาจเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายเดือนหรือรายปี โดยลูกจ้างชั่วคราวไม่สามารถขึ้นเงินเดือนได้ ไม่มีบำเหน็จบำนาญ ไม่มีสวัสดิการแบบข้าราชการ แต่ได้รับสิทธิการลาและสิทธิประกันสังคม

ในระบบกฎหมายไทยมีลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานในส่วนราชการต่าง ๆ เช่น ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการตามหนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๒ ลูกจ้างชั่วคราวสำนักงานศาลปกครอง ตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยลูกจ้างของสำนักงานศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย

^๓ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๓.

^๔ ประกาศคณะกรรมการคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข การสรรหาและการเลือกสรร รวมทั้งแบบสัญญาจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๐.

การจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ลูกจ้างชั่วคราวตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการจ้างลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

๒.๓ นิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับบุคลากรของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทย

บุคลากรของส่วนราชการมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการต้นสังกัด ในลักษณะที่แตกต่างกัน บางประการซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

๒.๓.๑ นิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับข้าราชการ

ข้าราชการมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการต้นสังกัดในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายและตามคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง กล่าวคือ การสั่งให้ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง และมีสิทธิได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งของตนโดยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการเป็นไปตามกฎหมายของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ความสัมพันธ์ของข้าราชการกับส่วนราชการต้นสังกัดจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชาตามสายงานและระดับชั้น ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับข้าราชการจึงเป็นความสัมพันธ์ฝ่ายเดียวจากการกำหนดโดยรัฐและเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนซึ่งข้าราชการจะต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงฐานะของตนโดยบทกฎหมาย แม้ว่าจะทำให้เสียสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับตามกฎหมายเดิมก็ตาม เนื่องจากสถานะและสิทธิหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปตามบทกฎหมาย มิได้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ดังเช่น ลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน ดังนั้น บทกฎหมายจึงอาจเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการได้ทุกเมื่อ โดยที่ข้าราชการไม่อาจอ้างสิทธิที่ตนเคยได้รับอยู่แล้วมาเป็นข้อโต้แย้งการเปลี่ยนแปลงและให้คงเป็นไปตามเดิมได้ (ประยูร กาญจนดุล, ๒๕๓๕: ๑๑๓) อีกทั้งข้าราชการยังไม่อาจอ้างกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายเงินทดแทน และกฎหมายประกันสังคม มาใช้กับข้าราชการได้ เนื่องจากสถานะสิทธิหน้าที่ของข้าราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการในแต่ละประเภทเท่านั้น (นริศฯ ละม้ายอินทร, ๒๕๕๔: ๘๒.)

๒.๓.๒ นิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับบุคลากรส่วนราชการที่มีใช้ข้าราชการ

สำหรับลูกจ้างประจำมีนิติสัมพันธ์กับส่วนราชการต้นสังกัดในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ตามคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการ^๔ สิทธิและหน้าที่ระหว่างส่วนราชการกับลูกจ้างประจำจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นส่วนพนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุขและลูกจ้างชั่วคราว มีนิติสัมพันธ์กับส่วนราชการในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ตามสัญญา โดยสิทธิหน้าที่ระหว่างส่วนราชการกับพนักงานราชการ พนักงานกระทรวง

^๔ อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นว่านิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับลูกจ้างประจำเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน โปรดดู มนฑินี รูปสูง, 'สถานะของบุคลากรตามสัญญาจ้างเหมาบริการ : ศึกษาในแง่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๑) ๓๖.



สาธารณสุขและลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสัญญา ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่จ้าง ระยะเวลาการจ้างและค่าจ้าง นอกจากนี้ พนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุขและลูกจ้างชั่วคราวยังต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น (นริศษา ละม้ายอินทร์, ๒๕๕๔: ๘๒.) โดยมีข้อสังเกตว่า ในสัญญาจ้างพนักงานและลูกจ้างระบบกฎหมายไทยมักจะกำหนดให้กฎหมายกฎระเบียบ และข้อบังคับที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อสัญญาเพื่อใช้บังคับกับพนักงานและลูกจ้างนั้น อีกทั้งในการกำหนดรายละเอียดของสัญญาจ้าง ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างบุคลากรประเภทนั้น ๆ โดยที่ส่วนราชการไม่อาจกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาจ้างได้ดังเช่นการตกลงทำสัญญาทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชน

๓. การดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการ

บุคลากรของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทยไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการ ต่างมีหน้าที่ในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะตามบทบาทหน้าที่ที่ส่วนราชการมอบหมาย ทั้งยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นหากบุคลากรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ไม่ว่าจะจงใจหรือประเมินเลินเล่อ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกฎ ระเบียบที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นก็อาจมีความผิดทางวินัย และถูกส่วนราชการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยได้

ในแง่ “วินัย” จึงหมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับสำหรับคนในองค์กรหรือหมู่เหล่าในวงการแต่ละแห่ง (ปวีณ ณ นคร, ๒๕๓๓: ๒๓ – ๒๕) ส่วนการดำเนินการทางวินัย หมายถึง การดำเนินการทั้งหลายที่กระทำในกรณีมีบุคลากรของส่วนราชการกระทำผิดทางวินัยหรือกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า มีการกระทำผิดทางวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิดและโทษทางวินัย รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย (สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, ๒๕๕๓: ๕๗) การดำเนินการทางวินัยบุคลากรของส่วนราชการเป็นการกระทำของฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองที่กระทำต่อบุคลากรในหน่วยงาน โดยมีระเบียบกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ให้บุคลากรรักษาระเบียบวินัย รวมถึงการลงโทษบุคลากรที่กระทำผิดวินัยด้วย และในขณะเดียวกันยังเป็นการป้องกันการกระทำผิด การลงโทษทางวินัยถือเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคลากรของส่วนราชการ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด และจะต้องชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องและมีความเป็นธรรมเพื่อเป็นหลักประกันและรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคลากรของส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีการกลั่นแกล้ง ด้วยเหตุไม่เป็นธรรม

สำหรับการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการ มีขั้นตอนและวิธีการที่สรุปได้ดังนี้

๓.๑ การดำเนินการทางวินัยลูกจ้างประจำ

ตามหมวด ๔ ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งใช้บังคับกับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ยกเว้นกระทรวงกลาโหม ได้กำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติของลูกจ้างประจำไว้โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เช่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น^๖ ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ทางราชการ^๗ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการและนโยบายของรัฐบาล^๘ ต้องรักษาความลับของราชการ^๙ การซึ่งลูกจ้างประจำมีหน้าที่ต้องปฏิบัติและงดเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวถือเป็นการกระทำผิดวินัยและอาจถูกดำเนินการทางวินัยได้^{๑๐} โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดโทษทางวินัยลูกจ้างประจำไว้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยแบ่งโทษออกเป็น ๕ สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดค่าจ้างลดขั้น ค่าจ้างปลดออกและไล่ออก^{๑๑}

สำหรับการดำเนินการทางวินัยลูกจ้างประจำ โดยหลักถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยลูกจ้างประจำไว้โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ส่วนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยนำหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม และในการดำเนินการทางวินัยจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา^{๑๒} ในกรณีผู้บังคับบัญชามีความเห็นว่าลูกจ้างประจำกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ลดหย่อนโทษหรือลดโทษหากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด^{๑๓} กรณีเห็นว่าลูกจ้างประจำกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชามี

^๖ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๓๐.

^๗ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๓๑.

^๘ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๓๓.

^๙ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๓๕.

^{๑๐} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๒๘.

^{๑๑} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๔๘.

^{๑๒} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๕๐.

^{๑๓} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๕๑.



อำนาจลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงในแต่ละกรณี^{๑๔} ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยลูกจ้างประจำจะต้องทำเป็นคำสั่งและต้องเหมาะสมแก่กรณี โดยจะต้องระบุว่าลูกจ้างประจำได้กระทำความผิดตามกรณีใดและข้อใด^{๑๕} นอกจากนี้ ลูกจ้างประจำมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง สำหรับขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด^{๑๖} ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว ๕๐ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของลูกจ้างประจำซึ่งกำหนดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ไม่มีอำนาจในการเพิ่มโทษ มีเพียงอำนาจในการลดโทษ งดโทษ และงดอุทธรณ์เท่านั้น ตามข้อ ๕ ของหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว

ในขณะที่ลูกจ้างประจำกระทรวงกลาโหม ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยลูกจ้างประจำ พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดข้อปฏิบัติและข้อปฏิบัติ วินัย โทษทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยลูกจ้างประจำไว้เช่นเดียวกันอย่างไรก็ตามข้อ ๓๒ ของข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้ลูกจ้างประจำที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ในกรณีต้องถือว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวถือเป็นที่สุดและไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองได้อีก

๓.๒ การดำเนินการทางวินัยลูกจ้างชั่วคราว

การดำเนินการทางวินัยแก่ลูกจ้างชั่วคราว ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว ได้กำหนดว่า การเลิกจ้างวินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัยของลูกจ้างชั่วคราวให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมและเป็นธรรม^{๑๗} อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการมักอนุโลมนำกฎระเบียบว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัยลูกจ้างประจำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการทางวินัยลูกจ้างชั่วคราว โดยอนุโลมในการดำเนินการทางวินัยลูกจ้างชั่วคราว จึงมีขั้นตอนและวิธีการเช่นเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัยลูกจ้างประจำ

^{๑๔} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๕๙.

^{๑๕} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๔๙.

^{๑๖} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๖๔.

^{๑๗} หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว ข้อ ๖ และข้อ ๙ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยกรจ้างลูกจ้างโดยใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ ข้อ ๙.

๓.๓ การดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งใช้บังคับกับพนักงานราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ยกเว้นกระทรวงกลาโหม กำหนดให้พนักงานราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่ส่วนราชการกำหนดตามเงื่อนไขในสัญญาจ้างและตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งโดยชอบตามกฎหมายและระเบียบของราชการ^{๑๘} อีกทั้งรักษาวินัยตามที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติอย่างเคร่งครัด กรณีพนักงานราชการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามถือว่ากระทำผิดวินัยและต้องถูกลงโทษทางวินัย^{๑๙} ทั้งนี้ตามระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ แต่ได้กำหนดเฉพาะกรณีการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติที่ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ เช่น การจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดให้ปฏิบัติจนการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาหรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ อันเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การละทิ้งหรือทอดทิ้งการทำงานเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าเจ็ดวัน เป็นต้น^{๒๐}

สำหรับการดำเนินการทางวินัย กรณีพนักงานราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้หัวหน้าส่วนราชการจัดให้มีคณะกรรมการสอบสวน และต้องให้ออกาสพนักงานราชการชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน กรณีหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าพนักงานราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษไล่ออก^{๒๑} แต่หากเป็นกรณีพนักงานราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินค่าตอบแทนหรือลดขั้นเงินค่าตอบแทนตามความร้ายแรงในแต่ละกรณี^{๒๒} โดยคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการได้มีประกาศ เรื่อง แนวทางการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของพนักงานราชการเพิ่มเติม จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยมีกระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญ คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน^{๒๓} แต่หากเป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย^{๒๔} อำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย^{๒๕} สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทาง

^{๑๘} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๒.

^{๑๙} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๓.

^{๒๐} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๔.

^{๒๑} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๕.

^{๒๒} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๖.

^{๒๓} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๖.

^{๒๔} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๗.

^{๒๕} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๘ และข้อ ๑๐.



วินัยพนักงานราชการให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการนั้น ๆ มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการของการจ้างพนักงานราชการหรือการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ^{๒๖}

เมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จและผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยและต้องแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^{๒๗} ไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย^{๒๘} กล่าวคือ พนักงานราชการจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายใน ๑๕ นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งโดยอุทธรณ์ต่อหัวหน้าส่วนราชการในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และกรณีผลของการอุทธรณ์มีการลดโทษงดโทษ หรือยกโทษหัวหน้าส่วนราชการทำเป็นคำสั่งใหม่และยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม^{๒๙}

สำหรับพนักงานราชการกระทรวงกลาโหม และพนักงานราชการของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการก็ออกระเบียบกำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติ ข้อกำหนดวินัย โทษทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการในสังกัดของตนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ระเบียบของส่วนราชการหลายแห่งไม่ให้กำหนดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น พนักงานราชการตามระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๖๔ พนักงานราชการรัฐสภาตามระเบียบรัฐสภา ว่าด้วยพนักงานราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๐ พนักงานราชการศาลปกครองตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยพนักงานราชการศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๔ พนักงานราชการศาลยุติธรรม ตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมว่าด้วยพนักงานราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ และพนักงานราชการระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๕ ส่วนพนักงานราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยพนักงานราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยปฏิบัติราชการทางปกครอง คล้ายกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานราชการในกระทรวง ทบวง กรม

๓.๔ การดำเนินการทางวินัยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข

วินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานกระทรวงสาธารณสุขเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลว่าด้วย

^{๒๖} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๑๖.

^{๒๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔.

^{๒๘} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๑๑.

^{๒๙} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ข้อ ๑๒.

วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ตามประกาศดังกล่าวกำหนดให้พนักงานกระทรวงสาธารณสุขต้องรักษา วินัย โดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ^{๓๐} โดยได้กำหนดข้อปฏิบัติ ของพนักงานกระทรวงไว้ เช่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรมต้องปฏิบัติ หน้าที่ราชการให้เป็นกฎหมาย กฎ ระเบียบของราชการ ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ ต้องรักษาความลับ ของทางราชการ เป็นต้น^{๓๑} นอกจากนี้ ยังได้กำหนดข้อห้ามปฏิบัติไว้ เช่น ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนหรือผู้อื่น ต้อง ไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นต้น^{๓๒} ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวถือ เป็นการกระทำผิดวินัย^{๓๓} นอกจากนี้ ยังได้กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้ เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติก่อความเสียหายอย่างร้ายแรง กระทำผิด อาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นต้น^{๓๔} :

สำหรับการดำเนินการทางวินัยพนักงานกระทรวงสาธารณสุขนั้น เมื่อปรากฏมีการกระทำผิดวินัย ให้ผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายให้เป็นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบหมาย จากหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้เป็นผู้จ้างพนักงานกระทรวงสาธารณสุข (ต่อไปนี้จะเรียกบุคคลข้างต้นโดยรวมว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย) สืบสวนข้อเท็จจริง หรือ

^{๓๐} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงาน บุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวง สาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๔.

^{๓๑} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงาน บุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวง สาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๖.

^{๓๒} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงาน บุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวง สาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๗.

^{๓๓} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงาน บุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวง สาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๘.

^{๓๔} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๙.



พิจารณาเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าไม่มีมูลให้ยุติเรื่อง^{๓๔} แต่หากเห็นว่ามีความผิดก็ให้ดำเนินการทางวินัย กรณีมีมูลว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมรับฟังคำชี้แจง หากผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงก็ให้ลงโทษตามควรแก่กรณี^{๓๖} ซึ่งมีระดับโทษทางวินัยตั้งแต่ภาคทัณฑ์ตัดค่าจ้าง และลดค่าจ้าง^{๓๗} หากผลการสืบสวนและการพิจารณาเบื้องต้นเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าพนักงานกระทรวงสาธารณสุขกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การดำเนินการทางวินัยจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานพร้อมรับฟังคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา อันเป็นการประกันสิทธิและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา หลังจากนั้นให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนเสนอผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย เมื่อผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดก็ให้ส่งลงโทษตามควรแก่กรณี^{๓๘} หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ลงโทษในระดับโทษตามที่กล่าวข้างต้น แต่หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งลงโทษปลดออกถึงไล่ออก^{๓๙} โดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด หรือ อ.ก.พ. กรม พิจารณาโทษ^{๔๐} สำหรับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งใช้บังคับแก่ข้าราชการมาใช้บังคับโดยอนุโลม^{๔๑}

^{๓๔} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๑๔.

^{๓๖} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๑๕.

^{๓๗} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๑๘.

^{๓๘} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๑๖.

^{๓๙} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๑๙.

^{๔๐} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๑๗.

^{๔๑} ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๑๗ และข้อ ๒๐.

๔. บุคลากรภาครัฐในระบบกฎหมายต่างประเทศ

๔.๑ บุคลากรภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสบุคลากรของรัฐ ได้แก่ บุคลากรของรัฐทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท โดยบุคลากรส่วนใหญ่ ได้แก่ ข้าราชการ นอกจากนั้นเป็นบุคลากรที่เรียกว่า เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอยู่หลายประเภท โดยสามารถแบ่งได้ ดังนี้

๔.๑.๑ ข้าราชการ

ข้าราชการ คือ บุคคลซึ่งสมัครใจเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างถาวรและมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความนี้แล้วจะเห็นได้ว่า การเป็นข้าราชการต้องประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบสำคัญ คือ ๑. มีการเข้าเป็นข้าราชการ ๒. มีการทำงานกับองค์กรจัดทำบริการสาธารณะ และ ๓. มีความถาวรในการทำงาน ซึ่งข้าราชการมีได้ทั้งข้าราชการส่วนกลาง และข้าราชการส่วนท้องถิ่น การเข้าเป็นข้าราชการจะต้องเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ส่วนการทำงานกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นมิได้หมายความว่าผู้ที่ทำงานกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะทุกองค์กรจะเป็นข้าราชการในขณะที่ผู้ที่ทำงานกับองค์กรมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรม อาจไม่มีสถานะเป็นข้าราชการได้ส่วนความถาวรในการทำงานหมายรวมถึงบุคลากรที่ประกอบอาชีพข้าราชการเต็มเวลา (นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ๒๕๖๐: ๑๐๑ – ๑๐๔)

๔.๑.๒ บุคลากรภาครัฐที่มีใช้ข้าราชการ

บุคลากรภาครัฐที่มีใช้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง (Les agents non titulaires) อาจเรียกว่า เจ้าหน้าที่รัฐตามสัญญาจ้างในการบริการงานภาครัฐ (Les agents contractuels de la fonction publique) หรือ ลูกจ้าง (Les contractuels) เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้ถูกว่าจ้างโดยหน่วยงานทางปกครองตามการบริหารราชการแผ่นดิน และหน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณสุข ซึ่งนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากสัญญาจ้างดังกล่าวอาจเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดยอาจจำแนกประเภทของบุคลากรประเภทดังกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น ๓ ประเภท (นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ๒๕๖๐: ๑๐๑-๑๐๔) ได้แก่

๑) ลูกจ้าง หรืออาจเรียกว่า เจ้าหน้าที่วิสามัญ ได้แก่ บุคคลซึ่งทำงานอยู่กับองค์กรของฝ่ายปกครองต่าง ๆ เช่น องค์กรของรัฐ องค์กรของจังหวัด องค์กรของเทศบาล หรือองค์การมหาชน โดยมีตำแหน่งหน้าที่และทำงานตามที่ฝ่ายปกครองได้มอบหมายให้ การทำงานในตำแหน่งลูกจ้างเป็นการทำงานที่ไม่ถาวรดังเช่นข้าราชการ ลูกจ้างจะทำงานโดยวิธีการจ้าง มีการทำสัญญาจ้างเฉพาะตัวบุคคลซึ่งเป็นสัญญาแบบที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง และมีเอกสารแนบท้ายที่เป็นกฎเกณฑ์แบบซึ่งกำหนดถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองอาจเลิกจ้างลูกจ้างในเวลาใดก็ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการเลิกจ้าง



๒) ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร หรือผู้ร่วมงานโดยไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทน คือ บุคคลซึ่งเสนอตัวต่อฝ่ายปกครองโดยสมัครใจที่จะร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือในการทำงานของฝ่ายปกครอง ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น อาสาสมัครดับเพลิง โดยผู้ร่วมงานอาสาสมัครไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของบุคลากรฝ่ายปกครองและไม่ได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่ข้าราชการพึงมี

๓) ผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ คือ บุคคลซึ่งเข้าร่วมงานกับฝ่ายปกครองโดยไม่สมัครใจ กล่าวคือ มีการสั่งการหรือเรียกเข้ามาร่วมทำงาน เช่น ในยามสงคราม บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องถูกเกณฑ์ มาเป็นทหาร ส่วนในยามสงบฝ่ายปกครองสามารถเกณฑ์หรือเรียกให้บุคคลธรรมดาเข้ามาร่วมงานกับฝ่ายปกครองได้ในบางกรณี เช่น นายกเทศมนตรีสามารถสั่งการให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าช่วยเหลือฝ่ายปกครองในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรือภัยพิบัติ หรือในกรณีอื่น ฝ่ายปกครองอาจเรียกบุคคลอื่นมาร่วมในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง เช่น การร่วมเป็นลูกขุน หรือมาเป็นพยานในศาล เป็นต้น

๔.๑.๓ การดำเนินการทางวินัยของบุคลากรตามสัญญาจ้างของหน่วยงานของรัฐ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

การบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยึดหลักความเป็นเอกภาพ (Unitaire) เป็นเหตุให้มีการนำหลักการทั่วไปมาใช้กับบุคลากรภาครัฐทุกประเภทในปัจจุบันบทบัญญัติที่กำหนดกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้รับการรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายทั่วไปในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Code général de la fonction publique) นำมาใช้บังคับโดยผลของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๑ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้บุคลากรที่เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามสัญญาจ้างต้องเคารพต่อหน้าที่ (Obligation) เช่น การเคารพผู้บังคับบัญชา ไม่ละทิ้งหน้าที่ราชการ ไม่ทุจริตหรือประพฤติตนให้เสื่อมเสียการละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ การกระทำสิ่งที่เป็นการต้องห้ามทางวิชาชีพหรือความบกพร่องต่อหน้าที่ต่างๆ ก่อให้เกิดความผิดทางวินัย (Faute disciplinaire) อันเป็นเหตุให้ถูกดำเนินการทางวินัยได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความผิดทางวินัยเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องต่อหน้าที่ (พัฒนาพงศ์ อมรวัฒน์, ๒๕๕๙: ๑๘) โดยได้กำหนดโทษทางวินัยสำหรับบุคลากรตามสัญญาจ้างไว้ ได้แก่ ๑) การตักเตือน (L'avertissement) ๒) การภาคทัณฑ์ (Le blâme) ๓) การพักงานชั่วคราวโดยไม่มีการจ่ายค่าจ้างเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๖ เดือน สำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีสัญญาจ้างเป็นกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดสัญญาจ้าง และเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี สำหรับเจ้าหน้าที่ตามสัญญาจ้างที่มีได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดสัญญาจ้าง ๔) การเลิกจ้างโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าหรือจ่ายเงินชดเชยการเลิกจ้าง

สำหรับหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยและการเลิกจ้างของลูกจ้างเหล่านั้น เป็นไปตามประมวลกฎหมายทั่วไปในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Code général de la fonction publique) นำมาใช้บังคับโดยผลของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๑ และรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๑๙๘๖ (Décret n° ๘๖-๘๓ du ๑๗ janvier ๑๙๘๖ relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat) โดยบุคลากรของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือบุคลากร

ตามสัญญาจ้างอาจเข้าสู่กระบวนการดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งอำนาจในการลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง และคำสั่งลงโทษทางวินัยย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง สำหรับการลงโทษทางวินัยนอกเหนือจากการตักเตือนและภาคทัณฑ์นั้นผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ปรึกษาพนักงานสัมพันธ์ที่ประกอบด้วยทวิภาคี คือ ฝ่ายผู้บังคับบัญชากับฝ่ายพนักงาน (La commission consultative paritaire) สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยยังได้กำหนดไว้ในหนังสือเวียนเลขที่ ๑๒๖๒ ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๗ ทั้งนี้ คำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องระบุเหตุผล (La decision prononcant une sanction disciplinaire droit etre motivee) ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกลงโทษสามารถเข้าใจได้ว่าตนถูกลงโทษด้วยเหตุใดและตามบทบัญญัติใด การแจ้งคำสั่งจะต้องระบุวิธีการและระยะเวลาการโต้แย้งคัดค้านไว้ด้วย โดยในการดำเนินการทางวินัย (Antoni Taillefait, ๒๐๑๘: ๔๕๕-๔๕๗) ประมวลกฎหมายทั่วไปในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Code général de la fonction publique) นำมาใช้บังคับโดยผลของรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๑ และรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้มีการให้สิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของลูกจ้างไว้เช่นเดียวกัน ลูกจ้างที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่งหรือฟ้องต่อศาลปกครองภายในสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว นั้น เป็นอำนาจของศาลปกครองในฐานะศาลของคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งเลิกจ้างฝ่ายปกครองจะดำเนินการให้ลูกจ้างกลับเข้าสู่ตำแหน่งในกรณีระยะเวลาตามสัญญายังคงอยู่ รวมถึงต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกัน (Dord Olivier, ๒๐๑๒: ๓๖๖-๓๖๗)

๔.๑.๔ การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของบุคลากรภาครัฐที่มีใช้ข้าราชการ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ในกรณีที่ลูกจ้างซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกเลิกจ้างเพราะมีความผิดแล้ว ลูกจ้างสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยขององค์กรฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ ข้อพิพาทในการยกเลิกสัญญาจ้างเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญา โดยผู้ถูกเลิกสัญญาสามารถอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อขอให้ทบทวนตามสายการบังคับบัญชา (recours hiérarchique) และหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ (อาคันตุกะ อนุพันธ์, ๒๕๖๒: ๘) ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว นั้นเป็นอำนาจของศาลปกครองในฐานะเป็นคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้างฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการให้ลูกจ้างกลับเข้าสู่ตำแหน่ง ในกรณีที่ระยะเวลาตามสัญญายังคงอยู่ รวมถึงต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกัน (Dord Olivier, ๒๐๑๒: ๓๖๖-๓๖๗)

เนื่องจากสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีข้อสัญญาที่กำหนดให้กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างในแง่จึงทำให้



การลงโทษทางวินัยบุคลากรตามสัญญาจ้างเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรง ไม่ใช่การใช้อำนาจตามข้อสัญญาบุคลากรตามสัญญาจ้างผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่ง หรือฟ้องต่อศาลปกครองภายในสองเดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว นั้น เป็นอำนาจของศาลปกครองในฐานะศาลของคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Cour administrative d'appel de Paris, ๑๐ avril ๒๐๑๘, n ๑๖ PAO ๑๓๑๕) และเมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้าง ฝ่ายปกครองจะดำเนินการให้ลูกจ้างกลับเข้าสู่ตำแหน่งในกรณีที่ระยะเวลาตามสัญญายังคงอยู่รวมถึงต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกัน และได้มีคำวินิจฉัยถึงสถานะของคำสั่งเลิกจ้างไว้ โดยมีตัวอย่างดังนี้

๑) คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กรุงปารีส (Paris) คดีหมายเลข ๑๖PA๐๑๓๑๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๐๑๘^{๔๖}

นาย ซี ลูกจ้าง ซึ่งทำหน้าที่ด้านรักษาความปลอดภัยของโรงพยาบาลประจำมหาวิทยาลัย Pitié Salpêtrière และ Charles Foix ถูกเลิกจ้างเนื่องจากกระทำความผิดทางวินัย (licencié pour faute) ได้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส (Paris) เพื่อขอให้มีการเพิกถอนคำสั่ง (arrêté) ที่เลิกจ้าง พร้อมทั้งขอให้คืนสิทธิประโยชน์ และชดใช้ค่าเสียหาย ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสได้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน นาย ซี ไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์เพื่อขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งทั้งหมด ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยว่า เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้น เป็นหน้าที่ของตุลาการของคดีเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่จะพิจารณาว่า...โทษทางวินัยได้สัดส่วนกับความผิด ซึ่งเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าโทษไม่ได้สัดส่วนกับความผิด ต้องมีการเพิกถอน จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เลิกจ้างนาย ซี ทั้งหมด

๒) คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ (Marseille) คดีหมายเลข ๑๗MA๐๑๓๑๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๐๑๘^{๔๗}

นางสาวบีซี ลูกจ้างของศูนย์โรงพยาบาล La Palmosa ได้รับคำสั่งเลิกจ้างเนื่องจากกระทำความผิดวินัย และฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมืองนีซ (Nice) ซึ่งศาลได้พิพากษายกฟ้อง จึงยื่นอุทธรณ์เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยว่า ในประเด็นเกี่ยวกับความชอบของคำพิพากษาศาลชั้นต้นนั้น... คำสั่งเลิกจ้างมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายอันจะฟ้องขอให้เพิกถอนได้ เป็นหน้าที่ของตุลาการของคดีเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะพิจารณาว่า... โทษทางวินัยได้สัดส่วนกับความผิดหรือไม่ ซึ่งเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าโทษไม่ได้สัดส่วนกับความผิด จึงพิพากษาว่าคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเมืองนีซ (Nice) ที่พิพากษายกฟ้องนางสาวบี ซี ถือเป็นโมฆะ

^{๔๖} แปลโดย พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์

^{๔๗} แปลโดย พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์

๔.๒ บุคลากรภาครัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน

บุคลากรภาครัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

๔.๒.๑ บุคลากรภาครัฐที่เป็นข้าราชการ

ข้าราชการเป็นบุคลากรภาครัฐซึ่งอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวต่อข้าราชการ โดยมีข้าราชการอยู่ประมาณร้อยละ ๔๐ ของบุคลากรภาครัฐทั้งหมด (Jacques Ziller, ๑๙๙๓: ๓๗๐ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, ๒๕๖๐: ๔๒) ทั้งนี้ ข้าราชการของประเทศเยอรมันเป็นบุคลากรภาครัฐที่ดำรงตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุราชการและได้เงินเดือนและบำนาญที่สูงกว่าบุคลากรภาครัฐประเภทอื่น ข้าราชการมีภารกิจและตำแหน่งที่หลากหลาย ตำแหน่งข้าราชการที่สำคัญ ได้แก่ ผู้พิพากษาและทหาร โดยข้าราชการของประเทศเยอรมันแบ่งออกเป็น ๔ ชั้น ได้แก่ ๑ ชั้นปกครอง ๒. ชั้นบริหาร ๓.ชั้นตุลาการ และ ๔. ชั้นต่ำกว่าตุลาการ โดยในแต่ละชั้นมี ๕ ระดับ (Sabin Kuhlmann, ๒๐๐๔: ๑๔ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, ๒๕๖๐: ๔๒)

๔.๒.๒ บุคลากรภาครัฐที่มีใช้ข้าราชการ

บุคลากรภาครัฐที่มีใช้ข้าราชการ ได้แก่ พนักงาน และลูกจ้างหรือกรรมกรซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานโดยรัฐธรรมนูญของเยอรมันจะกำหนดให้ข้าราชการเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐและลูกจ้างเป็นผู้สนับสนุน องค์กรของรัฐต้องการจ้างลูกจ้างมากกว่า เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้างมีความยืดหยุ่นกว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนลูกจ้างเพิ่มขึ้นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ส่วนมลรัฐมีภารกิจด้านการตำรวจและการศึกษา ซึ่งยังคงเป็นหน้าที่ของข้าราชการในระดับมลรัฐในขณะที่มลรัฐมีจำนวนลูกจ้างลดลง (Sabin Kuhlmann, ๒๐๐๔: ๑๔ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, ๒๕๖๐: ๔๒)

ทั้งนี้ การแบ่งแยกบุคลากรภาครัฐออกเป็น ๒ ประเภทดังกล่าว เป็นผลมาจากภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยบุคลากรภาครัฐประเภทข้าราชการเท่านั้นที่สามารถใช้เอกสิทธิ์ตามอำนาจมหาชนของรัฐได้และสามารถปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะได้เนื่องจากข้าราชการมีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ส่วนบุคลากรภาครัฐที่มีได้เป็นข้าราชการนั้น ก็ให้ปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ของรัฐ (Jacques Ziller, ๑๙๙๓: ๓๗๐ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, ๒๕๖๐: ๔๒)

๔.๒.๓ การดำเนินการทางวินัยและการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของบุคลากรภาครัฐที่มีใช้ข้าราชการ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า บุคลากรที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการในระบบกฎหมายเยอรมัน การที่เข้าสู่ตำแหน่งกระทำโดยอาศัยฐานการก่อตั้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเอกชนหรือที่เรียกว่านิติสัมพันธ์การจ้างงาน ซึ่งไม่ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง แต่สัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐเป็นเพียงสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายเอกชน ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรซึ่งมิใช่ข้าราชการจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน การลงโทษทางวินัยเป็นไปตามกระบวนการกฎหมายแรงงาน โดยนายจ้างสามารถกำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติ



หน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ การกำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่จึงถือเป็นหน้าที่ตามสัญญาประเภทหนึ่ง ดังนั้น เมื่อปรากฏการกระทำผิดหน้าที่ก็จะเป็นการกระทำผิดสัญญาไปด้วย (นวินวิชัย สุวรรณพันธ์, ๒๕๕๗: ๑๓๕) จึงอาจกล่าวได้ว่า กรณีบุคลากรภาครัฐถูกลงโทษทางวินัยซึ่งถือเป็นการกระทำผิดสัญญาจ้างแรงงานหากบุคลากรภาครัฐดังกล่าวประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน และหากเกิดเป็นคดีพิพาทขึ้นคดีดังกล่าวจะถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคลากรภาครัฐ ลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนายจ้างตามกฎหมายแรงงานซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

๕. การฟ้องคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการในระบบกฎหมายไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในปัจจุบันแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างระหว่างส่วนราชการกับพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ตามกรณีพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการดังกล่าวถูกลงโทษทางวินัยและนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดยังมีความแตกต่างกันว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

๕.๑ กรณีที่วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัย ดังนี้

๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๑/๒๕๔๗

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสองลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทข้าราชการและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามสัญญา อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวซึ่งความสัมพันธ์ทั้งสองลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะกับหน่วยงานทางปกครองอันเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน การแต่งตั้งให้ผู้อนุมัติปฏิบัติหน้าที่ลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีไม่เป็นธรรม จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำขอเพิ่มเติมค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการมีคำสั่งเลิกจ้างเป็นคำขอที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามสัญญาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีตามสัญญาทางปกครอง

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๖/๒๕๕๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลวังเหนือ) ตามสัญญาจ้างพนักงานจ้าง ไม่มาทำงานโดยไม่ยื่นใบลาป่วยหรือลาอีกอันเป็นการขาดราชการติดต่อกัน รวม ๑๑ วัน เป็นการละทิ้งหรือทอดทิ้งการทำงานเป็นเวลา กว่าเจ็ดวัน จึงถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ ๔๙ (๖) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดลำปาง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งกรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมาตรฐานทั่วไป ประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนสัญญาจ้างพนักงานจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างได้ และไม่เป็นที่พนักงานจ้างจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ นอกจากนี้ คำสั่งบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้างกรณีคำสั่งบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ต้องให้อีกโอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน และเมื่อเป็นการเลิกจ้างโดยชอบด้วยกฎหมายผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชดใช้เงินค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๓) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๙๙/๒๕๖๐

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งคนงานทั่วไป ตามสัญญาลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีในคดีนี้จึงเกิดจากสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากตรวจพบสารเสพติดในร่างกายของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายที่ไม่ได้รับค่าจ้าง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาและมีคำสั่งบังคับให้คู่กรณีในคดีชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามสัญญาได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ นั้น ศาลไม่มีอำนาจกำหนด คำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีข้อหานี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒



๕.๒ กรณีที่วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการ และลูกจ้างส่วนราชการเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัย ดังนี้

๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๐๖/๒๕๖๑

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (มหาวิทยาลัยขอนแก่น) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น) ได้มีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการผู้ฟ้องคดีว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในลักษณะมีความสัมพันธ์ชู้สาวกับนางสาว ธ ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ประธานกรรมการอุทธรณ์ ร้องทุกข์และพิทักษ์ระบบคุณธรรมประจำมหาวิทยาลัย) ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์และพิทักษ์ระบบคุณธรรมประจำมหาวิทยาลัย (ก.อ.พ.ร.) ได้พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษไล่อออกจากราชการ เพิกถอนมติ ก.อ.พ.ร. และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะมีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันสืบเนื่องมาจากสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยก็ตามแต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี จนกระทั่งมีคำสั่งไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและ ก.อ.พ.ร. มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการอาศัยอำนาจตามระเบียบสภามหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คำสั่งและมติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของลงโทษทางวินัย และขอให้เพิกถอนมติ ก.อ.พ.ร. กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๗/๒๕๕๗

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่งเจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี) ได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ ของฐานค่าตอบแทนเป็นเวลา ๓ เดือน กรณีผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัย ฐานละทิ้งงานก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างพนักงานราชการ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อประธานกรรมการ

อุทธรณ์และร้องทุกข์แต่ยังไม่ได้รับทราบผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนตอบแทนผู้ฟ้องคดีและให้คืนเงินแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับข้อ ๒๒ ข้อ ๒๓ และข้อ ๒๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานว่าด้วยอำนาจการสั่งลงโทษ วิธีการออกคำสั่ง และการแก้ไขคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยอนุโลม และข้อ ๙ แห่งสัญญาจ้างพนักงานราชการมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานลงโทษตัดเงินเดือนตอบแทนของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อประธานกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน (ก.อ.ม.) จึงต้องรอให้มีการสั่งการของ ก.อ.ม. หรือให้พ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๕ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งอยู่ในระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.อ.ม.จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่ยังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๕.๓ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นต้นมา ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดประเภทคดีบุคลากรภาครัฐตามสัญญาจ้างทางปกครองฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งเลิกจ้างและประเด็นเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนี้

๑) มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ ๙/๒๕๖๔ วันพุธที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มหาวิทยาลัยต้นสังกัดซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่ไม่เป็นธรรม การละเลยไม่พิจารณาผลการประเมินการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน การพิจารณาเลื่อน



เงินเดือนล่าช้า การมอบหมายงานในตำแหน่งหน้าที่ไม่ตรงกับภาระงาน การไม่จ่ายเงินค่าชดเชยเมื่อออกจากงาน หรือการเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การไม่จ่ายงานสอนและประเมินผลงานให้ไม่ผ่านเกณฑ์ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒) มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ครั้งที่ ๒๖/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๕

กรณีที่มีสัญญาจ้างพนักงานของหน่วยงานของรัฐมีข้อสัญญาที่กำหนดให้กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะทำสัญญา หรือที่จะมีขึ้นต่อไปภายหลังให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง และหากพนักงานได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานคู่สัญญาหรือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างหรือมีข้อขัดข้องใจ อันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาดังกล่าว พนักงานมีสิทธิร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ได้ตามที่ กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดไว้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่พนักงานจะต้องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ตามขั้นตอน หรือวิธีการดังกล่าวต่อหน่วยงานซึ่งเป็นผู้สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก่อนฟ้องคดีต่อศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ ร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดหรือกรณียังอยู่ระหว่าง การพิจารณาสั่งการ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในระยะเวลาอันสมควร จึงถือว่ายังไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

หากพิจารณามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงทั้งสองประเด็นดังกล่าวอาจสรุปได้ว่ากรณีฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการเลิกจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมายมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง ในกรณีที่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อน พนักงานราชการและ ลูกจ้างส่วนราชการจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจึงมีสิทธิฟ้องคดีโดยถือว่ามีข้อพิพาทตาม สัญญาในกรณีไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยบุคลากรดังกล่าว ไม่ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ไว้กรณีดังกล่าวพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ย่อมถือว่า มีข้อพิพาทสัญญาตั้งแต่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยและมีสิทธิฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ เสียก่อนตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เนื่องจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งสองเรื่องดังกล่าว ไม่ใช่กรณี การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการจึงยังไม่อาจสรุปได้ ว่าที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างของส่วนราชการ มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองหรือการใช้สิทธิตามสัญญา จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังที่กล่าวมาทั้งหมดเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุด ยังมีความเห็นเกี่ยวกับ สถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการที่ยังไม่มีความชัดเจน มากนัก ว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา

๖. บทวิเคราะห์

๖.๑ การกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการ

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า พนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการเกิดจากแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้การจัดบุคลากรภาครัฐเป็นไปอย่างคล่องตัว ประกอบกับสถานะทางกฎหมายคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการควรมีความชัดเจนแน่นอน แม้บุคลากรแต่ละประเภทดังกล่าวจะสังกัดอยู่ต่างส่วนราชการก็ตาม การนำข้อพิจารณาเรื่องนิติสัมพันธ์มาใช้พิจารณาสถานะทางกฎหมายคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความแน่นอนและมีเหตุผลสนับสนุนรองรับ และจากข้อพิจารณานี้เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราวและพนักงานกระทรวงสาธารณสุขกับส่วนราชการผู้ว่าจ้าง เป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญา เมื่อบุคลากรประเภทดังกล่าวกระทำผิดวินัยส่วนราชการผู้ว่าจ้างได้ดำเนินการทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วคำสั่งลงโทษทางวินัยบุคลากรประเภทดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ส่วนนิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างประจำกับส่วนราชการเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายและคำสั่งบรรจุแต่งตั้งเมื่อส่วนราชการได้ดำเนินการทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยลูกจ้างประจำแล้วคำสั่งลงโทษทางวินัยลูกจ้างประจำจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง

สำหรับกรณีที่สัญญาจ้างบุคลากรของส่วนราชการปรากฏข้อสัญญาที่กำหนดให้พนักงานหรือลูกจ้างต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นโดยให้ถือว่า กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจากข้อสัญญาเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าแม้พนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการจะมีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างกับส่วนราชการผู้ว่าจ้างก็ตาม แต่ส่วนราชการก็ไม่มีอำนาจกระทำใด ๆ ตามสัญญาได้อย่างเสรีดังเช่นการทำนิติกรรมสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน เนื่องจาก การดำเนินการใด ๆ ของส่วนราชการซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองโดยปกติจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าว ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งแม้การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการแม้จะเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาก็ตาม แต่เมื่อส่วนราชการมีกฎหมาย และระเบียบกำหนดขึ้นตอนและวิธีการดังกล่าวเอาไว้ ส่วนราชการจึงมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว ในแง่จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรส่วนราชการจึงตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่พนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการในที่นี้คือ พนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข และลูกจ้างชั่วคราวก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งรวมถึงระเบียบเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของข้อสัญญา นอกจากนี้ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างของส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัย หรือแม้กระทั่งการจ่ายค่าจ้าง การเลื่อนเงินเดือนพนักงานราชการ



พนักงานกระทรวงสาธารณสุขหรือลูกจ้างชั่วคราวต่างมีระเบียบกำหนดไว้ทั้งสิ้น ซึ่งหากไม่ได้มีสัญญาจ้างเกิดขึ้นย่อมไม่มีนิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการ กับส่วนราชการเกิดขึ้นได้ และส่วนราชการย่อมไม่อาจจะดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรดังกล่าวได้ และหากเห็นว่าการดำเนินการเกี่ยวข้องกับสัญญาซึ่งมีกฎและระเบียบกำหนดเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว ย่อมจะทำให้ไม่มีกรณี ที่ถือว่าเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาทางปกครองเลย อันส่งผลให้นิติสัมพันธ์ตามสัญญาไม่มีความแตกต่างจากนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายซึ่งอาจไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกลักษณะของนิติสัมพันธ์ดังกล่าว

มีข้อสังเกตว่า ข้อกำหนดในสัญญาจ้างพนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุขและลูกจ้างชั่วคราวในระบบกฎหมายไทย ที่กำหนดให้กฎหมายและระเบียบที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อสัญญานี้ จะไม่ปรากฏในสัญญาจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เนื่องจากในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวความคิดในการบริหารงานบุคคลที่มุ่งเน้นความเสมอภาคระหว่างบุคลากรในหน่วยงานของรัฐซึ่งการหลักการได้รับการยืนยันเมื่อได้มีการตราประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๒๐๒๒ เป็นต้นไป โดยประมวลกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับทั้งกับบุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการและบุคลากรตามสัญญาจ้าง อีกทั้งในหมวดว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยซึ่งกำหนดให้บังคับกับทั้งข้าราชการและบุคลากรตามสัญญาจ้างอีกด้วย ในแง่นี้แม้นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรตามสัญญาจ้างกับหน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างก็ตาม แต่การดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรตามสัญญาจ้างเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรงและเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งลงโทษทางวินัยบุคลากรตามสัญญาจ้าง คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ซึ่งแตกต่างจากสถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษพนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข และลูกจ้างชั่วคราวในระบบกฎหมายไทย

๖.๒ การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้พนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย

ในกรณีที่ประกาศหรือระเบียบของส่วนราชการที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการ แม้จะกำหนดให้ส่วนราชการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการ ซึ่งคล้ายคลึงคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเพียงการอุทธรณ์ข้อกำหนดสัญญาจ้างโดยนำหลักเกณฑ์และวิธีการในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่พนักงานราชการซึ่งถูกลงโทษทางวินัยเทียบเท่ากับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ให้พนักงานราชการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงต้องมีหน้าที่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระเบียบกำหนด หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับกรณีที่ระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่ใช้บังคับกับบุคลากรตามสัญญาจ้างที่มีได้กำหนด

สิทธิอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ เช่น ในกรณีพนักงานราชการศาลปกครอง พนักงานกระทรวงสาธารณสุข และลูกจ้างชั่วคราว นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุขและลูกจ้างชั่วคราวเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา และข้อสัญญาหรือระเบียบซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญามีได้กำหนดให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมกรณีนี้ต้องถือว่าสัญญามีได้กำหนดให้บุคลากรกลุ่มดังกล่าวอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ขณะเดียวกันบุคลากรกลุ่มดังกล่าวก็ย่อมไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษโดยอ้างได้พระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะเหตุว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวนำมาใช้กับเรื่องเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

๖.๓ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการทางวินัยลูกจ้างชั่วคราว

ในการดำเนินการทางวินัยลูกจ้างชั่วคราว ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราวได้กำหนดว่าการเลิกจ้าง วินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัยของลูกจ้างชั่วคราวให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมและเป็นธรรมดังกล่าวจะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการทางวินัยไว้ แต่ผู้เขียนเห็นว่า การที่กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์การทางวินัยลูกจ้างชั่วคราวโดยเป็นดุลพินิจของส่วนราชการเนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวมีระยะเวลาการจ้างเพียงหนึ่งปี เว้นแต่จะมีการต่อสัญญาจ้าง หากกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการทางวินัยที่คล้ายคลึงกับข้าราชการลูกจ้างประจำ หรือพนักงานราชการอาจทำให้การดำเนินการทางวินัยใช้ระยะเวลานานจนครบระยะเวลาตามสัญญาจ้างซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ แก่ราชการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างชั่วคราว ดังนั้น ส่วนราชการจึงน่าจะตื่อนำหลักการบางประการที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เช่น หลักการให้ออกาสคู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิมาใช้กับลูกจ้างชั่วคราวด้วย ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ส่วนราชการมักนำหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับลูกจ้างประจำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการทางวินัยลูกจ้างชั่วคราวโดยอนุโลม ซึ่งมีการให้สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิในการชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานด้วย ในกรณีนี้เมื่อส่วนราชการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยลูกจ้างชั่วคราวก็ได้ทำให้คำสั่งดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองดังเช่นคำสั่งลงโทษทางวินัยลูกจ้างประจำแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการใช้สิทธิตามสัญญาเท่านั้น

๖.๔ การกำหนดประเภทคดีและเงื่อนไขการฟ้องคดีของศาลปกครอง

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการฟ้องคดี เมื่อเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานกระทรวงสาธารณสุข มีสถานะเป็นการใช้สิทธิทางสัญญา และปัจจุบันศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยว่าสัญญาจ้างบุคลากรของส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นพนักงานราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข ลูกจ้างชั่วคราว หรือแม้กระทั่งพนักงานราชการและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดของหน้าที่ที่บุคลากรดังกล่าวได้รับมอบหมายกรณีบุคลากรดังกล่าวประสงค์จะฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นการ



ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือฟ้องขอให้ส่วนราชการชดใช้เงินกรณียอมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวจะกระทำได้อต่อเมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันและการฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องอุทธรณ์หรือดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีซึ่งต่อมามีแนวความเห็นว่าการณิศคำสั่งลงโทษทางวินัยบุคลากรดังกล่าวหากมีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญากำหนดให้พนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเพื่อให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาขึ้นจึงจะมีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒๖/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๕ ยืนยันหลักการดังกล่าว

แต่ในทางกลับกันในกรณีระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่ใช้บังคับกับพนักงานราชการศาลปกครอง ลูกจ้างชั่วคราว หรือพนักงานกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์ไว้ ย่อมเท่ากับบุคลากรดังกล่าวมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตั้งแต่ได้แจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย มีสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวก่อน จากมติประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดสะท้อนให้เห็นแนวคิดของศาลปกครองสูงสุดว่า กรณีที่จะเกิดข้อโต้แย้งตามสัญญาในคดีพิพาทลักษณะดังกล่าวอันจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่พนักงานหรือลูกจ้างตามสัญญาจ้างซึ่งถูกลงโทษทางวินัยได้ดำเนินการกระบวนการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายในฝ่ายปกครองตามสิทธิที่ตนพึงมีให้ครบเสียก่อน จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลตามหลักที่ว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย นอกจากนี้ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดบังคับให้ชดใช้เงินหรือให้หน่วยงานของรัฐกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำสัญญา ทั้งนี้ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จะเห็นได้ว่าการตั้งรูปคดีกรณีคำฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้อย่างหลากหลายมากกว่าการตั้งรูปคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งน่าจะสามารแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้มากกว่า

๖.๕ อำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาในกรณีพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ศาลมักจะวินิจฉัยว่าเนื่องจากคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทาง

วินัยพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการได้ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า จริ่งอยู่ที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ “เพิกถอน” คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ดังกล่าวถูกเพิกถอนทันทีตามคำพิพากษาโดยไม่ต้องมีกระบวนการบังคับคดีได้ แต่ศาลก็อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๓วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดค่าบังคับให้ “ส่วนราชการกระทำการเพิกถอน” คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการได้ ซึ่งในกรณีนี้ จะมีความแตกต่างจากกรณีแรกคือคำพิพากษาศาลไม่มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยในทันทีแต่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเอง ซึ่งหากส่วนราชการได้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการตามคำพิพากษา ย่อมทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไปเช่นเดียวกับในกรณีแรกแต่หากส่วนราชการไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา ก็จะต้องมีกระบวนการบังคับคดีโดยให้สำนักงานศาลดำเนินการบังคับคดี โดยติดตามตรวจสอบและรายงานศาล หากปรากฏว่า ส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ให้สำนักงานรายงานศาลเพื่อดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๑๔๖ ประกอบข้อ ๑๓๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๗. บทสรุป

ในปัจจุบันข้อพิจารณาเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการกับส่วนราชการ เป็นข้อพิจารณาที่เหมาะสมที่สุดในการนำมากำหนดสถานะทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานราชการ และลูกจ้างส่วนราชการ กล่าวคือ ในกรณีพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการ ได้แก่ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างกับส่วนราชการ เมื่อบุคลากรกลุ่มดังกล่าวกระทำความผิดวินัย การที่ส่วนราชการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยบุคลากรกลุ่มดังกล่าวย่อมเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้าง และคำสั่งลงโทษทางวินัยบุคลากรกลุ่มดังกล่าวจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้างส่วนในกรณีมีกฎหมายระเบียบของส่วนราชการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการไว้ก็เนื่องจากการบริหารสัญญาจ้างฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการมีข้อจำกัดบางประการโดยไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ได้อย่างเสรีดังเช่นการนำนิติกรรมสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกันแต่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งนำมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองด้วย แต่ทั้งนี้การลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการต้องอาศัยอำนาจ ตามสัญญาจ้าง เพราะไม่มีสัญญาจ้างเสียแล้วก็ส่วนราชการกับพนักงานราชการและลูกจ้างดังกล่าวก็ไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกันส่วนราชการ



ก็ไม่อาจลงโทษทางวินัยบุคลากรดังกล่าวได้ สำหรับลูกจ้างประจำมีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายและคำสั่งบรรจุแต่งตั้งกับส่วนราชการเช่นเดียวกับข้าราชการ การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยและการลงโทษทางวินัยลูกจ้างประจำจึงเป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยลูกจ้างประจำจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการในลักษณะที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น มีข้อควรคำนึงว่า บุคลากรเหล่านี้มีระยะเวลาการจ้างจำกัด เช่น พนักงานราชการมีระยะเวลาการจ้างสี่ปี ลูกจ้างชั่วคราวมีระยะเวลาการจ้างเพียงหนึ่งปี ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการที่มีอายุราชการถึงอายุหกสิบปีบริบูรณ์หรือในการของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการมีอายุราชการถึงเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ประกอบกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน ในหลายกรณีพบว่า ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย พนักงานราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างของส่วนราชการก็เกี่ยยวอายุราชการ หรือครบกำหนดสัญญาจ้างแล้ว ดังนั้น ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาดังกล่าวจึงไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของพนักงานราชการและลูกจ้างส่วนราชการได้ จึงเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการบริหารบุคคลบุคลากรตามสัญญาจ้างของหน่วยงานทางปกครองให้มีความรวดเร็วสามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้สมกับคำกล่าวที่ว่า ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

ภาษาไทย

เกศินี หงสนันท์, *วิวัฒนาการของระบบราชการไทย การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. ๒๔๗๑ - ๒๕๑๘)* (มงคลการพิมพ์ ๒๕๒๓).

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ* (วิญญูชน ๒๕๖๐).

นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, วิญญูชน ๒๕๕๓).

_____ , *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๕, วิญญูชน ๒๕๕๖).

_____ , *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ ๕, วิญญูชน ๒๕๖๐).

ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๓, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๕).

ปวีณ ฦ นคร, *สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. ๒๕๓๕).

ดุสิต สัตยามานะ และสุพัตรา เพชรมณี, *ระบบการบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ* (สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์ ๒๕๒๓).

พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย* (วิญญูชน ๒๕๕๙).

ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๕, สำนักอบรมกฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา ๒๕๕๗).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดพื้นฐานและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๑, วิญญูชน ๒๕๖๒).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ ๓, วิญญูชน ๒๕๔๙).

_____ , *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ ๑, นิติราษฎร์ ๒๕๕๕).

_____ , *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ ๓, สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย ๒๕๖๕).

วิษณุ วัลญูญ ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร, *ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป* (โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย ๒๕๕๑).

สุรพล นิติไกรพจน์, *สัญญาทางปกครอง* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๕).



ภาษาต่างประเทศ

Antoni Taillefait, Droit de la fonction publique (๘e ed, Dalloz 2 018).

Dord Olivier, Droit de la fonction publique (Themis droit (PUF) 2012).

Gustave Peiser, Droit de la Fonction publique (18 edition Mement Dalloz 2006).

Jacques Ziller, Administration Comparees (Montchrestien, 1993).

วิทยานิพนธ์และรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ภาษาไทย

นริศชา ละม้ายอินทร์, ‘ปัญหาการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง : ศึกษากรณีสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๔).

นวินวิษญ์ สวรรค์พันทอง, ‘การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรภาครัฐที่ไม่เป็นข้าราชการ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๗).

มนทินี รูปสูง, ‘สถานะของบุคลากรตามสัญญาจ้างเหมาบริการ : ศึกษาในแง่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๑).

ศิวณัฐภรณ์ นันทะมา, ‘ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานราชการ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๒).

อาคันตุกะ อนุพันธ์, ‘ปัญหาการแก้ไขเยียวยาแก่พนักงานราชการกรณีข้อพิพาทอันมีเหตุมาจากคำสั่งลงโทษไล่ออก’ (รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๑๔ สำนักงานศาลปกครอง ๒๕๖๒).

รายงานวิจัย

ภาษาไทย

มานิตย์ วงษ์เสรี และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘สัญญาทางปกครองของกฎหมายเยอรมัน’(รายงานผลการวิจัยต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒๕๔๗).

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ‘หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน’ (รายงานผลการวิจัยต่อสำนักงานศาลปกครอง ๒๕๔๔).

บทความ

ภาษาไทย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ‘สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส’ (๒๕๒๙) ๕ วารสารกฎหมายปกครอง ๗๓.

วิศรุต คิตติ, ‘เจ้าหน้าที่รัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ที่ไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งในประเทศฝรั่งเศส’ (มปป)

เอกสารประกอบการสัมมนา

ภาษาไทย

Pierre ESPLUGAS-LABATUT, ‘Principes généraux de la fonction publique française et leur evolution’ (สุภาณี ขวัญจันทิก และชนิษฐา เต็มฤชณา ผู้แปล, โครงการบรรยายทางวิชาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖, สำนักงานศาลปกครอง, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖).

ภาษาต่างประเทศ

Sabin Kuhlmann, ‘Civil service in Germany’ (Characteristics of Public Employment and Modernization of State and Administration in Europe : A France-Germany Comparison, Bordeaux, Goethe-Institute, ๑๔-๑๕ may ๒๐๐๔).

รายงาน คู่มือ หรือเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ

ภาษาไทย

กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, รวมเรื่องเด่น ประเด็นเด็ด เกร็ดคดี (ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ – พ.ศ. ๒๕๖๒) ๒๕๖๓.

สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย ๒๕๕๓

_____, คู่มือการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ๒๕๕๘.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

สำนักงาน ก.พ., ‘ระบบพนักงานราชการ’ (สำนักงาน ก.พ.) <<https://www.ocsc.go.th/ges/intro/>> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔.

ภาษาต่างประเทศ

Direction des affaires juridiques. ‘Cour administrative d’appel de Paris, 10 avril 2018, n 16 PAO 1315’ (direction des affaires juridiques)<<https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/cour-administrative-dappel-de-paris-10-avril-2012-n-16pao1315-fonction-publique-hospitaliere-agent-contractuel-licenciement-sanction-disciplinaire-gravite-des-fautes-insubordination-hi/>> สืบค้นเมื่อ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๒



Service-Public.fr, Le site officiel de L'administration française. 'Conditions d'emploi d'un agent contractuel de la fonction publique' (Service-Public) <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13117>> สืบค้นเมื่อ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓.

Seban Avocats. 'Non renouvellement du contrat d'un agent non-titulaire et conséquences de l'annulation contentieuse' (Seban Avocats) <<https://www.seban-associes.avocat.fr/non-renouvellement-contrat-agent-non-titulaire-consequences-annulation-contentieuse/>> สืบค้นเมื่อ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๒

Conseil national des barreaux. 'L'agent contractuel qui refuse le renouvellement de son CDD peut-il avoir tout de mêmedroit aux allocations chômage' <<https://consultation.avocat.fr/bloq/andre-icard/article-23256-l-agent-contractuel-qui-refuse-le-renouvellement-de-son-cdd-peut-il-avoir-tout-de-meme-droit-aux-allocations-chomage/>>, สืบค้นเมื่อ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๒



เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน: ความรู้พื้นฐานสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ และแนวทางการประยุกต์ใช้ในวงงานรัฐสภา

ดร. ภาควงมิมิ่งมิตร^๑

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ ประการแรก มุ่งให้ความรู้พื้นฐานเรื่อง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” แก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญ เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติราชการในวงงานรัฐสภา โดยแสดงให้เห็นถึง “ความหมาย” ของคำว่า *ความยั่งยืน (sustainability) การพัฒนา (Development) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals - MDGs) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs)* ตามลำดับ เพื่อให้เกิดการสังเคราะห์ องค์ความรู้ ความเข้าใจถึงที่มาของ SDGs ตลอดจนตระหนักถึงความสำคัญของ SDGs ทั้ง ๑๗ เป้าหมาย และ ประการที่สอง เสนอแนวทางในการประยุกต์ใช้องค์ความรู้เรื่อง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” ในวงงานรัฐสภา ผ่านการประเมินตนเองด้วย “ชุดเครื่องมือประเมินตนเองเกี่ยวกับ SDGs” ซึ่งจัดทำโดยสหภาพรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ๒ ส่วนสำคัญ คือ ประเด็นที่ต้องประเมินตนเอง และชุดคำถาม จำนวน ๘ ข้อ พร้อมทั้งนี้ บทความยังแสดงให้เห็นถึง “ความเป็นสถาบัน” ของทั้ง “รัฐสภา” (องค์การ ในฐานะที่เป็น “สถาบัน”) และ “เป้าหมายการพัฒนา

^๑ ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
e-mail:ohmmingmitr@gmail.com



ที่ยั่งยืน” (สิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็น “สถาบัน”) ซึ่งมีความสมมาตรกันในมิติของความเกื้อกูลให้เกิดการไหลเวียนของทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดซึ่งกันและกันในระยะยาว ซึ่งสะท้อนผ่านมุมมองใน ๒ ประเด็นคือ ส่วนแรก คือ “ใน SDGs มี สถาบัน” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาท หน้าที่ของรัฐสภา (และสมาชิกรัฐสภา) ในการขับเคลื่อน SDGs และส่วนที่สอง คือ “ใน สถาบัน มี SDGs” ที่มุ่งแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการดำเนินการด้าน SDGs ในรัฐสภาไทย ซึ่งจากความรู้ความเข้าใจดังกล่าวนี้ จะช่วยให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นด้าน SDGs

คำสำคัญ : เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้าราชการรัฐสภาสามัญ การประยุกต์ใช้ SDGs

๑. เกริ่นนำ

ประเด็นเรื่อง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDGs)” ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับวงงานรัฐสภา เพราะในความเป็นจริงรัฐสภาไทยมีการดำเนินการในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมาโดยตลอด ทั้งในส่วนของ การดำเนินการของรัฐสภา ระหว่างประเทศ (international) และการดำเนินการภายในประเทศ (domestic)

ตัวอย่างการดำเนินการเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในเวทีรัฐสภา ระหว่างประเทศ เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะผู้แทนไทยได้เดินทางเข้าร่วมการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (The 26th Annual Meeting of the Asia-Pacific Parliamentary Forum – APPF) ครั้งที่ ๒๖ ที่เวียตนาม โดยได้ร่วมอภิปรายในหัวข้อ “การยกระดับการดำเนินการร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Enhancing joint action responding to Climate Change)”^๖ ซึ่งในการอภิปรายประเด็นดังกล่าว ไม่ได้มีการเน้นย้ำถึงการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๑๓ (Goal 13) “ปฏิบัติการเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น (Take urgent action to combat climate change and its impacts)” แต่ประเด็นในการหารือระหว่างประเทศสมาชิก ก็ยังคงเป็นประเด็นเรื่อง Climate Change ที่อยู่ใน ๑ ใน ๑๗ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ในปี ๒๕๖๖ ในการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔๖ (The 146th Meeting of the Association of Secretaries General of Parliaments - ASGP) ณ บาห์เรน เลขาธิการวุฒิสภา นำเสนอบทอภิปรายเรื่อง “บทบาทของวุฒิสภาไทยในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Role of the Thai Senate in Combating Climate Change)”^๗ ซึ่งได้นำเสนอแนวคิด “การประยุกต์ใช้มาตรฐานสำนักงานสีเขียว

^๖ https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20210716175455.pdf

^๗ https://www.asgp.co/sites/default/files/Thailand%20Senate%20Cont%20EN_0.pdf

ในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (The green office through the workplace)” ต่อที่ประชุมฯ ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งได้มีการเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๑๓ ด้วย

ตัวอย่างการดำเนินการภายในประเทศ เห็นได้จากการดำเนินการของกรมการต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนจากการดำเนินการของหน่วยงานภายในรัฐสภา (ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) เช่น คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล^๔ (๑๒๖ หน้า) ในขณะที่ สภาผู้แทนราษฎร มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) อย่างเป็นระบบ^๕ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสองสำนักงานต่างก็ดำเนินการในเรื่องเดียวกัน นั่นคือ การแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก ซึ่งไม่ว่าจะโดยภาววิสัย (objective) ที่สภาพการณ์บังคับให้ต้องแก้ไขปัญหา หรืออัตวิสัย (subjective) ที่ตระหนักได้เองว่าปัญหานั้นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นมิได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะเชื่อมโยงเรื่องดังกล่าวเข้ากับประเด็นเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งๆ ที่ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก คือ ปัญหาที่สะท้อนความเป็นเมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ที่มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิต้านทาน และยั่งยืน อันเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๑๐ (Goal 10)

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นในวงงานรัฐสภา ทั้งในระดับสากล และระดับประเทศ ยังสะท้อนถึงการขาดองค์ความรู้ในการพิจารณา ศึกษา แบบองค์รวม (holistic view) และยังขาดความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องดังกล่าวในเชิงบูรณาการ รวมถึงการแสวงหาช่องทางในการประยุกต์ใช้องค์ความรู้เรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตน

๒. วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ ๑) เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญ และ ๒) เพื่อเสนอแนวทางในการประยุกต์ใช้องค์ความรู้เรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในวงงานรัฐสภา

๓. โครงข่ายนำเสนอ

บทความนี้ มีองค์ประกอบ ๗ ส่วน คือ **ส่วนที่ ๑** เป็นการเกริ่นนำ ที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐสภามาเป็นเวลานาน ซึ่งผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการดำเนินการอย่างไม่มีเอกภาพ คือไม่มีการเชื่อมโยงกันของหน่วยงานภายใน รวมถึงไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ซึ่งนำไปสู่องค์ประกอบ**ส่วนที่ ๒** คือวัตถุประสงค์ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น **ส่วนที่ ๓** เป็นการนำเสนอโครงสร้าง

^๔ https://www.senate.go.th/document/Ext24700/24700356_0003.PDF

^๕ https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25motion_pm25system/committee_list.php



การนำเสนอของบทความนี้เพื่อให้เข้าใจเนื้อหาไปตามลำดับ ส่วนที่ ๔ เป็นความรู้พื้นฐานเรื่อง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” จากนั้น เป็นการเชื่อมโยงสู่ส่วนที่ ๕ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กับ รัฐสภา ในฐานะที่เป็น “สถาบัน” เมื่อมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน แล้ว จะได้ประยุกต์ใช้ในวงงานรัฐสภาต่อไป ซึ่งเป็นส่วนที่ ๖ โดยมีส่วนที่ ๗ เป็นบทสรุป

๔. ความรู้พื้นฐานเรื่อง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน”

หลายคนอาจจะเคยได้ยินคำว่า “การพัฒนา (Development)” มาเป็นเวลานานหลายทศวรรษ ในขณะที่ อาจจะได้ยินคำว่า “ความยั่งยืน (Sustainability)” ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีการนำคำสองคำ คือ “การพัฒนา” และ “ความยั่งยืน” ซึ่งมีความหมายต่างกันมาวางคู่กัน (oxymoron) เป็น “การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)” จะหมายถึงอะไร? และมีความสำคัญอย่างไร? เกี่ยวข้องกับ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” อย่างไร? ซึ่งในส่วนที่ ๔ นี้ ผู้เขียนจะอธิบายให้มีความเข้าใจใน “ความหมาย” ของคำต่างๆ ข้างต้น โดยมุ่งที่จะตอบคำถาม ๒ ข้อ คือ หนึ่ง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนคืออะไร (what) และ สอง ทำไมมันจึงมีความสำคัญ (why)

๔.๑ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)” คืออะไร

การที่จะเข้าใจ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)” จำเป็นที่จะต้องเข้าใจเสียก่อนว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)” คืออะไร หรือ “ความยั่งยืน (Sustainability)” คืออะไร ซึ่งในบทความนี้ จะนำเสนอให้เข้าใจใน “ความหมาย” โดยสังเขป ไล่เรียงลำดับไปตั้งแต่ “ความยั่งยืน” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs)” และ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)” นำเสนอได้ ดังนี้

“ความยั่งยืน” นี้พิจารณาได้โดยง่ายจากการเข้าใจว่าสิ่งใดที่ไม่ใช่ความยั่งยืน (unsustainable) ผ่านการปฏิบัติ (Practice) ความเป็นสถาบัน (Institution) หรือ ความสัมพันธ์ระหว่างกัน (Relationship) ที่ด้อยค่า (undermine) สภาพการณ์ต่างๆ ในมิติสังคม (social) เศรษฐกิจ (economic) และสิ่งแวดล้อม (environmental) ยกตัวอย่าง เช่น การนำน้ำมาใช้ จากแม่น้ำ ทะเลสาบ ในอัตราที่เร็วกว่าปริมาณน้ำที่จะผลิตได้จากฝน หรือ หิมะ ตามธรรมชาติ การทำเช่นนั้น ก็จะกลายเป็นชุมชนที่เก็บกักน้ำ การพังทลายลงของหน้าดินเนื่องจากการทำการเกษตร ในอัตราที่เร็วกว่าดินจะเกิดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ ก็ไม่ใช่ความยั่งยืน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการทำฟาร์มเกษตรและเกิดความอดอยากขึ้น การดำเนินการทางธุรกิจที่เป็นหนี้สิน ด้วยรายรับที่ไม่มากกว่าค่าใช้จ่าย ก็ถือเป็นการดำเนินการธุรกิจที่ไม่ยั่งยืน เพราะสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมนำไปสู่การล้มละลาย (bankruptcy) “ความยั่งยืน” ในที่นี้จึงหมายถึง การหลีกเลี่ยงที่จะนำไปสู่การล่มสลาย (collapse) (Thiele, L. P., 2016, p. 2)

อธิบายให้เข้าใจโดยง่ายในบริบท “ไทยๆ” ในที่นี้ “ความยั่งยืน” คือ “การกระทำอะไรก็แล้วแต่ที่ไม่เบียดเบียนชีวิตคนรุ่นต่อไป ... คือมรดกในทุกมิติ (สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม) ที่จะส่งต่อคนรุ่นหลัง (เกษรา ธัญลักษณ์ภาคย์, ๒๕๖๖, น. ๒๓, ๒๕)” โดย ดร. เกษรา ธัญลักษณ์ภาคย์ ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ด้านยุทธศาสตร์และงบประมาณ มองว่า “ความยั่งยืน” กับ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นสิ่งที่สอดคล้องกันที่หมายถึง “การพัฒนาที่ไม่ลดทอนศักยภาพหรือความสามารถของคนรุ่นหลังที่จะมีคุณภาพ

ชีวิตที่ดีเท่ากับคนปัจจุบัน ... ซึ่งการจะทำให้ทุกคนบนโลกมีชีวิตด้วยความสุขแบบยั่งยืน ก็ต้องเชื่อมโยงไปถึงวาระ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ที่มีเป้าหมาย ๑๗ ข้อ (เกษรา ธัญลักษณ์ภาคย์, ๒๒-๒๓)”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ความยั่งยืน” จะเกิดขึ้นได้ ต้องมีการพัฒนาที่สมดุลใน ๓ เสาหลัก ในมิติของความยั่งยืน นั่นคือ *สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม* (three pillars of sustainability)^๖ (ธีระพล ถนอมศักดิ์ยุทธ, ๒๕๖๕, น. ๒๗) สามเสาหลักนี้ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ที่หมายถึง “แนวทางการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นหลัง (Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.) โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ความครอบคลุมทางสังคม (Social Inclusion) และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)” ซึ่งเป็นไปตามนิยาม “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ในรายงานของคณะกรรมการบริหารบันด์แลนด์ (Brundtland Report, ๑๙๘๗) หรือ รายงาน “อนาคตของเรา (Our Common Future).”^๗

การจัดทำรายงาน *Our Common Future* และการทำงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี ๑๙๘๗ ถือเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การประชุมที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การประชุม Earth Summit^๘ การรับข้อเสนอมของแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21)^๙ และปฏิญญาริโอ (Rio Declaration)^{๑๐} รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Commission on

^๖ นิยามโดย สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช), ๒๐๒๑.

^๗ คณะกรรมการบริหารบันด์แลนด์ หรือคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาได้จัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนาแบบใหม่ที่มีมุ่งลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรายงาน (๓๐๐ หน้า) ที่ชื่อว่า “อนาคตของเรา (Our Common Future)” ดูเพิ่มเติมได้จาก <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

^๘ เป็นการประชุมที่สำคัญรายการหนึ่งของสหประชาชาติ Summit ในเดือนมิถุนายน ๑๙๙๒ ที่นครริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล โดยมีผลลัพธ์ที่สำคัญคือ ความตกลงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Convention) ซึ่งนำไปสู่พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีส (the Paris Agreement) ดูเพิ่มเติมได้จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Earth_Summit

^๙ เป็นเอกสารที่สำคัญฉบับหนึ่งของสหประชาชาติ ซึ่งได้รับการรับรองจากการประชุม Earth Summit ที่บราซิล ในปี ๑๙๙๒ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ ในโลก นำไปปรับใช้ตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง เพื่อที่จะบรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน ดูรายละเอียด Agenda 21 ได้จาก <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1386905110.pdf>

^{๑๐} ในปี ๒๐๑๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาครบรอบ ๒๐ ปีของการจัดประชุม Earth Summit ทาง UN ได้จัดการประชุม “United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD)” หรือ “Rio+20” โดยมีหัวข้อการประชุมหลัก 2 เรื่อง คือ (1) Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication และ (2) Institutional Framework for Sustainable Development โดยคาดการณ์ว่าผลของการประชุม Rio+20 ครั้งนี้จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อแนวทางการพัฒนาประเทศและการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโลกอย่างกว้างขวาง



Sustainable Development)^{๑๑} เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินการต่างๆ ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดย Jeffrey D. Sachs (2015, p. 482) อ้างว่า นิตยสารเนเจอร์ (Nature Magazine) ทำการประเมินผลการดำเนินการเอกสารสำคัญทั้ง ๓ ฉบับ คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการทางด้านป่าไม้ (State of Forest Principle) และแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21) ซึ่งให้ผลดำเนินการ F คือ ล้มเหลว หรือ ยังไม่บรรลุเป้าหมายนั่นเอง

ในเวลาต่อมา ในปี ๒๐๐๐ องค์การสหประชาชาติ ได้มีการจัดทำ “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals - MDGs)” ซึ่งที่ประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษขององค์การสหประชาชาติ (Millennium Summit) ที่มหานครนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ ๖-๘ กันยายน ๒๐๐๐ ได้ให้การรับรอง MDGs ทั้ง ๘ เป้าหมาย ในเดือนกันยายน ๒๐๐๐ (ภาคภูมิ มิ่งมิตร, ๒๕๖๓, หน้า ๗-๘) โดยมีเป้าหมายหลักในการต่อสู้กับความยากจนขั้นรุนแรง (the fight against extreme poverty) ที่มีประชากรโลกนับพันล้านคนต้องเสียชีวิตเนื่องจากการต่อสู้ดิ้นรนให้พ้นจากสภาพความยากจนขั้นรุนแรงดังกล่าว (Sachs, p. 482) โดย MDGs นั้น กำหนดกรอบเวลาในการบรรลุไว้ ๑๕ ปี คือ ระหว่างปี ๒๐๐๐-๒๐๑๕ ใน ๘ เป้าหมาย คือ (๑) ขจัดความยากจนและความหิวโหย (Eradicate Extreme Poverty and Hunger) (๒) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา (Achieve Universal Primary Education) (๓) ส่งเสริมบทบาทสตรีและความเท่าเทียมกันทางเพศ (Promote Gender Equality and Empower Women) (๔) ลดอัตราการตายของเด็ก (Reduce Child Mortality) (๕) พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์ (Improve Maternal Health) (๖) ต่อสู้โรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่นๆ (Combat HIV/AIDS, Malaria and Other Diseases) (๗) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Ensure Environmental Sustainability) (๘) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก (Global partnership for Development)^{๑๒} (ดูรูปที่ ๑)



รูปภาพที่ ๑ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (The MDGs)

ที่มา: <http://mci.ei.columbia.edu/about/millennium-development-goals/>

^{๑๑} จัดตั้งขึ้นในปี ๑๙๙๒ ตามมติการประชุม Earth Summit ทำหน้าที่รายงานโดยตรงต่อสมัชชาสหประชาชาติ (UNGA)

^{๑๒} <http://mci.ei.columbia.edu/about/millennium-development-goals/>

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า MDGs มีกรอบระยะเวลาดำเนินการ ๑๕ ปี คือ ระหว่างปี ๒๐๐๐-๒๐๑๕ ซึ่งเมื่อใกล้เข้าปี ๒๐๑๕ เวียนมาถึง และเป็นที่น่าประจักษ์ว่า หลายเป้าหมายใน MDGs ยังไม่สัมฤทธิ์ผล ดังนั้น ในช่วง สามปีหลัง คือ ระหว่างปี ๒๐๑๒-๒๐๑๕ ประเทศสมาชิก UN จำนวน ๑๙๓ ประเทศ จึงได้มาประชุมร่วมกัน เรื่อง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)” ซึ่งที่ประชุมฯ ได้ให้การรับรองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๐๑๕ โดย Jeffrey Sachs (๒๐๑๕, p. ๔๘๔) ผู้อำนวยการสถาบันโลก (The Earth Institute)^{๑๓} ให้ข้อสังเกตว่า SDGs ต่างจาก MDGs ตรงที่ MDGs นั้น ถูกตั้งขึ้นมาโดยมุ่งขจัดความยากจนขั้นรุนแรง และมองประเทศสำคัญ ๆ ที่ร่ำรวย (rich countries) ในฐานะผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน (donors) แต่ SDGs นั้น สามารถประยุกต์ใช้ได้ในทุกมิติ (universally applicable) (ดูรูปที่ ๒)



รูปภาพที่ ๒ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs)
ที่มา: <https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/>

Jeffrey Sachs (2015, p. 486-9) ยังอธิบายสาระสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ทั้ง ๑๗ เป้าหมาย ไว้โดยสังเขป ปรากฏตามตารางที่ ๑ ด้านล่างนี้

^{๑๓} เป็นหน่วยงานหนึ่งในมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย มีภารกิจหลักคือศึกษาเรื่องความยั่งยืน (sustainability) ในมิติเชิงวิทยาศาสตร์ (science) ความร่วมมือ (collaboration) การศึกษา (education) และผลกระทบ (impact) ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก <https://www.earth.columbia.edu/>



ตารางที่ ๑ สาระโดยสังเขปของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายลำดับที่	ชื่อเป้าหมาย	รายละเอียดของเป้าหมายโดยสังเขป
๑	ขจัดความยากจนทุกรูปแบบในทุกพื้นที่ (End extreme poverty)	เป้าหมายหลักคือการสานต่อภารกิจสำคัญของ MDGs ในการขจัดความยากจนในทุกรูปแบบในทุกพื้นที่ โดยเป้าหมายหลักลำดับแรกของ SDGs คือ การดำเนินการให้ประชากรโลกดำรงชีวิตอยู่ไม่ต่ำกว่าเส้นกำหนดความยากจนขั้นสุด (line of extreme poverty) ^{๑๔} ที่กำหนดโดยธนาคารโลก (World Bank)
๒	ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการและส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน (End hunger and promote sustainable agriculture)	เป้าหมายนี้ซับซ้อน (complex) คือการยุติความหิวโหย ยกระดับโภชนาการและส่งเสริมระบบเกษตรกรรมที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม
๓	สร้างหลักประกันว่าคนมีสุขภาพและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับทุกคนในทุกช่วงวัย (Ensure healthy lives for all)	ภายในปี ๒๐๓๐ ทุกประเทศควรมุ่งที่จะลดอัตราการตายของเด็กที่อายุต่ำกว่า ๕ ปีให้ต่ำถึงระดับ ๒๕ ต่อเด็กแรกเกิด ๑๐๐๐ คน และลดอัตราการตายของมารดาทั่วโลกให้ต่ำกว่า ๗๐ ต่อการเกิด ๑ แสนคน รวมถึงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (universal health coverage) ซึ่งครอบคลุมถึงการรักษาโรคไม่ติดต่อต่างๆ ด้วย

^{๑๔} ปัจจุบัน ยึดเส้นความยากจนสากลที่ ๑.๙๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นหลักในการทำงานขจัดความยากจนขั้นรุนแรง แม้ว่าตาม SDG เป้าหมายที่ ๑ เป้าประสงค์ที่ ๑.๑ จะระบุไว้ที่ ๑.๒๕ ดอลลาร์สหรัฐฯ และยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงตัวเลข เพราะเขียนไว้ก่อนที่จะมีการปรับปรุงครั้งล่าสุดโดยธนาคารโลก ดูเพิ่มเติมได้จาก <https://www.sdgmovement.com/2021/05/04/sdg-vocab-extreme-poverty/>

๔	สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Ensure quality education and lifelong learning)	เป้าหมายนี้คือการสร้างหลักประกันว่าเด็กทุกคนจะต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพจนถึงระดับมัธยมศึกษา และการฝึกฝนทักษะในระดับสูงขึ้นไป โดย Jeffrey Sachs ใช้คำว่า เป้าหมายนี้เป็น make-or-break of the SDGs ซึ่งย้ำให้เห็นถึงสถานการณ์หัวเลี้ยวหัวต่อของการดำเนินการเรื่องการศึกษา (Jeffrey Sachs, 2015, p. 487)
๕	บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมอำนาจให้แก่สตรีและเด็กหญิง (Achieve gender equality and empower women and girls)	เป้าหมายนี้มุ่งยุติการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบที่มีต่อเด็กและผู้หญิงในทุกพื้นที่ และเสริมสร้างความเท่าเทียมด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ผู้หญิง โดยใช้เทคโนโลยีการสื่อสารต่างๆ ในการเสริมสร้างพลังความเข้มแข็งให้แก่ผู้หญิงผ่านการสร้างงาน (job creation) การศึกษาออนไลน์ (online education) และการเข้าถึงการบริการทางการเงิน (inclusive finance)
๖	สร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัยสำหรับทุกคนและมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน (Ensure availability and sustainable management of water and sanitation)	เป้าหมายนี้มุ่งบรรลุเป้าหมายให้ทุกคนเข้าถึงน้ำดื่มที่ถูกสุขลักษณะและสามารถซื้อหาได้ โดยเรียกร้องให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและไม่สร้างมลภาวะที่เกี่ยวกับน้ำ
๗	สร้างหลักประกันให้ทุกคนสามารถเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ที่ยั่งยืน ในราคาที่ย่อมเยา (Ensure access to affordable, sustainable modern energy)	เป้าหมายนี้มุ่งที่จะยุติความขาดสนทางพลังงาน (energy poverty) ซึ่งครัวเรือนไม่สามารถเข้าถึงไฟฟ้าและพลังงานเชื้อเพลิงที่ใช้ประกอบอาหารที่ปลอดภัย โดยเน้นที่พลังงานหมุนเวียน (คาร์บอนต่ำ) และพลังงานที่มีประสิทธิภาพ



๘	ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่มีประสิทธิภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน (Promote sustainable economic growth and decent work for all)	เป้าหมายนี้อาจพิจารณาว่าเป็นเป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) หากเป้าหมายที่ ๑ คือการมุ่งขจัดความยากจนขั้นสุด เป้าหมายที่ ๘ นี้ ก็เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการสร้างรายได้เพิ่มเติมให้แก่บุคคล โดยเน้นที่การจ้างงานเต็มอัตรา การประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับสิทธิด้านแรงงาน ยุติความเป็นทาส และการล้าลอบค้ามนุษย์
๙	สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม (Build resilient infrastructure and promote sustainable industrialization)	เป้าหมายนี้ตระหนักดีว่าหลายประเทศในโลกที่สามขาดแคลนสาธารณูปโภคพื้นฐาน กล่าวคือ เครือข่ายการเดินทางสัญจรที่มีคุณภาพ เครือข่ายเชื่อมโยงสำหรับอินเทอร์เน็ต เครือข่ายทางรถไฟ รวมถึงท่าเรือ และท่าอากาศยาน แม้จะล่วงเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๑ ก็ยังไม่เพียงพอ จึงต้องมีการดำเนินการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
๑๐	ลดความไม่เสมอภาคภายในประเทศและระหว่างประเทศ (Reduce inequalities within and among countries)	เป้าหมายที่ ๑๐ เป็นแนวคิดที่มีนัยยะสำคัญยิ่งต่อชุมชนโลก กล่าวคือ ตระหนักถึงการมีอยู่ของช่องว่างระหว่างรายได้ของประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน ที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพทางสังคม ความไว้วางใจของสังคม และการปกป้องสิทธิส่วนบุคคลของผู้ยากไร้
๑๑	ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิต้านทานและยั่งยืน (make cities and human settlements sustainable)	เป้าหมายนี้มุ่งสร้างความตระหนักรู้ต่อรัฐบาลกลางว่าเมืองควรดำเนินการด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนตามสิทธิของตน ความเป็นหุ้นส่วนของภาคีเครือข่ายระหว่างเมืองต่างๆ ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อส่งเสริมการลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีเป้าหมายที่การคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และลดอัตราการตายและการพลัดถิ่นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

๑๒	สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (Ensure sustainable consumption and production patterns)	ความคิดหลักของเป้าหมายที่ ๑๒ คือการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) ที่นำของเสียต่างๆ กลับมาใช้หมุนเวียน โดยเฉพาะของเสียที่เกิดจากการบริโภคอาหาร (food waste)
๑๓	ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น (Take urgent action to combat climate change and its impacts)	เป้าหมายนี้ตอบสนองต่อการดำเนินการภายใต้ UNFCCC มีจุดเน้นที่ (๑) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และ (๒) ปรับเปลี่ยนสภาพภูมิอากาศ โดยวิงวอน (pledge) ให้ประเทศร่ำรวยสนับสนุนเงินให้ประเทศยากจน ภายในปี ๒๐๒๐ เพื่อรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (อย่างน้อยปีละแสนล้านเหรียญสหรัฐ) (Jeffrey Sachs, 2015, p. 488)
๑๔	อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Conserve the oceans and marine resources)	เป้าหมายนี้ตระหนักว่าการทำลายทรัพยากรใต้ทะเลและมหาสมุทรเกิดจากกิจกรรมอันหลากหลายของมนุษย์ เช่น การประมงเกินขีดจำกัด (overfishing) ปรากฏการณ์ทะเลกรด (ocean acidification) ซึ่งเกิดจากการใช้เชื้อเพลิงพลังงานซากดึกดำบรรพ์ (ฟอสซิล) ที่มากเกินไป และการกัดเซาะชายฝั่งและปัญหามลพิษทางทะเล
๑๕	ปกป้อง ป่าไม้ และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดิน และฟื้นสภาพดิน และหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (Protect and restore terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, and halt biodiversity loss)	เป้าหมายที่สำคัญยิ่งข้อนี้ตระหนักว่ามีภัยคุกคามต่อระบบนิเวศน์ทางบก และความหลากหลายทางชีวภาพเกิดขึ้นทั่วโลก โดยขยายพื้นที่อนุรักษ์ระบบนิเวศน์ทางบก การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน การต่อสู้กับภัยแล้ง การปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพและถิ่นที่อยู่อาศัย รวมถึงการระดมทุนทางการเงินเพื่อปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพที่ถูกคุกคาม



๑๖	ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกกระดับ (Promote peaceful and inclusive societies)	เป้าหมายคือเรียกร้องให้ลดการใช้ความรุนแรง ปกป้องหลักกฎหมาย ยุติการลักลอบการค้ามนุษย์ ส่งเสริมการมีสถาบันธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและครอบคลุม และการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
๑๗	เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Strengthening the means of implementation of the SDGs)	เป้าหมายนี้ให้รายละเอียดในแต่ละขั้นตอนต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการด้าน SDGs รวมถึงด้านการเงิน การเปลี่ยนผ่านและการพัฒนาเทคโนโลยี การเสริมสร้างศักยภาพระบบการค้าที่อยู่บนฐานของกฎระเบียบ ความเป็นหุ้นส่วนของผู้ถือหุ้นที่หลากหลาย การติดตามการดำเนินการด้าน SDGs

๔.๒ ทำไม SDGs จึงมีความสำคัญ

นับถึงปัจจุบัน เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า รัฐบาลทั่วโลกต่างก็นำ SDGs ไปปฏิบัติ (Jeffrey Sachs, 2015, p. 490) ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นที่ยอมรับให้เห็นถึงความสำคัญของ SDGs โดยตัวมันเอง โดยมีคำถามที่สำคัญยิ่งกว่าคือ “เป้าหมายการพัฒนาใหม่ (new goals) ที่ปรากฏใน SDGs จะสร้างความแตกต่างได้จริงหรือ” และเมื่อพิจารณาว่า SDGs เป็นการพัฒนาที่ถูวางอยู่บนฐานของเป้าหมายที่กำหนดไว้ (goal-based development) ผู้เขียนมีความเห็นว่า SDGs มีความสำคัญอย่างน้อย ๕ ประการ ดังนี้

ประการแรก SDGs มีเป้าหมายที่ครอบคลุมกว่า MDGs อาจกล่าวได้ว่า SDGs ถูกกำหนดเป้าหมายขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะในส่วนที่ MDGs ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นมรรคผล ตัวอย่างเช่น ด้านการสาธารณสุข (Public Health) ที่ ๓ ใน ๘ เป้าหมายนั้นเกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข กล่าวคือ ลดอัตราการตายของเด็กและมารดา และควบคุมโรคระบาด (The Health MDGs) ซึ่ง MDGs ทำได้ดี ในเป้าหมายดังกล่าว เพราะมีการติดตามวัดผล การประเมินผล และการให้ข้อมูลป้อนกลับในการออกแบบโครงการต่างๆ ในขณะที่เป้าหมายในส่วนอื่นๆ ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม (Jeffrey Sachs, 2015, p. 493) ดังนั้น การที่ SDGs มีการออกแบบและกำหนดเป้าหมายให้ครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาต่างๆ ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ย่อมเพิ่มโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาได้ครบถ้วนมากขึ้น

ประการที่สอง SDGs ที่ขับเคลื่อนโดยเป้าหมายเช่นนี้ เป็นสภาวะวิกฤตที่ขับเคลื่อนสังคม (social mobilization) ในการกำหนดทิศทางร่วมกันที่จะต่อสู้กับความยากจน หรือสนับสนุนให้การดำเนินการเรื่อง SDGs ประสบผลสำเร็จ ซึ่งต้องอาศัยความพยายามอย่างต่อเนื่องของทุกภาคส่วนในสังคม ในทุกระดับ

ไม่ว่าจะเป็นระดับปัจเจก ระดับองค์กร และระดับภาครัฐทั่วโลกที่ต้องเห็นพ้องต้องกันว่า จะขับเคลื่อนการพัฒนาไปในทิศทางนี้

ประการที่สาม SDGs เป็นเครื่องมือในการ “กดดัน” ประเทศต่างๆ ให้ดำเนินการตามเป้าหมายที่วางไว้ กล่าวคือ เมื่อ MDGs มีการประกาศใช้ ในปี ๒๐๐๐ ดังที่อธิบายแล้วข้างต้น ผู้นำทั่วโลกจะถูกตั้งคำถามทั้งในที่สาธารณะ (publicly) และทั้งส่วนตัว (privately) ถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการเรื่อง MDGs ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงยากที่จะเกิดการเปรียบเทียบผลการดำเนินการของประเทศต่างๆ ซึ่งพลวัตเช่นนี้เมื่อนำมาปรับใช้กับ SDGs นับเป็นการสร้างแรงกดดันระหว่างกัน (peer pressure) ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงและมีประสิทธิภาพยิ่ง

ประการที่สี่ SDGs ช่วยสร้าง “ชุมชนแห่งความรู้ (knowledge communities)” กล่าวคือ ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนนักปฏิบัติที่มีความเชี่ยวชาญ จะได้มาร่วมกันแก้ไขปัญหาท้าทายต่างๆ ร่วมกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในหลากหลายบริบท อาทิ การต่อสู้กับโรคระบาดต่างๆ โดย Jeffrey Sachs ได้ยกตัวอย่างว่าเขาได้มีประสบการณ์พบเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านมาเลเรีย (malariaologists) มาชุมนุมกันเพื่อช่วยกันจัดการและขับเคลื่อนการแก้ปัญหาการระบาดของโรคมมาเลเรีย โดย Sachs ย้ำว่า ชุมชนผู้มีความรู้ความสามารถเช่นนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะลำพังองค์การสหประชาชาติเองนั้นมิบุคลากร ผู้มีทักษะ ความรู้ ความสามารถ และความชำนาญในการจัดการและแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะไม่เพียงพอ (Jeffrey Sachs, ๒๐๑๕, p. ๔๙๐-๑)

ประการสุดท้าย ในทำนองเดียวกับความสำคัญข้างต้น SDGs ไม่เพียงสร้างชุมชนแห่งความรู้ แต่ยังมีคุณูปการในการสร้าง “เครือข่ายผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder networks)” ซึ่งได้แก่ ผู้นำชุมชน นักการเมือง รัฐมนตรี ผู้นำองค์กรไม่หวังผลกำไร องค์กรทางศาสนา และองค์กรระหว่างประเทศ ที่จะต้องร่วมมือกันในกระบวนการคิดในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนในการบรรลุ SDGs โดยเฉพาะในการรับมือกับความยากจน ความหิวโหย และโรคติดต่อต่างๆ

๕. “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” กับ “รัฐสภา” ในฐานะที่เป็น “สถาบัน (institution)”

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนตั้งใจจะชี้ให้เห็นถึง ความเป็น “สถาบัน” ของทั้ง “รัฐสภา” และ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยขอทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่า ความเป็น “สถาบัน” นี้ หมายถึงอะไรโดยใช้นิยามของ Zucker (๑๙๗๗, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖, น. ๓๙๘-๔๐๐) มาอธิบายว่า ความเป็น “สถาบัน” สามารถพิจารณาได้ ๒ แบบ คือ องค์กรในฐานะที่เป็นสถาบัน (Organizations as Institution) และสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นสถาบัน (Environment as Institution) อธิบายความเป็น “สถาบัน” ในสองแบบข้างต้นได้ดังนี้

แบบที่หนึ่ง คือ รัฐสภา (Parliament) ถือเป็น สถาบันทางการเมือง (political institution) ซึ่งเป็นองค์กร (organization) ที่ดำรงอยู่เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ (legislative function) ที่ความเป็น “สถาบัน” เช่นนี้ เมื่อยิ่งทวีความซับซ้อน (more complex) ก็ยิ่งนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและมั่นคง (more stable and socially efficient outcomes) (Colomer, J. M., 2003, p. 1) หากกล่าวถึงความหมายของ “สถาบัน” จะพบว่าโดยความเป็น “สถาบัน” เองนั้น จะผูกพันกับกิจกรรมและทรัพยากรต่างๆ



ที่ก่อให้เกิดความมั่นคง (stability) และความหมายต่อชีวิตผู้คนในสังคม (social life) ซึ่งประกอบด้วยรากฐานของสามเสาหลัก คือ กฎระเบียบ (regulative) ปทัสถาน (normative) และการรับรู้เชิงวัฒนธรรม (cultural-cognitive) (Scott, 2014, p. 56) โดย Zucker (๑๙๗๗, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖, น. ๓๙๙) ขยายความด้วยว่า การที่องค์กรเป็น “สถาบัน” ในลักษณะนี้ ย่อมทำให้องค์กรมีความแตกต่างจากองค์กรที่เป็นแบบเครื่องจักร^{๑๕}

แบบที่สอง คือ SDGs ถือเป็นสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นสถาบัน Scott & Meyer (1983, p. 140, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖, น. ๓๙๙) อธิบายว่าสิ่งแวดล้อมที่เป็นสถาบันนั้น หมายถึง กฎระเบียบต่างๆ ที่สร้างขึ้นในสิ่งแวดล้อม เพื่อให้้องค์กรแต่ละแห่งปฏิบัติตาม หากองค์กรต้องการได้รับการสนับสนุน หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดความชอบธรรม (legitimacy) จากสิ่งแวดล้อมนั้นๆ Meyer & Rowan, 1977, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖, น. ๓๙๙) อธิบายด้วยว่าภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เป็นสถาบัน องค์กรจึงมีแนวโน้มที่จะดำเนินการคล้ายคลึงกันเพื่อเพิ่มการไหลเวียนของทรัพยากรทางสังคม และเพื่อเพิ่มพูนความอยู่รอดในระยะยาว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทั้ง องค์กร และ SDGs มีความสมมาตรกันในมิติของความเป็น “สถาบัน” ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในความเป็น “สถาบัน” ดังกล่าว ทั้ง SDGs และ องค์กร (ในที่นี้ จะหมายถึง “รัฐสภา”) ต่างก็ต้องการการสนับสนุนกันและกัน เพื่อการไหลเวียนของทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และการอ้างไว้ซึ่งความเป็น “สถาบัน” ของกันและกันเพื่อความอยู่รอดในระยะยาว จึงขอเสนอการสนับสนุนระหว่างกันของ SDGs และ รัฐสภา ดังนี้

๕.๑ ใน “SDG” มี “สำนักงาน”

ใน “SDGs มี สำนักงาน” ในที่นี้ ผู้เขียนตั้งใจจะชี้ให้เห็นว่า SDGs หรือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็น “สิ่งแวดล้อม” ที่เป็น “สถาบัน” ที่ตัวแสดงอย่างสมาชิกรัฐสภา (Members of Parliament) กระทำการในนาม รัฐสภา (ในฐานะที่เป็น “สถาบัน”) ในการนำ SDGs ไปดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลในรัฐสภาแต่ละแห่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดความชอบธรรมและได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับ SDGs ในสังคมโลก

โดยบริบทนี้ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหภาพรัฐสภาครั้งที่๑๒๘(The๑๒๘th General Assembly of Inter-Parliamentary Union - IPU) ในเดือนมีนาคม ๒๐๑๓ ณ เอกวาดอร์ ได้ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ผ่านแถลงการณ์กีโต (Quito Communique)^{๑๖} ความว่า “รัฐสภาที่เข้มแข็งมากขึ้นจะต้องมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการนำ SDGs ไปปฏิบัติโดยรวมถึงการทำให้มั่นใจด้วยว่านโยบายและแผนการพัฒนานั้นได้ประกอบเป็นรูปเป็นร่างผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมอย่าง

^{๑๕} ซึ่งมีการทำงานเป็นระบบ กลไกต่างๆ ประสานกันอย่างดีเสมือนเป็นฟันเฟืองของเครื่องจักรกล ดังจะเห็นได้จากรูปแบบขององค์กรแบบฟอร์ด (Fordism) และองค์กรแบบแมคโดนัลด์ (McDonalitzation) ซึ่งมีค่านิยมหลักไม่ต่างจากระบบทุนนิยม โดยมีข้อจำกัด คือ การเน้นกฎระเบียบที่เป็นทางการ ไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทำให้องค์กรขาดความคล่องตัว และการรวมศูนย์อำนาจที่ศูนย์กลางมากเกินไป (concentration of power)

^{๑๖} ดูแถลงการณ์กีโต ได้จาก <http://archive.ipu.org/conf-e/128/quito-comm.htm>

ครอบคลุม และมีรายงานแจ้งให้รัฐสภาทราบถึงความก้าวหน้าของโครงการอยู่เสมอ”^{๑๓๗} และในการประชุม IPU ครั้งที่ ๑๓๒ ในเดือนเมษายน ๒๐๑๕ ที่เวียดนาม สมาชิกรัฐสภาจาก ๑๓๐ ประเทศ ได้เข้าร่วมประชุมฯ และทุ่มเทให้กับกระบวนการรับ SDGs ไปปฏิบัติที่มีความครอบคลุมและเปิดกว้างยิ่งขึ้นในอนาคต โดยได้ร่วมกันให้การรับรองปฏิญญาฮานอย (Hanoi Declaration) ความว่า “มุ่งมั่นที่จะเดินหน้าอย่างเต็มที่เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึง และรู้สึกถึงความเป็นเจ้าข้าวเจ้าของเป้าหมายเหล่านี้ โดยประชาชนจะต้องเข้าใจว่าเป้าหมายเหล่านี้เกี่ยวข้องกับชีวิตพวกเขาอย่างไร ในฐานะผู้แทนของประชาชน เราจะรับผิดชอบในการที่จะทำให้แน่ใจว่า กระบวนการทางการเมืองได้ให้ความสำคัญกับข้อคิดเห็นและเสียงตอบรับของประชาชนทุกคนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม”^{๑๓๘} จากพันธกิจที่ผู้แทนรัฐสภาต่างๆ ในเวทีการประชุมสหภาพรัฐสภา ได้ร่วมให้การรับรองปฏิญญากี้ดี แสดงจุดยืนผ่านแถลงการณ์กี้ดี ยืนยันได้ว่า SDGs มีอยู่ในทุก “สำนักงาน” (รัฐสภา)

ในหนังสือ *คู่มือรัฐสภา: บทบาทของรัฐสภาในการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติ* (๒๕๖๓, น. ๒๘-๕๓) เมื่อพิจารณาบทบาทของรัฐสภาในเรื่องประสิทธิผลของการพัฒนาและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถจำแนกหน้าที่ของรัฐสภา (functions of the parliament) ออกเป็น ๕ ส่วน ดังนี้

๑. การบัญญัติกฎหมาย (Legislation)^{๑๓๙} : เสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติ

แม้ในความเป็นจริง การออกกฎหมายเพียงอย่างเดียวจะไม่ใช้การแก้ปัญหาเชิงนโยบายที่สมบูรณ์ แต่ก็ต้องยอมรับว่า นี่คือ “ก้าวแรก” ที่สำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิบัติตามเป้าหมาย มีตัวอย่างจาก ๓ รัฐสภา ในการสร้าง “ก้าวแรก” ของตนเองขึ้นมา ตัวอย่างแรก จากรัฐสภาตุนิเซีย คือ การลำดับความสำคัญของปฏิญญากี้ดี กล่าวคือ รัฐสภาตุนิเซียเป็นประเทศอาหรับประเทศแรก (และเป็นประเทศที่สามของโลก) ที่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (หลังการปฏิวัติปี ๒๕๕๔) โดยมีบทบัญญัติที่สนับสนุนเรื่องสิ่งแวดล้อมและการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (SDG ๑๓: Climate Action) เพื่อเป็นหลักประกันว่า นี่เป็น “ก้าวแรก” ที่รัฐบาลชุดต่อไป จะให้ความสำคัญกับปัญหาวิกฤตเหล่านี้ (อิซา ซัยวิเชียร (บรรณาธิการ), ๒๕๖๓, น. ๒๘) ตัวอย่างที่สอง จากรัฐสภาเลบานอน คือ การตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาทำงานร่วมกับ “กลุ่มสมาชิกรัฐสภาเลบานอนต่อต้านการทุจริต” เพื่อร่างแก้ไขกฎหมาย ๔ ฉบับ ในการต่อต้านการทุจริต (ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๑๖ ได้แก่ การร่ำรวยผิดปกติ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล และการจัดตั้งหน่วยงาน

^{๑๓๗} หนังสือคู่มือรัฐสภา: บทบาทของรัฐสภาในการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติ, ๒๕๖๓, หน้า ๑๕

^{๑๓๘} ดูปฏิญญาฮานอย ได้จาก <http://archive.ipu.org/conf-e/132/rpt-gendebate.htm>

^{๑๓๙} เป็นกระบวนการของรัฐสภาในการพิจารณาและผ่านร่างกฎหมาย รัฐสภาเกือบทุกแห่งจะมีบทบาทในการพิจารณาการร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ โดยในบางประเทศ อาจมีบทบาทเชิงรุกในการพัฒนาร่างกฎหมายก่อนนำเข้าสู่พิจารณาในสภา ส่วนบางประเทศ การพัฒนา ยกร่าง และนำร่างกฎหมายเข้าสู่สภา เป็นหน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น



ต่อต้านการทุจริต) และตัวอย่างสุดท้าย จากรัฐสภาโมร็อกโก คือ การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยรัฐสภาโมร็อกโก ได้เปิดตัวยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตฉบับใหม่^{๒๐} โดย ก้าวแรกได้นำเสนอร่างกฎหมายฉบับสำคัญในการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาทุจริต และก้าวต่อไป คือ มีแผนที่จะร่างกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต กฎหมายเสรีภาพที่จะเข้าถึงข้อมูล และกฎหมายว่าด้วยความขัดแย้งของผลประโยชน์ฉบับใหม่ (อิชา ซัยวิเชียร, น. ๓๐)

๒. การจัดสรรงบประมาณ(Budgeting)^{๒๑} เพื่อการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติ การดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนที่เหมาะสม จึงกล่าวได้ว่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณจึงมีความสำคัญต้องออกแบบมาให้สมาชิกรัฐสภาสามารถนำไปใช้ในแนวทางที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณตามแนวทางการทำงานตามวงจรงบประมาณ^{๒๒}มากที่สุด โดยมีคำถามสำคัญคือ การใช้งบประมาณจะเกิดผลภายในกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ โดยคำนึงถึงเป้าหมายสูงสุดของโครงการต่างๆ ที่ “ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง” และ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสและบุคคลชายขอบ มี ๓ ตัวอย่างการดำเนินการที่น่าสนใจ คือ ตัวอย่างที่ ๑ การจัดสรรงบประมาณรัฐประจำปีเพื่อสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มีรัฐสภา ๒ ประเทศ ที่ดำเนินการในลักษณะนี้ กล่าวคือ รัฐสภาบังกลาเทศ ได้จัดทำแผนระยะยาวเพื่อสนับสนุนเงินทุนในการจัดหาพลังงานทดแทน โดยจัดสรรงบประมาณ ออกเป็น ๒ ส่วน (๑.๙ แสนเหรียญสหรัฐเพื่อสนับสนุนการทำงานของสำนักงานการพัฒนาพลังงานที่ยั่งยืนและพลังงานทดแทน (Sustainable and Renewable Energy Development Authority - SREDA) และอีก ๕๑ ล้านเหรียญสหรัฐเพื่อการจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อการพัฒนาพลังงานทดแทน) ซึ่งเกี่ยวกับ SDG 7 โดยตรง และรัฐสภาวันดา ได้จัดทำเอกสารเสริมเชิงบริบทเพื่อให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาการร่างงบประมาณให้มีความละเอียดและครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะแสดงให้เห็นว่าร่างงบประมาณนั้นๆ

^{๒๐} เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๑๖ สังคมสงบสุข และยุติธรรม สถาบันอันเป็นที่พึงของส่วนรวม (Peace, Justice, and Justice Institutions) ข้อ ๑๖.๕ เรียกร้องให้นานาประเทศลดการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และการรับสินบนในทุกรูปแบบ

^{๒๑} เป็นกระบวนการของรัฐสภาในการดูแลว่ารัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างเหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมายในทุกขั้นตอนของวงจรงบประมาณ

^{๒๒} แนวทางการทำงานตามวงจรงบประมาณ ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน คือ (๑) *การจัดทำงบประมาณ* รัฐสภาอาจรวบรวมข้อมูลจากประชาชน นำเสนอเป็นรายงานคำแนะนำเพื่อช่วยให้ฝ่ายบริหารในการจัดทำงบประมาณ (๒) *การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ* คือ ฝ่ายบริหารเสนอแผนงบประมาณต่อรัฐสภา หลังจากการพิจารณาแก้ไขที่อาจเกิดขึ้นแล้วจึงเสนองบประมาณต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณา (๓) *การกำกับดูแลการนำงบประมาณไปใช้* รัฐสภาและคณะกรรมการการสามัญจะเป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ผ่านการตั้งคำถามต่อรัฐมนตรี (หน้าที่การจ่ายงบประมาณเป็นของรัฐบาล ไม่ใช่รัฐสภา) และ (๔) *การตรวจสอบงบประมาณ* รัฐสภาและสถาบันตรวจสอบสูงสุด เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบรายได้และรายจ่ายในปีก่อนหน้าของรัฐบาล โดยชี้ให้เห็นข้อต่อและเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่ดี เมื่อมีความเหมาะสมแล้ว รัฐสภาจะให้การรับรองบัญชีของปีก่อนหน้า อันเป็นการวางมาตรฐานสำหรับบัญชีปีถัดไป

จะส่งผลกระทบต่อผู้ชายและผู้หญิงในสังคมอย่างไร ซึ่งเกี่ยวข้องกับ SDG ๕ โดยตรง ตัวอย่างที่ ๒ การส่งเสริมการวิเคราะห์งบประมาณรัฐสภา รัฐสภาโมร็อกโกและจอร์แดน เป็นรัฐสภากลุ่มประเทศอาหรับที่มีแนวปฏิบัติที่ดีที่ทำให้เห็นว่าสมาชิกรัฐสภาสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากหน่วยงานด้านงบประมาณโดยเฉพาะได้ และ ตัวอย่างที่ ๓ การใช้นวัตกรรมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและผลกระทบต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนรัฐสภาเซอร์เบียได้ร่วมมือกับภาคีเครือข่าย (เช่น UNDP) ในการจัดทำคลังข้อมูล (portal) เพื่อเป็นช่องทางให้รัฐสภาเข้าถึงฐานข้อมูลของรัฐบาลได้ง่ายขึ้น ซึ่งเป็นรูปแบบการปฏิบัติที่ดีที่รัฐสภาเซอร์เบียนำมาแบบอย่างมาจากรัฐสภาบราซิล ที่ถือว่าเป็นหนึ่งในระบบงบประมาณข้อมูลสาธารณะที่ดีที่สุด (อิชิคา ซัยวิเชียร, น. ๓๒-๓๘)

๓. การตรวจสอบกำกับดูแล (Oversight)^{๒๓} การดำเนินการด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

การกำกับดูแลเป็นกลไกหนึ่งที่รัฐสภามีอยู่ ถือเป็นโอกาสที่รัฐสภาจะให้สมาชิกรัฐสภาประเมินผลเชิงลึกกว่าได้มีการนำกฎหมาย นโยบาย และโครงการต่างๆ ไปปฏิบัติอันถือว่าเป็นการส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ มีตัวอย่างการดำเนินการของรัฐสภาในเรื่องการตรวจสอบ กำกับดูแล ที่น่าสนใจ ดังนี้ ตัวอย่างที่ ๑ การกำกับดูแลของคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐสภาฟีจีและรัฐสภาอินเดีย เป็นสองประเทศที่โดดเด่นที่ต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นเรื่องเพศซึ่งเกี่ยวกับ SDG 5 (Gender Equality) โดยตรง โดยในระเบียบข้อบังคับของรัฐสภาฟีจีให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางเพศในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการ และรัฐสภาอินเดียมีการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการเสริมสร้างศักยภาพผู้หญิง (Committee on the Empowerment of Women) ตัวอย่างที่ ๒ การพิจารณาสอบสวนของรัฐสภา (ที่เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน) มีตัวอย่างจากรัฐสภาที่ต่อต้านการค้ามนุษย์ ในเรื่องนี้ ซึ่งเกี่ยวกับ SDG 5 (ข้อ ๕.๒ เรียกร้องให้ขจัดความรุนแรงในทุกรูปแบบที่มีต่อเด็กและผู้หญิง ทั้งในที่สาธารณะและที่ส่วนบุคคล รวมถึงจัดการค้ามนุษย์) และ SDG 16 (ข้อ ๑๖.๒ ยุติการข่มเหง การหาผลประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง การค้ามนุษย์ และความรุนแรงและการทรมานต่อเด็กในทุกรูปแบบ) โดยรัฐสภาออสเตรเลียได้เปิดให้มีการสอบสวนเรื่องการค้ามนุษย์ โดยคำนึงถึงมิติความหลากหลาย อาทิ ปัญหาทางวัฒนธรรม อาชญากรรมข้ามชาติ การใช้เทคโนโลยี และการบังคับใช้กฎหมาย และในสหราชอาณาจักร คณะกรรมการกระทรวงมหาดไทย (Home Affairs Committee) ของรัฐสภาได้เปิดให้มีการสอบสวนเรื่องการค้ามนุษย์ จากนั้น ได้หยิบยกประเด็นต่างๆ ขึ้นมาหารือ เป็นร่างกฎหมายแรงงานทาสยุคใหม่ (Modern Slavery Bill) ในปี ๒๕๕๗ โดยรัฐสภาพิจารณาอนุมัติเป็นกฎหมาย ในปี ๒๕๕๘ และเสนอรายงานต่อสภาสามัญชน (House of Commons) เพื่อเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และตัวอย่างที่ ๓ การตั้งกระทู้ (ไม่มีรัฐมนตรีนั่งอยู่ในรัฐสภาขณะอภิปราย) ถาม การถามปากเปล่า การถามเป็นลายลักษณ์อักษร (มีรัฐมนตรีนั่งอยู่ในรัฐสภาขณะอภิปราย) เพื่อกดดันรัฐบาลให้ดำเนินการสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ตัวอย่างนี้จะเห็นการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมจากรัฐสภาศรีลังกาที่ใช้ช่วงเวลาซักถามในรัฐสภาให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมากที่สุด (อิชิคา ซัยวิเชียร, น. ๓๙-๔๕)

^{๒๓} เป็นกระบวนการที่รัฐสภาจะตรวจสอบคุณภาพงานที่ดำเนินการโดยรัฐบาลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย แผนการพัฒนาและงบประมาณที่รับมาก่อนหน้านี้



๔. การทำหน้าที่ผู้แทน (Representation)^{๒๔} : การมีส่วนร่วมของประชาชนและการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความชอบธรรมอย่างหนึ่งของการเป็นสมาชิกรัฐสภาผู้ทรงเกียรติคือการทำหน้าที่ที่เขาได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนในรัฐสภา ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงมีหน้าที่สำคัญที่จะคิดหาวิธีการเข้าถึงประชาชนเพื่อทราบถึงความต้องการของพวกเขา มีตัวอย่างที่น่าสนใจจากรัฐสภาต่างๆ ดังนี้ **ตัวอย่างที่ ๑** การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐสภาแอฟริกาใต้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติใน ๔ ระดับ คือ (๑) ให้ข้อมูลผลงานรัฐสภาแก่ประชาชน (๒) สอบถามความเห็นจากประชาชน (๓) จัดทำช่องทางให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และ (๔) ร่วมกับประชาชนในการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน ซึ่งสอดคล้องกับ SDG 17 **ตัวอย่างที่ ๒** การเชื่อมรัฐสภากับประชาชนและประยุกต์ใช้กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐสภาสามารถร่วมกับพันธมิตรดำเนินการสร้างเว็บไซต์ที่ประชาชนสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงานที่กำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งประชาชนสามารถใช้ได้ทั้งออนไลน์ และออฟไลน์ ทำให้มั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะเป็นเสียงที่รับได้รับฟังในกระบวนการพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับ SDG 17 **ตัวอย่างที่ ๓** การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย รัฐสภาจอร์เจียจัดทำประชามติทั่วประเทศ โดยมีเกษตรกรเข้าร่วมในทุกพื้นที่ที่ละไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ คน โดยกรมการได้นำข้อเสนอแนะของเกษตรกรไปดำเนินการแก้ไขและลงมติเห็นชอบเป็นกฎหมายสหกรณ์เพื่อยังประโยชน์ให้เกษตรกรในประเทศ ซึ่งกระบวนการที่ให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมนั้นสอดคล้องกับการดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDG 17 **ตัวอย่างที่ ๔** การจัดทำงบประมาณโดยประชาชน รัฐสภายูเครนจัดทำวิธีการใหม่ในการรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อการเตรียมการจัดทำงบประมาณประจำปีของเมืองเคียฟ และจัดทำช่องทางในการติดตามการอ่านร่างงบประมาณประจำปีผ่านทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถแบ่งปันความคิดเห็นในแต่ละหัวข้อของร่างงบประมาณได้ ซึ่งได้ข้อคิดเห็นกว่า ๑๐๐๐ รายการ การดำเนินการเช่นนี้สอดคล้องกับ SDG 17 และ **ตัวอย่างที่ ๕** สมาชิกรัฐสภาสตรีตั้งประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วม รัฐสภาจอร์แดนมีสมาชิกสภาสตรีจำนวนน้อยมาก จึงมีการรณรงค์และผลักดันให้ทุกกลุ่มทำงานร่วมกันเพื่อส่งเสริมประเด็นต่างๆ ที่ส่งผลต่อเด็กและสตรี นักการเมืองสตรีเปิดเวทีสาธารณะในแต่ละภูมิภาคของประเทศเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในแต่ละพื้นที่ แล้วนำมาปรับใช้กับกลุ่มนักการเมืองสตรี (Women's Caucus) เพื่อจัดทำเป็นประเด็นเรียกร้องในรัฐสภาต่อไป ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เช่นนี้ สอดคล้องกับความเป็นหุ้นส่วน ใน SDG 17

๕. การนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปรับใช้กับท้องถิ่น (SDGs Localization)

ความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจะชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการปรับใช้ในท้องถิ่นผ่านหน่วยงานต่างๆ และจะยิ่งเพิ่มระดับความสำเร็จมากยิ่งขึ้นเมื่อองค์กรท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ตั้งแต่แรกเริ่ม ตัวอย่างที่น่าสนใจกรณีนี้ เห็นได้จากการที่รัฐสภาปากีสถานร่วมมือกับ

^{๒๔} ในการทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและกำกับดูแลนั้น สมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ที่เลือกพวกเขาเข้ามาทำงานในรัฐสภา เพื่อรักษาความชอบธรรมและแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกพวกเขาเหล่านั้น ประชาชนควรมีโอกาสอย่างมากและเพียงพอในการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของสมาชิกรัฐสภาและการทำงานของรัฐบาลโดยรวม

UNDP เปิดโอกาสให้ชุมชนในระดับท้องถิ่น (หมู่บ้าน) ทำงานร่วมกับสภาสหภาพในระดับอำเภอซึ่งจัดให้มีการชุมนุมขององค์กรสตรีขึ้น ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าทุกความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนล้วนมีความสำคัญต่อความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน การปรับใช้ SDGs ในท้องถิ่นเป็นการต่อยอดความสำคัญของการเป็นหุ้นส่วน ซึ่งคือ SDG 17

ตารางที่ ๒ “ใน SDGs มี รัฐสภา” : บทบาทของรัฐสภากับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทบาทของรัฐสภา	แนวคิดการดำเนินการของรัฐสภา	วิธีการดำเนินการของรัฐสภา	เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)	รัฐสภาที่ดำเนินการ
การบัญญัติกฎหมาย	การลำดับความสำคัญของการปฏิรูปกฎหมาย	ผ่านร่างรัฐธรรมนูญการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและแก้ปัญหาวิกฤตการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (ปี ๒๐๑๔)	SDG 13	ตูนิเซีย
	การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	ผลักดันให้มีการอภิปรายใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริตในระดับประเทศที่เด็ดขาดขึ้น (ปี ๒๐๑๒)	SDG 16	เลบานอน
		ผ่านร่างกฎหมายฉบับสำคัญในการเอื้อให้เกิดสภาพแวดล้อมต่อการแก้ไขปัญหาทุจริต (ปี ๒๐๑๕)	SDG 16	โมร็อกโก
การจัดสรรงบประมาณ	การจัดสรรงบประมาณรัฐประจำปีเพื่อสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	จัดสรรงบประมาณ ๒ ส่วน ในการพัฒนาพลังงานทดแทนในประเทศ (ปี ๒๐๑๔)	SDG 7	บังกลาเทศ
		เปลี่ยนแปลงกระบวนการงบประมาณโดยให้มีข้อมูลเชิงบริบทประกอบร่างงบประมาณมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่กระทบต่อผู้ชายและผู้หญิงว่าต่างกันอย่างไร (ปี ๒๐๐๘)	SDG 5	รวันดา
	การส่งเสริมการวิเคราะห์งบประมาณรัฐสภา	จัดทำเอกสารงบประมาณที่ช่วยให้สมาชิกรัฐสภาเข้าใจได้ดีขึ้น เช่น บทวิเคราะห์นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหาร บทวิเคราะห์ผลกระทบทางการเงินของกฎหมาย และดำเนินการวิจัยการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ เป็นต้น (ปี ๒๐๑๕)	SDG 16	โมร็อกโก
		จัดทำบทวิเคราะห์งบประมาณและรายการคำถามแต่ละส่วนของงบประมาณ โดยจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่รัฐสภาเพื่อสามารถตอบคำถามและให้ข้อมูลสมาชิกรัฐสภาได้อย่างถูกต้อง (ปี ๒๐๑๕)	SDG 16	จอร์แดน
การใช้นวัตกรรมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและผลกระทบต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	จัดทำคลังข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณและค่าใช้จ่ายเพื่อเอื้อต่อการตรวจสอบค่าใช้จ่าย โดยจัดทำเป็นระบบสืบค้นออนไลน์ที่สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย (เรียนรู้จากรัฐสภาบราซิลที่เป็นต้นแบบที่ดีด้านระบบงบประมาณข้อมูลสาธารณะ) (ปี ๒๐๑๕)	SDG 16	เซอร์เบีย	



การตรวจสอบ การดำเนินการ	การกำกับดูแลของ คณะกรรมการเพื่อ การดำเนินการตาม เป้าหมายการพัฒนา ที่ยั่งยืน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำ พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดอุทยานแห่งใหม่ โดยให้เปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชากร เพศหญิง ซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับรัฐสภา ข้อที่ ๑๑๐(๒) (ปี ๒๐๑๕)	SDG 5	ฟิจิ
		มีคณะกรรมการด้านการเสริมสร้างศักยภาพ ผู้หญิง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง อาทิ (๑) การพิจารณารายงานจากคณะกรรมการแห่ง ชาติเพื่อสตรี (๒) การตรวจสอบมาตรการที่รับใช้ เพื่อรับประกันความเสมอภาคของสตรีในทุกด้าน (๓) การตรวจสอบรัฐบาลสำหรับมาตรการที่ใช้ เพื่อผลักดันเรื่องการศึกษาและให้ตัวแทนผู้หญิง ในฝ่ายนิติบัญญัติ และ (๔) ตรวจสอบประเด็น อื่นๆ ที่เสนอโดยประธานโลกสภา (สภาล่าง) และ ประธานราชยสภา (สภาสูง) (ปี ๒๐๑๕-๑๖)	SDG 5	อินเดีย
	การพิจารณาสอบสวน ของรัฐสภา (ที่เกี่ยวกับ เป้าหมายการพัฒนา ที่ยั่งยืน)	คณะกรรมการร่วมของรัฐสภาได้เปิดให้ มีการสอบสวนเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยมี ประเด็นพิจารณารที่หลากหลย อาทิ ปัญหา ทางวัฒนธรรม อาชญากรรมข้ามชาติ การบังคับ ใช้กฎหมาย การย้ายถิ่น และการใช้เทคโนโลยี รวมถึงมาตรการแก้ไขปัญหาในเชิงปฏิบัติ (ปี ๒๐๑๕)	SDG 5 SDG 16	ออสเตรเลีย
	คณะกรรมการร่วมของรัฐสภาพิจารณา กฎหมายแรงงานทาสยุคใหม่ (Modern Slavery Bill) ทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความเห็นเพิ่มเติม โดยมีขอบเขตที่จำเพาะมากขึ้น กล่าวคือ ต้อง พิจารณาว่าร่างกฎหมายจะสามารถคุ้มครองผู้ เสียหายจากการใช้แรงงานทาสและเหยื่อของการ ค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ นำ ผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้จริงหรือไม่ โดยเสนอ ต่อสภาสามัญชน (House of Commons) เพื่อ แสดงความขอบคุณสำหรับการคำนึงถึงเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการ ค้ามนุษย์ (ไม่ระบุปี)	SDG 5 SDG 16	สหราชอาณาจักร	
	การตั้งกระทู้ (ไม่มี รัฐมนตรีนั่งอยู่ใน รัฐสภาขณะอภิปราย) ถาม การถามปากเปล่า การถามเป็นลายลักษณ์ อักษร (มีรัฐมนตรี นั่งอยู่ในรัฐสภาขณะ อภิปราย) เพื่อกดดัน รัฐบาลให้ดำเนินการ สู่เป้าหมายการพัฒนา ที่ยั่งยืน	การตั้งคำถามถือเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบ ในช่วงการซักถาม (Question Time) เป็นโอกาส ที่สมาชิกรัฐสภาจะซักถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับความ คืบหน้าในการปฏิบัติตามเป้าหมายการพัฒนา ที่ยั่งยืนในแต่ละขอ เป็นความมุ่งมั่นที่จะเกิดการ ปฏิบัติตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างเป็น รูปธรรม และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ในสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำอยู่ (ปี ๒๐๑๔)	SDGs 17	ศรีลังกา

การทำหน้าที่ผู้แทน	การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๙ ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ (ปี ๒๐๑๓)	SDG 17	แอฟริกาใต้
	การเชื่อมรัฐสภากับประชาชนและประยุกต์ใช้กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	เปิดเว็บไซต์ที่ประชาชนสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงานที่รัฐสภากำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการมาธิการประกันคุณภาพรัฐบาล ทำงานได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (ปี ๒๐๑๕)	SDG 17	กานา
	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย	คณะกรรมการมาธิการการเกษตร ได้ลงพื้นที่ให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งในการทำประชาพิจารณ์แต่ละครั้ง จะมีเกษตรกรเข้าร่วมไม่ต่ำกว่าครั้งละ ๒๐๐ คน ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ข้อคิดเห็นที่เกี่ยวกับสหกรณ์ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเกษตรกรรวม (ปี ๒๐๑๖)	SDG 17	จอร์เจีย
	การจัดทำงบประมาณโดยประชาชน	หน่วยงานรัฐท้องถิ่นเปิดช่องทางอินเทอร์เน็ตให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ โดยเปิดช่องทางดังกล่าวได้เพียงสองเดือน มีประชาชนกว่า ๘,๐๐๐ คนเข้ามาเสนอข้อคิดเห็นกว่า ๑,๐๐๐ รายการ ทำให้คณะกรรมการมาธิการของรัฐสภา นำไปปรับใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยอัปเดตข้อมูลงบประมาณที่กำลังพิจารณาอยู่ให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น (ปี ๒๐๑๔)	SDG 17	ยูเครน
	สมาชิกรัฐสภาสตรีตั้งประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วม	สมาชิกรัฐสภาสตรีได้รับเลือกตั้งเข้ามาน้อยมาก จึงมีการให้เงินสนับสนุนให้มีการเสริมสร้างความสัมพันธ์สมาชิกรัฐสภาผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเปิดให้มีเวทีพูดคุยสาธารณะขึ้นทั่วประเทศ โดยจะเน้นไปที่มุมมองของผู้หญิงเพื่อนำมาปรับใช้ในกลุ่มนักการเมืองสตรี(Women's Caucus) เพื่อจัดทำเป็นประเด็นเรียกร้องในรัฐสภาต่อไป (ปี ๒๐๑๕)	SDG 5 SDG 17	จอร์แดน
การปรับใช้ SDGs กับท้องถิ่น	การเปิดพื้นที่ให้องค์กรในชุมชนประชุมร่วมกันเพื่ออภิปรายปัญหาทั่วไป	จัดให้มีกลไกรองรับการมีส่วนร่วมขององค์กรในชุมชนและภาคประชาสังคม เช่น ร่วมมือกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) จัดพื้นที่ให้มีการประชุมขององค์กรสตรีในชุมชน Shamatanzeem หมู่บ้าน Padhana กับ สภาสหภาพ (Dheenda) ในอำเภอ Haripur เพื่ออภิปรายถึงปัญหาทั่วไป (ไม่ระบุปี)	SDG 17	ปากีสถาน



นอกจากนี้ ในรัฐสภา ยังมีตัวแสดงที่ขับเคลื่อนการดำเนินการเรื่อง SDGs อีก ๒ ส่วน คือ

๑) **เจ้าหน้าที่รัฐสภา (parliamentary staff)** โดยความคาดหวังของประชาชน สมาชิกรัฐสภา จำเป็นที่จะต้องทำได้ทุกอย่างแต่ในความเป็นจริง ปัญหาต่างๆ มีความซับซ้อนและมีความหลากหลายเกินกว่าที่สมาชิกรัฐสภาจะสามารถดำเนินการได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา เช่น การช่วยระบุถึงผู้มีส่วนได้เสีย การทำประชาพิจารณ์ การบรรยายสรุป การทำวิจัย รวมถึงการจัดเตรียมข้อมูลทั่วไป โดยเฉพาะในการสรุปข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่พร้อมใช้งานได้อย่างทันท่วงทีสำหรับสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบการร่างกฎหมาย การใช้งบประมาณประจำปี และการติดตามผลโครงการต่าง ๆ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่น่าสนใจเห็นได้จากการที่ เจ้าหน้าที่รัฐสภา ระดับชำนาญการ ๒๐ คน ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแทนซาเนีย ที่มีความชำนาญในการวิเคราะห์เศรษฐกิจและการเงิน ได้จัดทำเอกสารวิเคราะห์งบประมาณให้คณะกรรมการการงบประมาณ เพื่อทบทวนงบประมาณประจำปีของรัฐ ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่ออนุมัติ รวมถึงยังดำเนินการจัดทำเอกสารวิเคราะห์และงานวิจัยตามความต้องการของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการอื่น ๆ ด้วย

๒) **กลุ่มพรรคการเมือง (Group of Political Parties)** ในการพิจารณาถึงบทบาทของรัฐสภา แน่นนอนว่าองค์ประกอบสำคัญคือ สมาชิกรัฐสภา ซึ่งแน่นอนว่า ในรัฐสภามีพรรคการเมือง และดังที่ได้กล่าวแล้วว่า งานของสมาชิกรัฐสภามีความซับซ้อนและหลากหลาย จึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่จะต้องทำงานได้ในหลายมิติ ทั้งในพรรคการเมืองเดียวกัน และในบริบทที่ต่างพรรคการเมือง (เช่น การรวมกลุ่มของนักการเมืองสตรี ที่มีเป้าหมายสนับสนุน SDG 5) ซึ่งจะส่งผลให้งานรัฐสภานั้นมีมิติในเชิงบูรณาการมากขึ้น ซึ่งจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนแนวคิดของกลุ่มพรรคการเมืองในรัฐสภาได้ และแน่นอนว่าทุกพรรคการเมืองสามารถผนวกรวมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของงานพรรคของตนได้ ตัวอย่างเช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติปากีสถานจัดตั้งคณะทำงานข้ามพรรคการเมืองของสมาชิกรัฐสภาจากกลุ่มพรรคการเมืองหลักทั้งหมด เพื่อดำเนินการด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน

๕.๒ ใน “สำนักงาน” มี “SDGs”

ในหัวข้อ ๕.๑ “ใน SDGs มี สำนักงาน” ได้แสดงให้เห็นถึงการที่ SDGs เข้าไปแทรกซึมอยู่ในทุกองคาพยพของทุกรัฐสภาในโลก ในทางกลับกัน ในหัวข้อ ๕.๒ “ใน สำนักงาน มี SDGs” นี้ จะแสดงให้เห็นว่า ในรัฐสภาไทยมีการดำเนินการหรือการตระหนักถึงความสำคัญด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างไร โดยจะนำเสนอในภาพกว้าง ๓ ส่วน คือ (๑) เมื่อ SDGs ถูกทำให้อยู่ในวิถีการต่างประเทศของรัฐสภาไทย (๒) เมื่อ SDGs แทรกซึมเข้าสู่ระบบการทำงานของรัฐสภาไทยทั้งองคาพยพ และ (๓) เมื่อ สำนักงานทำ MOU กับ UNDP เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการดำเนินการด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

๕.๒.๑ เมื่อ SDGs ถูกทำให้อยู่ในวิถีการต่างประเทศของรัฐสภาไทย (แต่เพียงเท่านั้น) มายาคติที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่ข้าราชการรัฐสภาส่วนมาก มักจะคิดหรือเข้าใจว่า SDGs เป็นเรื่องของการต่างประเทศเท่านั้น โดยที่อาจจะยังไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับ SDGs มากนัก จึงอาจจะเข้าใจไปได้ว่า SDGs ซึ่งดำเนินการโดยองค์การสหประชาชาติ นั้น จะต้องเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างแน่อน ดังจะให้เห็นจากที่ หน่วยงานภายในของสำนักงาน ที่รับผิดชอบด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงจำกัดอยู่เพียง สำนักต่างต่างประเทศ คือ สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ (รับผิดชอบงานด้านพหุภาคี)

ควรกล่าวด้วยว่าหน่วยงานอื่นๆภายในสำนักงานมีการดำเนินการด้าน SDGs เช่นกัน ทั้งโดยที่ทราบและไม่ทราบว่าเรื่องดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับ SDGs หรือไม่ หรือถ้ามีความเกี่ยวข้องกับ SDGs จะเกี่ยวข้องในด้านใด เป้าหมายใด ตัวอย่างเช่น คณะกรรมาธิการฯ ได้ดำเนินการเรื่อง ปัญหามลพิษฝุ่น PM 2.5 ซึ่งเป็น SDGs ในด้านสิ่งแวดล้อม (environment) ในเป้าหมายที่ ๑๑ การตั้งถิ่นฐานและชุมชนอย่างยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities) ซึ่งมีมากกว่าหนึ่งกรรมาธิการ ที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดในการดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น การสำรวจสภาพปัจจุบัน (Status Quo) และการประเมินตนเอง (Self-Assessment) ในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงมีความจำเป็น^{๒๕}

๕.๒.๒ เมื่อ SDGs แทรกซึมเข้าสู่ระบบการทำงานของรัฐสภาไทยทั้งองค์ภาพ

เมื่อข้าราชการรัฐสภาเริ่มตระหนักได้ว่า SDGs ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของด้านการรัฐสภา ระหว่างประเทศ (แต่เพียงเท่านั้น) อีกต่อไป ก็จะพบกับความเป็นจริงที่ว่า โดยสารัตถะ ทั้ง ๑๗ เป้าหมายของ SDGs ล้วนเกี่ยวพัน และแทรกซึมเข้าไปในบริบทการทำงานทั้งองค์ภาพของรัฐสภาไทยโดยในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยหน่วยงานสนับสนุน จำนวน ๕ กลุ่ม (Pakpoom Mingmitr, 2016, p. 94) คือ กลุ่มบริหารทั่วไป (General Administration) กลุ่มการประชุม (Parliamentary Proceedings) กลุ่มวิชาการ (Academic Affairs Service) กลุ่มต่างประเทศ (Foreign Affairs) และกลุ่มประชาสัมพันธ์ (Public Relations) และในส่วนของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประกอบด้วยหน่วยงานสนับสนุน จำนวน ๓ กลุ่ม (Pakpoom Mingmitr, 2016, p. 97) คือ กลุ่มตรวจสอบกิจการภายใน (Internal Audit) กลุ่มบริหารงานบุคคล (Human Resources Administration) และกลุ่มภารกิจงานพิเศษด้านการต่างประเทศ (Special Group for Foreign Affairs) ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีบริบทที่คล้ายคลึงกัน เช่น การต่างประเทศที่รับผิดชอบงานรัฐสภาระหว่างประเทศโดยตรง (ทั้งเวทีพหุภาค และทวิภาคี) หรืองานด้านพัฒนาบุคลากร ที่เห็นความสำคัญของบุคลากรในฐานะ “ฟันเฟือง” สำคัญ ผู้มีบทบาทขับเคลื่อน SDGs ของสำนักงานฯ (เช่น การจัดทำโครงการ รัฐสภาสีเขียว (green parliament) เป็นต้น) หรือการตรวจสอบกิจการภายใน ซึ่งเกี่ยวพันกับงบประมาณ (budgeting) โดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องของ SDGs เช่นเดียวกัน รวมถึงงานอื่นๆ เช่น ด้านสารสนเทศ (Information Technology) ก็เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน SDGs ผ่านกระบวนการ Digital Transformation ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างองค์การให้เป็น “รัฐสภาสามารถ”

อย่างไรก็ตามแม้จะเริ่มตระหนักที่ว่าบริบทงานด้าน SDGs มีความสำคัญและจะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น (เมื่อเวลาเคลื่อนเข้าใกล้ปี ๒๐๓๐) แต่โดยองค์รวมของรัฐสภาไทย (ทั้งสองสำนักงาน) ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินงานในประเด็น SDGs อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากนัก จนกระทั่ง UNDP เข้ามา

^{๒๕} สามารถดูรายละเอียดการจำแนกสำนักงานกรรมาธิการ ๑-๓ และประเด็นทับซ้อนของการดำเนินการด้าน SDGs ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้จากรายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่น ๑๒ เรื่อง “สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับการดำเนินการด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน: โอกาสและความท้าทายสำหรับรัฐสภาไทย” ได้จาก ภาควิชา มิ่งมิตร, ๒๕๖๓, หน้า ๑๔-๒๐



๕.๒.๓ เมื่อ สำนักงาน ทำ MOU กับ UNDP (โดย ศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา)

เมื่อสำนักงานฯ มีความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของประเด็นด้าน SDGs ในสำนักงานฯ โดยจะเห็นได้จากการจัดโครงการต่างๆ ที่ไม่ทางใดทางหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ SDGs อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ไม่ได้มีจุดเน้นที่ประเด็น SDGs (เช่น การจัดสัมมนาปัญหาหมอกพิษฝุ่น PM 2.5) ดังนั้น จึงเป็นช่วงเวลาที่ดีที่ UNDP ขยายขอบข่ายงานมายังด้านนิติบัญญัติ (legislative branch) ในประเทศไทย โดยในที่สุด เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๐๒๐ ก็ได้จัดทำ MOU (ครั้งที่ ๑)^{๒๖} กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการที่จะสนับสนุน เสริมสร้างให้เกิดองค์ความรู้ในเรื่อง SDGs ให้แก่สมาชิกรัฐสภา และข้าราชการ และเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๐๒๒ ได้มีการทำ MOU (ครั้งที่ ๒)^{๒๗} เพื่อขยายประเด็นความร่วมมือด้าน SDGs ไปสู่ท้องถิ่น (SDGs Localization) ให้ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

UNDP ถือเป็นหน่วยงานที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติ (The UN) ที่มีประสบการณ์ และองค์ความรู้ในระดับสากล สามารถเสริมสร้างขีดความสามารถและการตระหนักรู้ด้าน SDGs ให้สมาชิก รัฐสภา บุคคลในวงงานรัฐสภา และข้าราชการรัฐสภา รวมถึงการเข้ามาเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับหน่วยงานด้านการพัฒนาอื่น ๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการในด้าน SDGs อย่างเป็นทางการของรัฐสภาไทย

๖. การประยุกต์ใช้ SDGs ในวงงานรัฐสภา

ในส่วนที่ ๖ นี้ เป็นข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้ SDGs ในการทำงานในวงงานรัฐสภา โดยประยุกต์ใช้ผ่านกระบวนการประเมินตนเองของข้าราชการรัฐสภาสามัญในฐานะปัจเจก (individual) ซึ่งถือเป็นหน่วยที่เล็กที่สุด และทรัพยากรที่มีค่าที่สุดขององค์การ

ดังที่อธิบายไว้แล้วข้างต้น SDGs ครอบคลุมการพัฒนาที่หลากหลาย จึงเป็นเรื่องไม่่ง่ายนักที่จะคาดหวังให้ข้าราชการรัฐสภาทราบประเด็นการพัฒนาในทุกมิติ แต่อย่างน้อยที่สุด ในยุคที่รัฐสภาไทย โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมุ่งสู่การเป็น “SMART Parliament”^{๒๘} และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

^{๒๖} https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=71442&filename=The_Secretariat

^{๒๗} https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=90017&filename=people2554

^{๒๘} SMART Parliament หรือ “รัฐสภาสามารถ” ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย S คือ Sophisticated (สมรรถนะสูง) M คือ Moral & Ethics (มุ่งคุณธรรม) A คือ Accountability & Transparency (ผู้นำความโปร่งใส) R คือ Resilient & Competitive (ปรับตัว พร้อมแข่งขัน) และ T คือ Technology & Digital Transformation (สร้างสรรค์ด้วยเทคโนโลยี) ดูรายละเอียดได้จาก https://web.parliament.go.th/assets/portals/9/files/smart_parliament_description.pdf

มุ่งสู่การเป็น “องค์กรอัจฉริยะ”^{๒๙} ข้าราชการรัฐสภาจึงถูกคาดหวังว่าต้องมีความรอบรู้ ความเชี่ยวชาญ มีสมรรถนะสูงในการทำงาน (sophisticated) และสามารถให้คำแนะนำหรือสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวกับ SDGs ที่สมาชิกรัฐสภาสนใจได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าข้าราชการรัฐสภาทุกคนสามารถเริ่มต้นประเมินตนเองในภาพรวมจาก “ชุดเครื่องมือประเมินตนเองเกี่ยวกับ SDGs” ของสหภาพรัฐสภา^{๓๐}

ในปี ๒๐๑๖ สหภาพรัฐสภาได้จัดทำ “ชุดเครื่องมือประเมินตนเอง (toolkit)” เกี่ยวกับ SDGs ซึ่งเป็นคู่มือในการประเมินตนเองของรัฐสภาในการดำเนินการด้าน SDGs ซึ่งจัดทำเป็นภาคภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐสภาต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินการด้าน SDGs ซึ่งต่อมาในปี ๒๐๒๐ UNDP ได้จัดทำเป็นภาคภาษาไทย โดยสาระสำคัญของชุดเครื่องมือดังกล่าว ประกอบด้วยประเด็นที่ควรพิจารณาในภาพรวม จำนวน ๘ ด้าน ที่ข้าราชการรัฐสภาสามารถใช้ประเมินตนเองเกี่ยวกับ SDGs และนำมาประยุกต์ใช้กับวงงานรัฐสภาได้ ตามที่ปรากฏตามตารางที่ ๔ ด้านล่างนี้

ตารางที่ ๔ ประเด็นการประเมินตนเองเกี่ยวกับความรู้และความเข้าใจด้าน SDGs ของข้าราชการรัฐสภา

ประเด็นที่ควรพิจารณา	ตัวอย่างการตั้งประเด็นคำถามเพื่อพิจารณา	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ควรคำนึงถึง
การสนับสนุนจากภาวะผู้นำ (leadership) ขององค์กร	- ประธานรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา และผู้บริหารองค์กรฯ มีการประเมินตนเองในเรื่อง SDGs หรือไม่	นักการเมือง และข้าราชการระดับสูง (เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และที่ปรึกษา)
การบริหารจัดการ	- ใครเป็นผู้ริเริ่มจัดกระบวนการเพื่อการประเมิน - มีสำนัก / กลุ่มงาน ในสำนักงานฯ ที่สามารถให้คำแนะนำเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับ SDGs หรือไม่ - ในรัฐสภา มีกลุ่มงานที่รับผิดชอบงานด้านธุรการเกี่ยวกับ SDGs หรือไม่ - มีทรัพยากร/ข้อมูลเพียงพอในการประเมินตนเองหรือไม่	ข้าราชการ หรือกลุ่มบุคคล ปฏิบัติงานในสำนัก / กลุ่มงานต่างๆ ที่มีความรู้เรื่องประเด็นด้าน SDGs

^{๒๙} มีนโยบายสำคัญ คือ Smart Senate Every time Every where ประกอบด้วย ๑) Smart Work การทำงานที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว มีความหลากหลาย ๒) Smart People บุคลากรสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน รู้จักนำเทคโนโลยีมาใช้ สามารถปรับแนวคิดเพื่อรองรับการทำงานในทุกรูปแบบ ๓) Smart Academics พัฒนาคุณภาพงานวิชาการและงานวิจัยให้มีคุณภาพในระดับสากล และ ๔) Smart Digitalization มีความพร้อมด้านเทคโนโลยี สามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และนำไปใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

^{๓๐} สหภาพรัฐสภา. (๒๕๕๙). *รัฐสภาและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สแกน มีเดีย คอร์ปอเรชั่น, หน้า ๑-๔๘.



วัตถุประสงค์	<ul style="list-style-type: none"> - เข้าใจหรือไม่ว่าทำแบบประเมินตนเองเกี่ยวกับ SDGs ไปเพื่ออะไร - มีการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างเครือข่าย (สำนัก / กลุ่มงาน) เกี่ยวกับวัตถุประสงค์/ประโยชน์ของการประเมินตนเองด้าน SDGs บ้างหรือไม่ 	ข้าราชการ หรือกลุ่มบุคคล ปฏิบัติงานในสำนัก / กลุ่มงานต่างๆ ที่มีความรู้เรื่องประเด็นด้าน SDGs
การมีส่วนร่วม	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงานฯ มีการคัดเลือกบุคลากรให้เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินการด้าน SDGs อย่างไร 	ข้าราชการ หรือกลุ่มบุคคล ปฏิบัติงานในสำนัก / กลุ่มงานต่างๆ ที่มีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในประเด็นด้าน SDGs
การเฝ้าอำนาจการระบวนการ	<ul style="list-style-type: none"> - กระบวนการประเมินตนเองด้าน SDGs ของสำนักงานฯ มีการดำเนินการอย่างไร - มีบุคลากรจากสำนัก / กลุ่มงาน ไตเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง และมีการใช้งบประมาณหรือไม่ 	ข้าราชการ หรือกลุ่มบุคคล ปฏิบัติงานในสำนัก / กลุ่มงานต่างๆ ในรัฐสภา
แหล่งข้อมูล	<ul style="list-style-type: none"> - มีการนำข้อมูลจากแหล่งใดบ้างในการประเมินตนเองเรื่อง SDGs - ใครเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการประมวลข้อมูลที่ได้มาอย่างเป็นระบบ 	ข้าราชการ หรือกลุ่มบุคคล ปฏิบัติงานในสำนัก / กลุ่มงานต่างๆ ในรัฐสภา ที่มีลักษณะการทำงานที่เกี่ยวข้องกับ SDGs มากที่สุด
ผลลัพธ์การประเมินผล	<ul style="list-style-type: none"> - ผลลัพธ์จากการประเมินตนเองเรื่อง SDGs นี้ จะสร้างผลกระทบต่อองค์การได้อย่างไร เช่น ก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างแข็งขัน หรือ กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของเพื่อนข้าราชการ หรือ เกิดแรงผลักดันนำไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล 	ข้าราชการ หรือกลุ่มบุคคล ปฏิบัติงานในสำนัก / กลุ่มงานต่างๆ ในรัฐสภา
การติดตาม	<ul style="list-style-type: none"> - ใครคือผู้รับผิดชอบในการประเมินฯ - วิธีการติดตามประเมินผลทำอย่างไร - ค้นพบอะไรบ้างจากการติดตามประเมินผล 	กลุ่มบุคคลผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความชำนาญการในประเด็น SDGs และปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่อง

นอกจากประเด็นการพิจารณาในภาพรวมข้างต้น สหภาพรัฐสภายังเสนอชุดคำถามไว้ ๘ ข้อ เพื่อให้แต่ละรัฐสภานำไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของตน โดยมุ่งหวังให้พิจารณาในอย่างน้อยสองบริบท คือ การพิจารณาข้อมูลขั้นพื้นฐาน (baseline) และการสะท้อนผลลัพธ์จากความพยายามในการดำเนินการของรัฐสภา สรุปได้ตามตารางที่ ๕ ด้านล่างนี้

ตารางที่ ๕ ชุดคำถามในการประเมินตนเองด้าน SDGs ของข้าราชการรัฐสภา

ลำดับคำถาม	คำถาม	การพิจารณาข้อมูลขั้นพื้นฐาน (baseline)	การสะท้อนผลลัพธ์จากความพยายามในการดำเนินการของรัฐสภา
๑	การสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับ SDGs ในรัฐสภา	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักงานฯ มีการอบรม / สัมมนา เกี่ยวกับ SDGs ให้ข้าราชการหรือไม่ - ข้าราชการรัฐสภาได้รับข่าวสารหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการสนับสนุนงานของสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ - ข้าราชการมีความตระหนักรู้ที่จำเป็นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานประเด็น SDGs ของสำนักงานฯ หรือไม่ 	<p>(๑) ข้าราชการรัฐสภาสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับ SDGs เพื่อการปฏิบัติงาน ทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศหรือไม่</p> <p>ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น หอสมุดรัฐสภา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีข้อมูลที่พร้อมรองรับการสืบค้นในทุกรูปแบบ</p> <p>(๒) ข้าราชการรัฐสภามีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้าน SDGs ระหว่างกันภายในกลุ่มงาน / สำนัก / สำนักงาน หรือไม่</p> <p>ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น สำนักองค์การรัฐสภา ระหว่างประเทศ ประมวลข้อมูลอย่างรอบด้านก่อนการวิเคราะห์ และนำเสนอประเด็นอภิปรายให้สมาชิกรัฐสภาในเวทีการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ</p>
		<p>ในปัจเจกประมาณที่เข้ามา มีข้าราชการที่ได้รับการอบรม หรือเข้าร่วมการสัมมนาเกี่ยวกับ SDGs ในประเด็นใดบ้าง คิดเป็นสัดส่วนเท่าไร สามารถจำแนกเพศชาย/เพศหญิง ว่ามีจำนวนมากกว่ากันเท่าไรได้หรือไม่ และประเด็นสำคัญคือ มีการนำองค์ความรู้ที่ได้จากการอบรม / สัมมนา ไปสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>สำนักงานฯ โดยศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ จัดอบรม / สัมมนา เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ด้าน SDGs จำนวน ๔ ครั้ง ซึ่งแม้จะยังไม่มีผลการฉายละเอียดเกี่ยวกับเพศ และสัดส่วนของผู้เข้ารับการอบรม แต่ผลของการสัมมนา ถูกนำไปใช้นำเสนอในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศต่อไป</p>



๒	<p>การนำ SDGs ในระดับสากล ไปถ่ายทอดสู่ระดับท้องถิ่น</p>	<p>- สำนักงานฯ มีแผนงานด้าน SDGs รองรับการทำงานหรือไม่</p>	<p>(๑) ในกรณีไม่มีแผนงานรองรับ สำนักงานฯ มีการดำเนินการอย่างไร</p> <p>ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้าน SDGs ในประชาคมอาเซียน ขึ้นมารองรับการดำเนินการด้าน SDGs โดยองค์กรร่วม</p> <p>(๒) มีการทำงานร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานด้าน SDGs อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร</p> <p>ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น อนุกรรมการด้าน SDGs ดังกล่าว ประอบด้วยอนุกรรมการที่มาจากสำนักต่างๆ ที่มีบริบทการทำงานเกี่ยวกับ SDGs เช่น ด้านต่างประเทศ (ผลักดันผ่านเวที IPU AIPA APPF) ด้านการคลัง (Climate Finance / GRB) เพื่อหาแนวทางในการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม</p>
		<p>ในปัจจุบัณที่ผ่านมา สำนักงานฯ มีการอภิปรายลำดับความสำคัญของ SDGs หรือไม่ และมีการถ่ายทอดไปสู่ท้องถิ่น (localization) ด้วยหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>- ในประเด็น SDGs Localization ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ จัดสัมมนา จำนวน ๔ ครั้ง ภายใต้โครงการ “Parliamentary Engagement in Implementing SDGs Localization” ซึ่งเป็นโครงการที่ลงพื้นที่ในต่างจังหวัด (เชียงใหม่ และสงขลา) รวมถึงพื้นที่ชุมชนลาดกระบังในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งสะท้อนการดำเนินงานด้าน SDGs Localization โดยผลลัพธ์สำคัญที่ได้จะนำเสนอต่อที่ประชุมสมัชชารัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (APPF) ครั้งที่ ๓๑ ที่กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ ในปีปลายปี ๒๐๒๓</p>

<p>๓</p> <p>การนำหลัก SDGs มาเป็นกลไกในการทำงานของรัฐสภา</p>	<p>- สำนักงานฯ กำหนดความรับผิดชอบสำหรับการดำเนินการด้าน SDGs หรือไม่ อย่างไร</p> <p>- มีแผนการดำเนินการที่ระบุลำดับความสำคัญของ SDGs รวมทั้งการติดตามผลอย่างเพียงพอหรือไม่</p>	<p>(๑) หน่วยงานภายในสำนักงานฯ มีส่วนร่วม และการประสานงานระหว่างกันในการดำเนินการด้าน SDGs อย่างไร</p> <p>ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น มีการดำเนินการในรูปของกรรมการ / อนุกรรมการ ที่มีองค์ประกอบจากหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องกับ SDGs และอาจจะต้องรวมไปถึงหน่วยงานที่ยังไม่ตระหนักถึงความเกี่ยวข้องกับ SDGs ด้วย เพื่อลดการทำงานแบบแยกส่วน (institutional silo) และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันให้มากยิ่งขึ้น</p> <p>(๒) SDGs ประสบความสำเร็จในการเข้าสู่วงงานรัฐสภาในระดับใด</p> <p>ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำ MOU กับ UNDP ถึง ๒ ฉบับ เพื่อดำเนินการและสานต่องานด้าน SDGs ในวงงานรัฐสภา (ดูหัวข้อ ๕.๒.๓)</p>
	<p>ในปีงบประมาณที่ผ่านมา</p> <p>สำนักงานฯ มีการจัดอภิปรายเรื่อง SDGs จำนวนกี่ครั้ง และมีการเผยแพร่เพื่อใช้ประโยชน์ในวงกว้างหรือไม่ อย่างไร</p>	<p>- ต้นปีงบประมาณ ๒๕๖๖ ในไตรมาสแรก คณะอนุกรรมการด้าน SDGs จัดนิทรรศการเกี่ยวกับ SDGs ในภาพรวม เพื่อแนะนำให้ข้าราชการได้ตระหนักถึงความสำคัญของ SDGs ยิ่งขึ้น โดยมีสมาชิกรัฐสภาร่วมรับชมนิทรรศการด้วย โดยอีกสามไตรมาส ได้จัดทำโครงการ “Parliamentary Engagement in Implementing SDGs Localization” เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: การปรับตัว และการจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบางตามหลักการมาทิงไคร์ไว้ข้างหน้า (จำนวน ๔ ครั้ง) โดยผลการดำเนินการจะจัดทำเป็นประเด็นอภิปรายในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศต่อไป</p>



๔	การบัญญัติกฎหมายสนับสนุน SDGs	- ข้าราชการรัฐสภา มีการสนับสนุนข้อมูลในการดำเนินการ ทบทวนเพื่อปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการสนับสนุน SDGs หรือไม่	- สำนักงานฯ มีระบบสนับสนุนการบัญญัติกฎหมายที่สนับสนุน SDGs อย่างไรบ้าง ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น ข้าราชการรัฐสภา มีการสนับสนุนข้อมูลให้สมาชิกรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวกับ SDGs อยู่หลายประเด็น เช่น การค้ามนุษย์ ยาเสพติด ความเหลื่อมล้ำทางเพศ สมรสเท่าเทียม มลพิษ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการศึกษา เพื่ออภิปราย และกลั่นกรองเป็นกฎหมาย
		ในปีงบประมาณที่ผ่านมา สำนักงานฯ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ SDGs กี่ฉบับ	โดยสถานะล่าสุด ยังไม่มีผู้รับผิดชอบในการติดตามเรื่องดังกล่าว แต่คณะอนุกรรมการด้าน SDGs ได้พยายามติดตามเรื่องดังกล่าว โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักประชุม สำนักกฎหมาย สำนักกรรมการ เพื่อให้ได้ข้อมูลดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม
๕	การจัดการแหล่งระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุน SDGs	-มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการเรื่อง SDGs โดยตรงหรือไม่	ปัจจุบัน สำนักงานฯ ยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณเป็นการเฉพาะเจาะจงให้ดำเนินการเรื่อง SDGs แต่ก็มี ตัวอย่างการดำเนินการ ที่น่าสนใจ คือ ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในฐานะผู้ประสานงานหลักกับ UNDP ได้จัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวกับ SDGs โดยมุ่งเน้นการจัดกิจกรรม โครงการพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน (โครงการประจำ) เพื่อมุ่งสร้างองค์ความรู้ประเด็นด้าน SDGs ให้ข้าราชการรัฐสภา
		ในปีงบประมาณที่ผ่านมา สำนักงานงบประมาณในรัฐสภา รับผิดชอบเรื่องงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับ SDGs โดยตรงหรือไม่	แม้จะยังไม่มีการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานฯ โดยตรงเพื่อดำเนินการเรื่อง SDGs แต่สำนักงานฯ งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการด้าน SDGs ที่เกี่ยวกับงบประมาณ เช่น มีการจัดสัมมนา ร่วมกับ UNDP เรื่อง “การนำแนวคิดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” เพื่อให้กระบวนการพิจารณางบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการจัดทำคู่มือ Climate Finance เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณเพื่อรองรับการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (SDG 13)

๖	<p>การติดตามสังเกตผลลัพธ์ของ SDGs</p>	<p>สำนักงานฯ มีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับ SDGs โดยตรงหรือไม่</p>	<p>มีการทบทวน อภิปรายและดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับความคืบหน้าของการดำเนินการด้าน SDGs หรือไม่</p> <p>ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น คณะอนุกรรมการด้าน SDGs ของประชาคมอาเซียนฯ ได้ทำการสำรวจความตระหนักรู้ในความเกี่ยวข้องกับ SDGs ของหน่วยงานภายในสำนักงานฯ เพื่อจัดทำแผนงานการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพต่อไป</p>
		<p>ในปีงบประมาณที่ผ่านมา สำนักงานฯ มีการจัดตั้งประเด็นคำถามที่เกี่ยวกับ SDGs เพื่อสร้างความตระหนักรู้ของข้าราชการในเรื่องดังกล่าวหรือไม่</p>	<p>สำนักงานฯ ให้ความสำคัญแก่การตระหนักรู้ของข้าราชการในเรื่อง SDGs ตัวอย่างเช่น หลังจากที่มีการตั้งคำถามถึงสถานที่ที่เป็น “Daycare Service” ในสถานที่ที่ทำงาน ในที่สุด ในปีงบประมาณ ๒๕๖๖ สำนักงานฯ ได้จัดเตรียมห้องให้นมบุตร แก่ข้าราชการสตรี เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในฐานะที่เป็นแม่คน (maternity) และเพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการได้เต็มศักยภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ (SDG ๕) ในทางหนึ่ง และลดความเหลื่อมล้ำ (SDG 10) อีกทางหนึ่ง</p>
๗	<p>การประสานความร่วมมือกับภาคประชาชน</p>	<p>- สำนักงานฯ ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือแผนงานการดำเนินการด้าน SDGs หรือไม่</p> <p>- มีการนำแพลตฟอร์มที่เข้าถึงได้ง่ายมาใช้เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับการสาธารณะในประเด็น SDGs หรือไม่</p>	<p>สำนักงานฯ มีการสื่อสารที่ดีในการสื่อสารกับประชาชน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการด้าน SDGs ของสำนักงานฯ หรือไม่</p> <p>ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ มีเว็บไซต์^{๓๑} เพื่อเป็นช่องทางในการติดต่อกับประชาชน และในทางกลับกัน เป็นช่องทางที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้าน SDGs ของสำนักงานฯ</p>
		<p>ในปีงบประมาณที่ผ่านมา สำนักงานฯ มีการจัดกิจกรรมการปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อพบปะกับผู้มีส่วนได้เสียเลือกตั้งที่เน้นการนำ SDGs ไปขับเคลื่อนหรือไม่ (ถ้ามี ก็ครั้ง)</p>	<p>ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น โครงการที่มีการลงพื้นที่อย่างเป็นทางการ คือ โครงการ “Parliamentary Engagement in Implementing SDGs Localization” ซึ่งเป็นโครงการที่ได้พบปะกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเลือกตั้งในพื้นที่เชียงใหม่ และสงขลา รวมถึงพื้นที่ลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร รวม ๓ ครั้ง โดยครั้งที่ ๔ เป็นการรับฟังความคิดเห็นต่อการลงพื้นที่สัมมนาในสามพื้นที่ดังกล่าว โดยจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร</p>

^{๓๑} <https://web.parliament.go.th/view/61/aseancenter/TH-TH>



๘	การดูแลและกำกับให้การดำเนินการตาม SDGs ตอบสนองต่อภาวะเปราะบาง การด้อยโอกาส และความเสี่ยงต่างๆ มากที่สุด	สำนักงานฯ มีการจำแนกกลุ่มเปราะบาง (เด็ก ผู้หญิง ชนพื้นเมือง ผู้พิการ ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มเพศทางเลือก) เพื่อการดำเนินการเรื่อง SDGs หรือไม่	สำนักงานฯ มีการดำเนินการอย่างไรบ้าง เพื่อให้แน่ใจว่าดำเนินการตามเป้าหมายของ SDGs ที่จะ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ตัวอย่างการดำเนินการ เช่น ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การบูรณาการองค์ความรู้เพื่อเชื่อมโยงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทของฝ่ายนิติบัญญัติ” ในเดือนกันยายน ๒๕๖๔ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในประเด็นด้าน SDGs และเสริมสร้างองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวให้ข้าราชการสามารถนำไปบูรณาการกับบริบทงานของตนได้ ซึ่งจะสามารถสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน
		ในปีงบประมาณที่ผ่านมา สำนักงานฯ มีการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเปราะบางดังกล่าว หรือไม่	สำนักงานฯ โดยศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ จัดนิทรรศการเกี่ยวกับ SDGs เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องดังกล่าวให้ข้าราชการรัฐสภา ได้เพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับ SDGs ในบริบทที่ตนเองสนใจ โดยได้นำเสนอประเด็นเรื่องความหลากหลายทางเพศไว้ด้วย เนื่องจากนิทรรศการดังกล่าวจัดขึ้นในเดือนมิถุนายน ซึ่งเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความเสมอภาคทางเพศ (SDG ๕) และลดความเหลื่อมล้ำประเด็นทางเพศในสังคม (SDG ๑๐)

unสรุป

บทความนี้ถูกเขียนขึ้นเพื่อข้าราชการรัฐสภาเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจกับประเด็นด้าน SDGs ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่า SDGs ในฐานะที่เป็น “สิ่งแวดล้อม” ที่เป็น “สถาบัน” ได้แทรกซึมเข้าไปเกี่ยวเนื่องกับบริบทการทำงานในชีวิตประจำวันของข้าราชการรัฐสภาทุกคน (ไม่ว่าทางใดก็ตาม ทั้งที่รู้ตัว และไม่รู้ตัว) ซึ่งส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิดในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการรัฐสภาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (affective politics) ดังนั้น ในฐานะตัวแสดงหนึ่งที่มีส่วนรับผิดชอบในการขับเคลื่อน SDGs ข้าราชการรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง SDGs (ตามหัวข้อที่ ๔) และเรียนรู้จากประสบการณ์การดำเนินการด้าน SDGs อย่างเป็นรูปธรรมในรัฐสภาประเทศต่างๆ เพื่อให้ตระหนักรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของการเป็น “รัฐสภา” ในฐานะที่เป็น “สถาบัน” (ตามหัวข้อที่ ๕) ถึงกระนั้น ภาระหน้าที่ของข้าราชการรัฐสภาที่แท้จริง (อย่างน้อยก็ในความคิดหวังของผู้เขียนบทความนี้) คือการแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะประยุกต์ใช้ “องค์ความรู้” ดังกล่าว ในการดำเนินงานด้าน SDGs ให้เกิดการบูรณาการการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐสภาไทย (โดยมีหัวข้อที่ ๖ เป็นแนวทางการดำเนินการ)

SDGs ยังคงเป็นเรื่องที่ “บุคลากรในวงงานรัฐสภา” จะต้องร่วมมือกันในการขับเคลื่อนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ และในการขับเคลื่อนดังกล่าวเช่นที่ว่านี้ “สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ” ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ยกร่างแผนปฏิบัติการด้าน SDGs ในปี ๒๕๖๖-๒๕๗๐ ซึ่งจะเข้าไปดำเนินการในหลายบริบท อาทิ SDG 5 ความเสมอภาคทางเพศ และ SDG 10 การลดความเหลื่อมล้ำ SDG 13 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ SDG 16 สันติภาพ ยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง และ SDG 17 ความร่วมมือเพื่อพิชิตเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ต้องการความร่วมมือจากข้าราชการรัฐสภาและหน่วยงานภายใน จากทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในการขับเคลื่อนประเด็นด้าน SDGs ร่วมกันอย่างเป็นระบบ

ท้ายที่สุด ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้จะสร้างการรับรู้ประเด็นด้าน SDGs ในสำนักงานฯ (The Construction of the SDGs in the Office) และจะยินดีเป็นอย่างยิ่ง หากข้าราชการรัฐสภาจะสามารถเปิด “พื้นที่” การดำเนินการใหม่ๆ เกี่ยวกับ SDGs (ที่บทความนี้ไม่มีโอกาสกล่าวถึง) ซึ่งจะนำมาซึ่ง ผู้ขับเคลื่อน “หน้าใหม่” ในสำนักงานฯ จนก่อเกิดเป็นชุมชนเฉพาะแบบหนึ่งขึ้นมา (ซึ่งไม่ได้เป็นเพียง อนุกรรมการด้าน SDGs ของประชาคมอาเซียนฯ) ซึ่งจะเป็นภาคปฏิบัติการเชิงสร้างสรรค์รูปแบบหนึ่งในชีวิตประจำวันของข้าราชการรัฐสภา ซึ่งถึงที่สุดแล้วจะสามารถเป็นพลังขับเคลื่อนไปสู่การเป็น “SMART Parliament” และ “องค์กรอัจฉริยะ” ได้ในอีกรูปแบบหนึ่งในอนาคต



บรรณานุกรม

หนังสือ เอกสารรายงาน บทความ วิทยานิพนธ์

เกษรา ฉัญลักษณ์ภาคย์. (๒๕๖๖). *Sustain or Die หรือต้องรอให้โลกแฉ่ไปกว่านี้*. กรุงเทพฯ : บริษัทอัมรินทร์พริ้นท์ติ้ง.

ธีระพล ถนอมศักดิ์ยุทธ. (๒๕๖๕). *How to be #๑: ถอดบทเรียนยั่งยืนที่แท้จริง*. กรุงเทพฯ: มติชน.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (๒๕๕๖). *ทฤษฎีองค์การ: มุมมองต่างกระบวนทัศน์*. กรุงเทพฯ: ดี.เค. ปรี้นคิเวิร์ล.

ภาคภูมิ มิ่งมิตร. (๒๕๖๓). *บทบาทของสำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภา*

ผู้แทนราษฎรกับการสนับสนุนงานด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน: โอกาสและความท้าทาย

สำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ. (สืบค้นได้จาก <https://image.mfa.go.th/mfa/o/yZoEO๓๒๗fd/%E๐%B๙%๘๐%E๐%B๘%AD%E๐%B๘%๘๑%E๐%B๘%A๓/nbt/nbt๑๒/IS/๑๒๐๐๑.pdf>)

สภาพรัฐสภา. (๒๕๕๙). *รัฐสภาและเป้าหมายสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สแกน มีเดีย คอร์ปอเรชั่น.

อริชา ชัยวิเชียร (บรรณาธิการ). (๒๕๖๓). *หนังสือคู่มือรัฐสภา: บทบาทของรัฐสภาในการนำเป้าหมายการ*

พัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สแกนด์ มีเดีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด.

Colomer, J. M. (2003). *Political Institutions*. New York: Oxford University Press.

Meyer, J. & Rowan, B. (1977). "Institutional Organizations: Formal structure as myth and ceremony," *American Journal of Sociology*, 83: 340-63.

Pakpoom Mingmitr (2016). *Implementation of knowledge management : a comparative Study of the secretariat of the house of representatives and the senate of the Thai parliament*. (Retrieved from: <https://repository.nida.ac.th/handle/662723737/5493>.)

Sachs, J. D. (2015). *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University.

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

London: Sage.

Scott, W. R. & Meyer, J. W. (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*.

Beverly Hills, CA: Sage.

Thiele, Leslie Paul. (2016). *Sustainability*. Cambridge: Polity.

Zucker, J. G. (1977). "The role of institution in cultural persistence," *American Sociological Review*, 42: 726-43.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

"รายงานการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๒๖", สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20210716175455.pdf เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖

"The Role of the Thai Senate in Combatting Climate Change", สืบค้นจาก https://www.asgp.co/sites/default/files/Thailand%20Senate%20Cont%๒๐EN_๐.pdf เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖

- “รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล”, สืบค้นจาก https://www.senate.go.th/document/Ext24700/24700356_0003.PDF เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) อย่างเป็นระบบ”, สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25motion_pm25system/committee_list.php เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “รายงานของคณะกรรมการบรินท์แลนด์”, สืบค้นจาก <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5983our-common-future.pdf> เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “Earth Summit”, สืบค้นจาก https://en.wikipedia.org/wiki/Earth_Summit เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “แผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda ๒๑)”, สืบค้นจาก <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1386905110.pdf> เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “The MDGs”, สืบค้นจาก <http://mci.ei.columbia.edu/about/millennium-development-goals/> เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “The SDGs”, สืบค้นจาก <https://www.sdgmovement.com/intro-to-sdgs/> เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “สถาบันโลกของมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย”, สืบค้นจาก <https://www.earth.columbia.edu/> เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “เส้นแบ่งความยากจนขั้นสุด (line of extreme poverty)”, สืบค้นจาก <https://www.sdgmovement.com/2021/05/04/sdg-vocab-extreme-poverty/> เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖
- “แถลงการณ์กีโต”, สืบค้นจาก <http://archive.ipu.org/conf-e/128/quito-comm.htm> เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕
- “ปฏิญญาฮานอย”, สืบค้นจาก <http://archive.ipu.org/conf-e/132/rpt-gendebate.htm> เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕
- “MOU ระหว่าง UNDP กับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑”, สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=71442&filename=The_Secretariat เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๖
- “MOU ระหว่าง UNDP กับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒”, สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=90017&filename=people2554 เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๖
- “SMART Parliament”, สืบค้นจาก https://web.parliament.go.th/assets/portals/9/files/smart_parliament_description.pdf เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๖
- “เว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา”, สืบค้นจาก <https://web.parliament.go.th/view/61/aseancenter/TH-TH> เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๖

การเข้าเยี่ยมชม และศึกษาดูงานรัฐสภา



เปิดให้บริการในวันทำการ

- ช่วงเช้า เวลา ๐๙.๐๐-๑๒.๐๐ นาฬิกา
- ช่วงบ่าย เวลา ๑๓.๐๐-๑๖.๐๐ นาฬิกา

การติดต่อขอเข้าเยี่ยมชม

- ล่วงหน้าอย่างน้อย ๓ วันทำการ
- เยี่ยมชมเป็นหมู่คณะจำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน/คณะ (วันละ ๔ คณะ : เช้า ๒ คณะ และบ่าย ๒ คณะ)



กิจกรรมการเยี่ยมชม อาทิ

- ชมห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร
- พิพิธภัณฑ์รัฐสภา
- ชมวิดิทัศน์ “รัฐสภาไทย” ฯลฯ



Scan QR Code เพื่อจองเข้าเยี่ยมชมรัฐสภาออนไลน์

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ กลุ่มงานสารนิเทศ
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๕๑-๕๔ หรือ Call Center ๑๗๔๓



ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร


www.parliament.go.th




สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา
THE NATIONAL BROADCASTING AND TELEVISION CORPORATION SYSTEM
TPchannel.org



หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
e-book



สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร




เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร




**กิจกรรม
กลุ่มงาน
เผยแพร่ฯ**




สภาสาร




รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒
e-mail: sapa sar2019@gmail.com