

W E L F A R E



ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔





รัฐสภา

ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ
นางสาวโสเมอษา บุรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

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

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์อิวชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

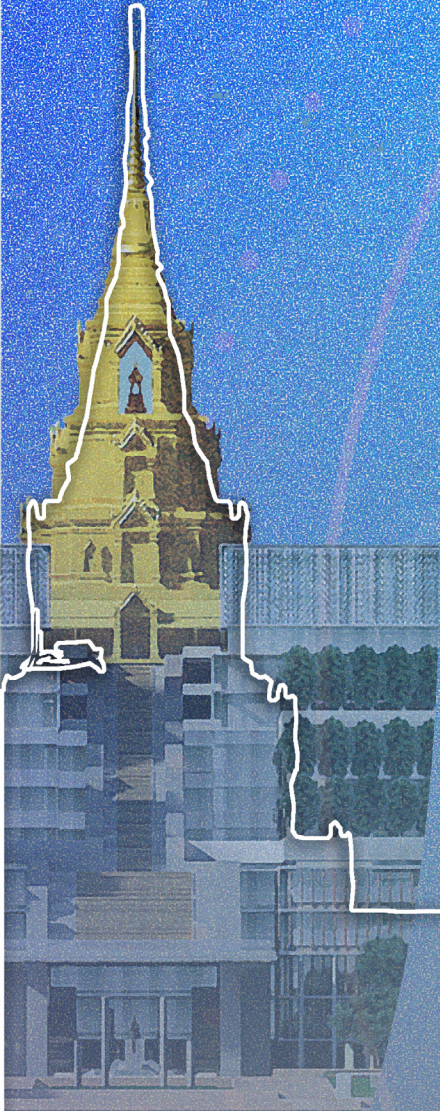
การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



រដ្ឋសភា





พระราชดำรัสของ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทย เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ ๒๕๖๔



"เนื่องในวาระขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๔ ข้าพเจ้าขอส่งความปรารถนาดีมาอวยพรแก่ทุก ๆ ท่าน ให้ประสบแต่ความสุขความเจริญและความเป็นมงคลโดยทั่วกัน คนไทยเรามีวัฒนธรรมอันแสดงถึงความดี ความงาม และความเจริญ เป็นพื้นฐานของชีวิตจิตใจอยู่ วัฒนธรรมทั้งนั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่ในขนบธรรมเนียมประเพณี พิธีกรรม ภาษา ศิลปะวิทยาการต่าง ๆ และนิสัยจิตใจ ทำให้คนไทยไม่ว่าจะเป็นใคร อยู่ ณ ที่ใด ก็เชื่อมโยงผูกพันกันได้อย่างใกล้ชิด

ในปีใหม่นี้จึงขอให้คนไทยทุกคนได้พิจารณาให้เข้าใจถึงคุณค่าของความดี ความงาม และความเจริญทั้งปวง ความมั่นคงหนักแน่นในความถูกต้อง ด้วยเหตุผลและความจริง แล้วช่วยกันสืบสานรักษาให้ดำรงอยู่ไม่ขาดสาย และสร้างเสริมต่อยอดให้รุ่งเรืองไปพลอยยิ่ง ๆ ขึ้น พร้อมทั้งตั้งตัวตั้งใจให้มั่นคงแน่วแน่ที่จะประพฤติตนปฏิบัติงานให้ดีให้ถูกต้อง ด้วยความมีสติรู้ตัว และด้วยปัญญารู้เหตุรู้ผล

แม้ประเทศจะตกอยู่ในสภาวะที่ต้องเผชิญกับโรคร้ายไข้เจ็บเบียดเบียน ก็สามารถที่จะนำพาให้ผ่านพ้นวิกฤตนั้นไปได้ ความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือร่วมใจโดยพร้อมเพรียงกัน จะนำพาชาติบ้านเมืองให้บังเกิดความสุข มั่นคง และเจริญก้าวหน้าสืบต่อไป

ขออำนาจแห่งคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ท่านเคารพนับถือ พร้อมด้วยพระบารมีแห่งพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร จงดลบันดาลรักษาทุกท่านให้มีกำลังกายแข็งแรง กำลังใจเข้มแข็ง กำลังปัญญาเฉียบคม สามารถนำพาตน นำพาส่วนรวมและประเทศชาติให้บรรลุถึงความสุขความเจริญได้โดยทั่วกัน"



บทบรรณาธิการ

สวัสดีท่านผู้อ่านวารสารรัฐสภาสาร เนื่องในโอกาสก้าวเข้าสู่ปีใหม่ ๒๕๖๔ กองบรรณาธิการขออำนวยการให้ทุกท่านมีความสุข คิดปรารถนาสิ่งใดขอให้สมหวังทุกประการ และเพื่อความเป็นสิริมงคลทางกองบรรณาธิการได้อัญเชิญพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทย เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ มาเผยแพร่ในส่วนแรกของวารสารรัฐสภาสาร

สำหรับบทความที่ได้สรรหามาแนะนำเสนอในฉบับแรกของปี ๒๕๖๔ นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบที่จะนำไปสู่การจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง กล่าวคือ บทความเรื่องแรก **“การสร้างสรรค์รัฐสวัสดิการ: มุมมองในระดับสากล และรัฐสวัสดิการไทย”** เป็นบทความที่ผู้เชี่ยวชาญระบบรัฐสวัสดิการของไทย ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ แต่ปัจจุบัน ประชาชนยังได้รับการบริการไม่ทั่วถึงและไม่เพียงพอ ทั้งจากปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ คือ โรคระบาด และปัจจัยภายใน ได้แก่ งบประมาณ การบริหารจัดการที่ไม่เป็นระบบ และขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงควรได้รับการแก้ไขด้วยการศึกษาระบบรัฐสวัสดิการของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น เยอรมนี ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยมุ่งหวังว่า จะนำไปสู่การตรากฎหมายที่ยกระดับระบบรัฐสวัสดิการไทยในอนาคตให้เป็น **“รัฐที่ประชาชนอยู่อย่างสุขสบาย”** หรือ เป็นรัฐที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

บทความเรื่องที่สอง **“รัฐธรรมนูญปฏิรูปของสหราชอาณาจักรภาคปฏิบัติ: กรณี BREXIT และความสับสน”** เป็นบทความภาคต่อจากบทความเรื่อง **“การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในราชอาณาจักร”** ที่เผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารฉบับเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๓ เพื่อเสนอการวิเคราะห์ต่อเนื่องถึงผลกระทบต่อดุลอำนาจระหว่างสถาบันการปกครอง ๓ ฝ่าย ภายหลังสหราชอาณาจักรปฏิรูปรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะประเด็น BREXIT ซึ่งทำให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญปฏิรูปฉบับนี้มีข้อดีคือ เพิ่มการแบ่งแยกอำนาจให้ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและอำนาจไม่ทับซ้อนกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ยังมีข้อด้อย คือ เป็นการลดทอนอำนาจของฝ่ายบริหารลงและแบ่งอำนาจของรัฐสภาสหราชอาณาจักรไปสู่แคว้น จึงได้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญปฏิรูปเพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญถ่วงดุลอำนาจสถาบัน ๓ ฝ่าย อย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

บทความเรื่อง **“การนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมาใช้ในการควบคุมและติดตามตัวผู้พันโทที่มีพฤติกรรมเป็นภัยอันตรายต่อสังคม: ศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกา สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย”** เป็นบทความที่ผู้เชี่ยวชาญเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับมาตรการบริหารจัดการภายหลังผู้กระทำผิดร้ายแรงพันโท เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจกระทำผิดซ้ำ และความเป็นอันตรายต่อชุมชน ด้วยการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (Electronic Monitoring: EM)

ของสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และออสเตรเลีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ ผู้พันโทที่มีพฤติกรรมจะเป็นอันตรายต่อสังคมในประเทศไทย โดยเฉพาะการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ชัดเจน และการขยายขอบเขตการควบคุมสอดส่องผู้กระทำผิด ที่ไม่จำกัดเฉพาะความผิดเกี่ยวกับ ทางเพศ แต่ขยายไปยังความผิดรุนแรงอื่น ๆ เพื่อให้ผู้พันผิดและคนในชุมชนอยู่ร่วมกันในสังคมได้ อย่างสงบสุข

บทความเรื่อง **“ข้อแตกต่างของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”** เป็นบทความวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ความหมาย รายชื่อมหาวิทยาลัยในสังกัด กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความแตกต่างระหว่าง มหาวิทยาลัยกับส่วนราชการ ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อเป็นข้อมูลในการแก้ไขกฎหมายของมหาวิทยาลัยและการวางหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและบุคลากรในสังกัด

สำหรับบทความเรื่องสุดท้ายเป็นบทความประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับบทบาทและสถานะของสำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยให้ ข้อมูลเริ่มตั้งแต่ประวัติความเป็นมา กระบวนการดำเนินงาน การบูรณาการการทำงานกับหน่วยงาน ภายใน และแผนการดำเนินงานในปี ๒๕๖๔ รายละเอียดเป็นอย่างไรติดตามได้จาก **“สำนักงานศูนย์ ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา: เหลียวหลัง แลหน้า การดำเนินการด้านประชาคม อาเซียนของรัฐสภา”**

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความเชิงวิชาการที่คัดสรรมาเสนอทั้ง ๕ เรื่อง ในฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ท่านผู้อ่าน หากมีข้อเสนอแนะประการใด สามารถแจ้งมาได้ที่กองบรรณาธิการ วารสารรัฐสภาสาร เรามีความยินดีที่จะนำไปพัฒนาวารสารรัฐสภาสารให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ ท่ามกลาง สถานการณ์ที่โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) แพร่ระบาดระลอกที่ ๒ คงต้องกลับมา ร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติตนอย่างเคร่งครัดเพื่อยับยั้งการแพร่ระบาดระลอกใหม่ให้ได้มากที่สุด ด้วยการเริ่มต้นที่ตนเอง โดยการสวมหน้ากากอนามัย ล้างมือบ่อยๆ และรักษาระยะห่างทางสังคม เพื่อไม่ให้เกิดการล็อกดาวน์อีกครั้ง กองบรรณาธิการขอเอาใจช่วยให้ทุกคนผ่านเหตุการณ์นี้ไป อย่างปลอดภัย

กองบรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔
Vol. 69 No. 1 Jan - Feb 2021

- การสร้างสรรครัฐสวัสดิการ: มุมมองในระดับสากล และรัฐสวัสดิการไทย ๙
โชคชัย สุทธาเวช
- รัฐธรรมนูญปฏิรูปของสหราชอาณาจักรภาคปฏิบัติ: กรณี BREXIT และความสืบเนื่อง ๔๒
รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พฤทธิสาณ ชุมพล
- การนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมาใช้ในการควบคุม ๕๕
และติดตามตัวผู้พันโทษที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม:
ศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกา สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย
สุภัทร์ ภูพานิชเจริญกุล
- ข้อแตกต่างของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๙๑
ผศ.ดร.เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล และวิกานดา ชัยรัตน์
- สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา: ๑๒๐
เหลียวหลิง แลหน้า การดำเนินการด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา
ดร. ภาคภูมิ มิ่งมิตร



การสร้างสรรค**รัฐสวัสดิการ**:

มุมมองในระดับสากล และรัฐสวัสดิการไทย

โชคชัย สุทธาเวศ*

“Conservatives commonly complain that the welfare state punished the diligent and rewards the idle, while it transforms everyone into a dependent client of the government. Radicals and others argue that the welfare state fails to reduce poverty, achieve equality, or promote social justice.” (Wilensky 1975)

“ชาวนุรักษ์นิยมมักบ่นว่ารัฐสวัสดิการลงโทษคนขยันและให้รางวัลกับคนที่เกียจคร้าน
ขณะเดียวกัน มันก็ยังเปลี่ยนทุกคนให้เป็นผู้พึ่งพารัฐบาล
พวกปฏิวัติหัวรุนแรงและคนอื่นๆ ก็ได้แย้งว่ารัฐสวัสดิการล้มเหลวในการลดความยากจน
บรรลุลความเท่าเทียม หรือส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม” (วิลเลนสกี ๒๕๑๘)

* นักวิชาการอิสระ และผู้ตรวจสอบทางวิชาการด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และแรงงาน สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และที่ปรึกษาด้านการวิจัยกฎหมายแรงงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร csuttawet@gmail.com



บทนำ

แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ใช่ประเทศพัฒนาแล้ว แต่ประเทศไทยของเราก็เป็นรัฐสวัสดิการในระดับหนึ่งมาแล้ว อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี หากนับเอาการประกาศและปฏิบัติตามนโยบายทางสังคมของรัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมา การส่งเสริมของรัฐธรรมนูญบางฉบับ และกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมอีกจำนวนหนึ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมา รวมถึงการสร้างสรรคกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมโดยองค์การ คณะบุคคล และบุคคล เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้คนส่วนรวมโดยสมัครใจในทางสาธารณะโดยทั่วไป ให้เกิดขึ้นในองค์กร พื้นที่ ชุมชนต่างๆ และตามประเพณี ที่มีมามากกว่า ๑๐๐ ปี แต่กระนั้น ผู้คนจำนวนไม่น้อย ก็ยังไม่ได้พบเห็นหรืออาจมองข้ามความจริงดังกล่าวนี้ การเรียกร้องให้มีรัฐสวัสดิการเกิดขึ้นในประเทศไทย ราวกับว่ารัฐสวัสดิการในประเทศของเราเป็นเรื่องที่ไม่ได้อยู่เลยหรือยังไม่เคยเกิดขึ้น (เสียที) จึงยังคงมีอยู่ในทุกวันนี้

บทความนี้ ข้าพเจ้าจึงขอเสนอสาระสำคัญของรัฐสวัสดิการในระดับองค์ความรู้ที่เป็นสากลว่าเป็นเช่นไร นำเสนอเป็นการเบื้องต้นว่าประเทศไทยเป็นรัฐสวัสดิการแล้วอย่างไร มีปัญหาสำคัญใดบ้าง และแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญควรเป็นอย่างไร

๑. กำเนิดและพัฒนาการของรัฐสวัสดิการ

กล่าวกันว่ารัฐชีวิตมาสุก (Welfare State) หรือรัฐคุณภาพชีวิต หรือรัฐสวัสดิการ ที่นิยามกล่าวถึงกันในประเทศไทยทุกวันนี้ หากย้อนไปในสังคมโบราณแล้ว รัฐเช่นนี้ปรากฏแรกเริ่มหรือเป็นคลื่นลูกแรกในทวีปเอเชียภายใต้การปกครองของพระเจ้าอโศก (ครองราชย์ระหว่าง ๒๖๘ – ๒๓๒ ก่อนคริสตกาล หรือประมาณ ๓ ศตวรรษก่อนกำเนิดศาสนาคริสต์) ที่สมทาทนต่อพระพุทธศาสนา หลังจากที่ก่อนหน้านั้น พระเจ้าอโศกได้สังหารพี่น้องเพื่อขึ้นครองราชย์และทำสงครามยึดครองแคว้นต่างๆ ทั้งทั้งชมพูทวีปได้สำเร็จ แต่ต่อมาก็เกิดความสำนึกผิด หันมาประพฤติชอบเพื่อล้างบาปที่พระองค์ทำให้ผู้คนและสัตว์ต่างๆ ล้มตายจำนวนมาก ด้วยการทุ่มเทไปที่การพัฒนาความเป็นอยู่ของผู้คน (รวมถึงนักโทษ) ตามหลักพุทธธรรม โดย “มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ทำงานเพื่อการเป็นอยู่ที่ดีและความสุขของคนยากจนและคนชรา” (ข้อความตามคำสั่งและประกาศที่จารึกตรงเสาหินหมายเลข ๕ (Rock Edict 5)) และส่งเสริม “การเป็นอยู่ที่ดีของสรรพสัตว์เพื่อชำระหนี้ของพระองค์ ผ่านการปฏิบัติต่อผู้มีชีวิตอยู่และทำงานเพื่อความสุขของคนเหล่านั้น ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า” (ข้อความตามคำสั่งและประกาศที่จารึกตรงเสาหินหมายเลข ๖ (Rock Edict 6))^๑ ในยุโรป กล่าวกันว่า

^๑ ดูประกอบใน John S. Strong, *The Legend of King Asoka: A Study and Translation of the Asokavadāna*, (Delhi: Motilal Banarsidass publishers, 1989) และ https://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

ประมาณหนึ่งศตวรรษกว่าๆ หลังสมัยพระเจ้าอโศก คือ ๑๒๓ ปี ก่อนคริสตกาล ผู้ปกครองของสาธารณรัฐโรมัน (Roman Republic) ได้แจกจ่ายเมล็ดพันธุ์พืชแก่ประชาชน เพื่อเอาไปปลูกเลี้ยงชีพตนเอง^๒ อันเป็นกิจกรรมเชิงบริการสังคม (สาขาหนึ่งของสวัสดิการสังคม) เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของประชาชน

ในสังคมปลายยุคกลางของยุโรปในปลายศตวรรษที่ ๑๖ และสมัยทิวดอร์ (Tudor-era) ด้วยอิทธิพลของศาสนาคริสต์ในมิติของการอยู่กันฉันท์พี่น้อง (Fraternity) ทำให้เริ่มมีการสงเคราะห์ของรัฐต่อประชาชนที่ทุกข์ยากและยากจน ปรากฏชัดในกฎหมายว่าด้วยความยากจน (Poor Law) ในประเทศอังกฤษ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คนยากคนจนในสมัยของพระราชินีเอลิซาเบธ โดยออกเป็นประมวลกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๕๙๗-๙๘ บังคับในอังกฤษและเวลส์ โดยกำหนดให้มีการบริหารงานผ่านผู้ดูแลตำบลเพื่อให้การสงเคราะห์แก่คนชรา คนป่วย และเด็กยากจน ตลอดจนการจัดหางานให้กับคนอนาถาและจัดหาปัจจัยยังชีพสำหรับคนทุพพลภาพ^๓ กฎหมายฉบับนี้ต่อมาได้รับการปรับปรุงใหม่เป็นพระราชบัญญัติบรรเทาความยากจน (The Poor Relief Act) ใน ค.ศ. ๑๖๐๑ (พ.ศ. ๒๑๔๔) นิยมเรียกกันว่ากฎหมายคนจนแห่งเอลิซาเบธ (Elizabethan Poor Law) โดยเพิ่มสาระบัญญัติที่ครอบคลุมการช่วยเหลือทางการเงินและสวัสดิการให้แก่บุคคลที่เป็นปัญหาอย่างกว้างขวางมากขึ้น^๔ และมีการยกเครื่องครั้งใหญ่ใน ค.ศ. ๑๘๓๒ (พ.ศ. ๒๓๗๕) กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐสวัสดิการดั้งเดิม ในสมัยรัฐบาลพรรควิก (Whig Party) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายอนุรักษ์นิยมอีกพรรคหนึ่ง คู่แข่งพรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative Party) ซึ่งต่อมาแตกตัวไปรวมกับนักการเมืองของพรรคอนุรักษ์นิยมบางส่วนกลายเป็นพรรคเสรีนิยม (Liberal Party)^๕

สภาวะของการปฏิวัติอุตสาหกรรมนับจากคริสต์ศตวรรษ ๑๘ เป็นต้นมา ทำให้สังคมโลกกลายเป็นสังคมเสรีนิยมอุตสาหกรรมและมีการจ้างงานสมัยใหม่มากขึ้นๆ ระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ได้กลายเป็นร่มโพธิ์ใหญ่ของรัฐสวัสดิการ โดยมีระบบประกันสังคมเป็นแบบแผน

^๒ ดูประกอบเรื่อง Welfare State ใน https://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

^๓ ดูประกอบเรื่อง Poor Law ใน <https://www.britannica.com/event/Poor-Law> และเรื่อง Workhouse ใน <https://www.britannica.com/topic/workhouse> สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

^๔ ดูประกอบเรื่อง Act for the Relief of the Poor 1601 ใน https://en.wikipedia.org/wiki/Act_for_the_Relief_of_the_Poor_1601 สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

^๕ ดูประกอบเรื่อง Whigs (British Political Party) ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/Whigs_\(British_political_party\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Whigs_(British_political_party)) สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

(Scheme) รองรับที่สำคัญ และยังมีแบบแผนหรือกลยุทธ์การจัดสวัสดิการสังคมหลักอื่นๆ ประกอบอีก เช่น การสังคมสงเคราะห์ การบริการสังคม และแบบแผนสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคมต่างๆ ในสถานประกอบ องค์กร การ ชุมชน และตามประเพณี เป็นต้น เพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการที่หลากหลายของประชาชนโดยรวมและตามประเภทกลุ่มประชากรต่างๆ

ความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม การจ้างงาน และการคุ้มครองแรงงาน ในประเทศ อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกต่างๆ และขยายไปทั่วโลกดังกล่าว นำไปสู่การพัฒนา ความเป็นรัฐสวัสดิการในระดับสากล ด้วยการสนับสนุนของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่พบ ปรากฏการณ์ต่อไปนี้

ประเทศเยอรมนี ในสมัยนายกรัฐมนตรีอ็อตโต วอน บิสมาร์ค (Otto von Bismarck) เมื่อ ค.ศ. ๑๘๘๓ (พ.ศ. ๒๔๒๖) (สมัยรัชกาลที่ ๕ ของประเทศไทย) นับเป็นจุดเริ่มต้นของใจกลาง แห่งรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ คือ การเกิดขึ้นของระบบความมั่นคงทางสังคมของแรงงานเป็นการเฉพาะ สำหรับประเทศสังคมทุนนิยม ด้วยการประกันการเจ็บป่วยทั่วไปของคนทำงานในอุตสาหกรรมต่างๆ ผ่านกลไกกลางของรัฐในรูปการจัดตั้งกองทุนเพื่อการรักษาพยาบาลการเจ็บป่วยของผู้ใช้แรงงาน เป็นการเฉพาะ โดยนายจ้างสมทบ ๑/๓ และลูกจ้างร่วมสมทบ ๒/๓ ของเงินกองทุน^๖ อันเป็นวิธีการหนึ่ง เพื่อสันติสุขในการอุตสาหกรรม เพราะแรงงานได้รับการดูแลสวัสดิการจากการเอาใจใส่ของรัฐ ที่ช่วยจัดการให้เกิดขึ้น ในขณะที่นายทุนไม่พร้อมที่จะทำให้อ่างมากนัก ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๘๔ (พ.ศ. ๒๔๒๗) รัฐบาลออกกฎหมายการประกันอุบัติเหตุในการทำงาน โดยให้นายจ้างจ่ายฝ่ายเดียว^๗ และต่อมาในปี ๑๘๘๙ (พ.ศ. ๒๔๓๒) ได้ใช้ระบบประกันทุพพลภาพและชราภาพที่รัฐบาล นายจ้าง และแรงงานร่วมกันสมทบ

ความสำเร็จอย่างน่าทึ่งของนวัตกรรมทางสวัสดิการสังคม ในสมัยก่อนสงครามโลก ครั้งที่ ๑ นั้น ก็คือ แบบแผนการประกันสังคมในเยอรมนีอันเป็นรัฐเชิงสังคม (Social State) คือคุณภาพ ชีวิตที่ดีขึ้นของแรงงาน และสันติสุขในอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นแทนความขัดแย้งและการลบล้างที่รุนแรง ของแรงงานต่อนายทุนให้ลดน้อยลงไป และในเวลาต่อมาาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๑ ได้เป็นปัจจัย

^๖ ดูประกอบเรื่อง Otto von Bismarck ใน https://en.wikipedia.org/wiki/Otto_von_Bismarck#Sickness_Insurance_Law_of_1883 สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

^๗ หลักการให้นายจ้างจ่ายฝ่ายเดียวสำหรับการรักษาพยาบาลแรงงานที่เจ็บป่วยในการทำงาน ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นทางการในเวลาต่อมา โดยแรงงานและรัฐบาลไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ เนื่องจากถือว่าการเจ็บป่วยเกิดจากการทำงานเพื่อสถานประกอบการที่นายจ้างเป็นเจ้าของ

ถ่วงรังสรรค์การปฏิวัติไปสู่สังคมนิยมคอมมิวนิสต์แบบที่เกิดในรัสเซียไม่ให้เกิดความสำเร็จในเยอรมนี ต่อมาแบบแผนนี้อันเป็นรูปธรรมของระบบความมั่นคงทางสังคมที่แรงงาน นายทุน และรัฐบาล ร่วมกันสมทบหรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนกลาง เพื่อใช้จัดสรรสิทธิประโยชน์แก่ประชากร อย่างถ้วนหน้านั้น ได้ขยายไปสู่ประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปด้วยกัน ดังที่พบว่าเดนมาร์ก เป็นประเทศที่สองที่นำระบบประกันสังคมแบบบังคับที่แรงงานมิใช่ได้ผลประโยชน์แบบได้เปล่า จากงบประมาณแผ่นดิน แต่ต้องสมทบทุนผ่านการเก็บภาษีรายได้เสียก่อน และครอบคลุมประชากร คนทำงานถ้วนหน้า ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการรับเงินบำนาญชราภาพ มาใช้ในปี ค.ศ. ๑๘๙๑ (พ.ศ. ๒๔๓๔) (สมัยรัชกาลที่ ๕) ในเวลาที่ไม่ต่างกันมากนัก สวีเดนก็พยายามค้นหาความเป็นไปได้ของ ระบบบำนาญในประเทศตนระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๔ – ๑๙๑๓ (พ.ศ. ๒๔๒๗ – ๒๔๕๖) และอาศัย การแลกเปลี่ยนรัฐระหว่างประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียกันเอง จนสามารถปฏิรูประบบประกันสังคมแห่งชาติ แบบผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบที่มีความเป็นนวัตกรรมการมากขึ้น เริ่มครั้งแรกในปี ๑๙๑๓ (พ.ศ. ๒๔๕๖) (สำหรับสิทธิประโยชน์ด้านชราภาพ ทูพพลภาพ และบำนาญตกทอด)^๕ และจากนั้นขยายไปสู่ประเทศอื่นๆ ในกลุ่มสแกนดิเนเวียอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงการที่พรรคการเมืองต่างๆ ในนอร์เวย์รับอิทธิพล จากประเทศอังกฤษตามแนวของลอร์ด เบเวอร์ริดจ์ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๕^๖ โดยเห็นร่วมกันต่อการสร้างระบบ ของตนเพื่อดูแลประชากรให้อยู่ดีกินดีมากขึ้นบ้าง และสวีเดนในสมัยที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยของ

^๕ ดูประกอบ Per Gunnar Edebalk, “Emergence of a Welfare State – Social Insurance in Sweden in the 1910s,” *Journal of Social Policy* 29, 4 (October 2000): 537 – 551, Tor Morten Normann, Elisabeth Rønning & Elisabeth Nørgaard, “Challenges to the Nordic Welfare State - Comparable Indicators,” 2009: 20-21 Retrieved from <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:968668/FULLTEXT01.pdf> on September 9, 2020. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018 retrieved from <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/sweden.html> on December 2, 2020, Per Gunnar Edebalk & Lars Harrysson, Employers and pension reform in Sweden from war to war. One piece added to the unresolved controversy of the 1946 Swedish pension reform, *Working paper serien* 4(2010): 4 และ Mark Magnuson, A Swedish dilemma: Aging during the search for a national insurance, 1884-1913, Doctoral Thesis. Faculty of Arts and Social Sciences, Karlstad University Studies, Sweden, 2018

^๖ ดูประกอบเรื่อง The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970 Retrieved from <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/> on December 2, 2020

คนงานสวีเดนได้เป็นรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษ ๑๙๓๐ – กลางคริสต์ทศวรรษ ๑๙๗๐ ก็ทำให้ระบอบรัฐสวัสดิการที่คนสวีเดนถือกันว่าเป็น “บ้านของประชาชน” (People’s home) แข็งแกร่งมากขึ้นจนเป็นอีกแบบอย่างหนึ่งของรัฐสวัสดิการอันน่าพิสมัยภายใต้โลกทุนนิยมอุตสาหกรรม ประชาธิปไตยอันน่าพิศวง

การสร้างสรรคและลงหลักปักฐานของความเป็นรัฐสวัสดิการในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ตั้งอยู่บนการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสมระหว่างเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีและสังคมนิยม โดยการขับเคลื่อนอย่างมีน้ำหนักรวมทั้งจากพรรคการเมืองฝ่ายขวาและฝ่ายซ้าย ในประเทศสวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก (ซึ่งเป็นประเทศที่มีกษัตริย์) และจากพรรคการเมืองฝ่ายขวาในประเทศฟินแลนด์ และไอซ์แลนด์ (ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีกษัตริย์) เพื่อการสร้างสรรครัฐที่เจริญรุ่งเรืองกว่าเดิม มิใช่โดยการปฏิวัติ แต่เป็นการปฏิรูประบบเศรษฐกิจที่มีมีการประนีประนอมอันยิ่งใหญ่ระหว่างทุนและแรงงาน (Grand Compromise) และการไว้วางใจต่อกันและกันของทั้งสองฝ่าย การอยู่ร่วมกันด้วยดีระหว่างนายทุนและแรงงานเพื่อลดความเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจร่วมกันนั้น แตกต่างจากประเทศทุนนิยมอื่นๆ จำนวนมากที่ทั้งสองฝ่ายต่างรุกรบกันและหาทางล้มล้างต่อกัน^{๑๐} และการสร้างสรรครัฐสวัสดิการของประเทศในกลุ่มนี้ตั้งอยู่บนบรรทัดฐานสามประการ คือ ความเป็นถ้วนหน้า (universalism) ความรับผิดชอบในทางสาธารณะต่อการมีชีวิตที่ดีหรือสวัสดิการ (public responsibility for welfare) และการทำงานเพื่อทุกฝ่าย (work for all)^{๑๑}

การเป็นประเทศแบบรัฐทุนนิยมสวัสดิการ (Welfare Capitalism) จึงเป็นการเดินสายกลางของรัฐ และด้วยการเดินสายกลางของรัฐดังกล่าว เราจึงสามารถพูดได้ควบคู่กันไปว่า รัฐสวัสดิการเช่นนี้ ก็เสมือนเหรียญที่มีตัวตนของความเป็นสองด้าน มหัศจรรย์ไม่เบา! คือรัฐที่มองด้านหนึ่งคือเป็นรัฐทุนนิยมเสรี แต่เมื่อมองอีกด้านหนึ่งก็คือเป็นรัฐสังคมนิยม ด้วยการกำกับทิศทางการจัดการผลประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจและผลของการพัฒนาประเทศระหว่างกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ได้เสียที่ขัดแย้งและแข่งขันกันทั้งหลาย การส่งเสริมประสิทธิภาพของสถานประกอบการและความสำเร็จของ

^{๑๐} ดูประกอบใน Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe & Bård Jordfald, *The Nordic Model towards 2030: A New Chapter? Nord Mod 2030 Final report* (2015): 23 และ Nordic model retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Nordic_model on September 9, 2010

^{๑๑} Richard M. Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, (London: George Allen & Unwin, 1974), สุรพล ปธานวนิช, *นโยบายสังคมเส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗ และ Nanna Kildal & Stein Kuhnle (editor/s), *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic experience*, (London: Routledge, 2005).

การลงทุน แต่ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการแทรกแซงกลไกตลาดและอำนาจการต่อรองระหว่างทุนและแรงงานตามเจตจำนงและคุณค่าของรัฐแนวสังคมนิยมและนโยบายสังคมนิยม และการบริหารรัฐกิจและระบบรัฐการแบบกระจายอำนาจ เพื่อการอยู่ดีกินดีของแรงงานและประชาชนโดยทั่วไป และพยายามปรับตนให้ผ่านพ้นวิกฤตในทางเศรษฐกิจของประเทศ จากผลกระทบของทุนนิยมโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นในบางครั้งคราว อันเป็นสิ่งธรรมดาโลก^{๑๒}

การเกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ และ ๒ ในช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้รัฐบาลประเทศตะวันตกต้องเร่งออกมาตรการในเชิงรัฐสวัสดิการ โดยจัดสวัสดิการแรงงานแก่แรงงานและสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และเตรียมความพร้อมของกำลังแรงงานเข้าฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันรัฐสวัสดิการมีการขยายตัวในระดับระหว่างประเทศจนกลายเป็นแบบแผนสากลได้นั้น ก็ด้วยการสนับสนุนของกฎหมายระหว่างประเทศและการดำเนินงานขององค์การที่ผลักดันการออกกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองแรงงานในมิติของความมั่นคงทางสังคม ดังที่ปรากฏถึงพัฒนาการของการประชุมระหว่างประเทศของสมาคมการประกันการเจ็บป่วยและผลประโยชน์ร่วมกัน (International Conference of Sickness Insurance Funds and Mutual Benefit Societies) ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๒๗ (พ.ศ. ๒๔๗๐) ณ กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียม จากนั้นระหว่าง ค.ศ. ๑๙๒๗ - ๑๙๓๕ (พ.ศ. ๒๔๗๐ - ๒๔๗๘) ก็มีการเวียนไปประชุมกันในหลายประเทศในยุโรป และได้ปรับเป็นการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการประกันสังคม (International Social Insurance Conference) ใน ค.ศ. ๑๙๓๖ (พ.ศ. ๒๔๗๙) ในการประชุมที่กรุงปราก ประเทศเชโกสโลวาเกีย จนในที่สุดมีการจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคมความมั่นคงทางสังคมนานาชาติ (International Social Security Association: ISSA) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๗ (พ.ศ. ๒๔๘๐) โดยมีวัตถุประสงค์ของสมาคมคือ^{๑๓} “การร่วมมือกันในระดับนานาชาติ ในการส่งเสริมและพัฒนาความมั่นคงทางสังคมทั่วโลก โดยให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงทางวิชาการและการบริหาร เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความก้าวหน้าใน

^{๑๒} ดูประกอบใน Claus Frelle-Petersen, Andreas Hein & Mathias Christiansen, The Nordic social welfare model. Lessons for reform, *Deloitte Insights*, (2020)., John D. Stephens, The Scandinavian Welfare States: achievements, crisis and prospects, *UNRISD Discussion Papers*, (1995) United Nations Research Institute for Social Development, 1995., Welfare State, retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state on September 9, 2010., J. Hassler, J.V.R. Mora, K. Storesletten & F. Zilibotti “The Survival of the Welfare State,” *The American Economic Review* 93,1 (2003): 87-112.

^{๑๓} ดูประกอบเรื่อง International Social Security Association, retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/International_Social_Security_Association on September 9, 2020

เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจของประชากร บนพื้นฐานของความยุติธรรมทางสังคม”^{๑๔} และทุกวันนี้ ISSA ก็ทำงานร่วมมือกับองค์แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่แรงงานและการสนับสนุนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ดังที่จะเห็นได้ว่าการออกอนุสัญญาด้านความมั่นคงทางสังคมของ ILO ถึง ๑๗ ฉบับ (ประเทศไทย เข้าเป็นสมาชิกทั้ง ILO และ ISSA)

สหรัฐอเมริกาไม่น้อยหน้ายุโรปกลางและยุโรปเหนือ คือ ประเทศเยอรมนี และสแกนดิเนเวีย หลังจากที่ประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี. รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) นักการเมืองหัวปฏิรูปของพรรคเดโมแครท ได้เห็นการเดินทางสายกลางของสวีเดน เขาก็นำแนวคิด การประกันสังคมแบบถ้วนหน้าโดยผู้ประกันตนร่วมสมทบค่าใช้จ่ายที่สวีเดนใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๑๓ (พ.ศ. ๒๔๕๖) (แต่เยอรมนีและเดนมาร์กใช้ก่อนหน้าในคริสต์ทศวรรษที่ ๑๘๘๐) ไปใช้ต่อยอดการจัดสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนที่มีอยู่บ้างแล้วในสหรัฐอเมริกา ในยุคแห่งความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์ ที่มีผลต่อการปฏิวัติอุตสาหกรรม การเร่งรัดพัฒนาประเทศ และการขยายอิทธิพลในระดับสากล (Progressive Era) ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ ๑๘๘๐ – ๑๙๓๐ (พ.ศ. ๒๔๒๓ - ๒๔๗๓) (สมัยรัชกาลที่ ๕ – รัชกาลที่ ๗ ของประเทศไทย) ที่เกิดขึ้นก่อนหน้า เช่น สวัสดิการแก้ปัญหาความยากจน และการรักษาพยาบาลการเจ็บป่วยให้แก่ทหารที่ผ่านสงคราม และบางกลุ่มประชากรที่เดือดร้อน โดยได้ออกกฎหมายความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act) เมื่อ ๘๖ ปีที่แล้ว ค.ศ. ๑๙๓๕ (พ.ศ. ๒๔๗๘) สี่ปีก่อน สงครามโลกครั้งที่ ๒ จะเกิดขึ้น กฎหมายฉบับนี้ นับเป็นหัวใจของระบบสวัสดิการสังคมของอเมริกัน ควบคู่กับระบบการดูแลสุขภาพการแพทย์ (Medicare) ตลอดมา^{๑๕}

^{๑๔} อ้างจาก มาตรา ๒ ธรรมนูญของสมาคมความมั่นคงทางสังคมนานาชาติ สืบค้น จากhttps://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/administration/EN-ISSA_Constitution2016-35807.pdf เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓

^{๑๕} มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ภายใต้กฎหมายความมั่นคงทางสังคมอเมริกันฉบับนี้ ให้สิทธิประโยชน์ ๔ ด้าน คือ ชราภาพ ทูพพลภาพ การมีผู้อยู่ในอุปการะ และบำนาญ/ผลประโยชน์ตกทอด (ต่ำกว่ามาตรฐานสากลว่าด้วยความมั่นคงทางสังคมของ ILO) แต่เมื่อผ่านมา ๘๕-๘๖ ปีแล้ว ก็ไม่ได้เติบโตและมีความมั่นคงสูง ด้วยได้รับการต่อต้านหรือไม่สนับสนุนอย่างจริงจังจากอุดมการณ์ทุนนิยมเสรี และพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครีพับลิกัน ซึ่งเป็นพรรคอนุรักษ์นิยม ด้วยมองว่าเป็นเนื้อหาแห่งกฎหมายที่สนับสนุนความเป็นสังคมนิยมในประเทศอเมริกา แม้ว่าสหภาพแรงงานสนับสนุนระบบประกันสังคมก็ตาม กระทั่งทุกวันนี้ คนอเมริกันจำนวนมากก็ยังลังเลว่าผลประโยชน์ที่ระบบความมั่นคงทางสังคมให้ ไม่น่าจะมากกว่าที่แต่ละคนจะเก็บออมและลงทุนหาผลประโยชน์ตอบแทนด้วยตนเอง ผ่านระบบการจัดการของบริษัทเอกชนเป็นรายบุคคล จึงไม่ค่อยจริงจังที่จะยอมให้หักเงินสมทบหลายๆ เพื่อหวังประโยชน์ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินชราภาพ (ปัจจุบันสมทบเงินเพียงร้อยละ ๑๒.๕ ของเงินเดือนเท่านั้น) และเมื่อเพ่งไปที่ กองทุนประกันสังคมอเมริกัน ก็มีแนวโน้มที่จะมีปัญหาความไม่เพียงพอในอีกประมาณ ๓๐ ปี ข้างหน้า นับว่าคล้ายกับที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทย

ในประเทศอังกฤษ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ สงบลง ก็เป็นเช่นเดียวกับประเทศร่วมสงครามทั้งหลายที่ต้องกลับมาฟื้นฟูประเทศ ความสำคัญของระบบการประกันสังคมในยุโรปที่ประเทศต่างๆ ได้รับผลกระทบทางลบจากสงคราม ก็ยิ่งมีมากขึ้นๆ ดังที่ วิลเลียม เฮนรี เบเวริดจ์ (William Henry Beveridge) เจ้าหน้าที่รัฐและนักวิชาการสวัสดิการสังคมหัวเสรีนิยม (และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเสรีนิยม) ได้พัฒนาการประกันสังคมและงานบริการอื่นๆ ที่เป็นพันธมิตรกัน (Social Insurance and Allied Services) อันเป็นกิจกรรมรัฐสวัสดิการที่เริ่มต้นแบบสมัครใจ และมุ่งให้ประชาชนรับผิดชอบตนเองโดยการสนับสนุนของรัฐ (มิใช่รับการช่วยเหลือจากรัฐอยู่เสมอ) ให้มากที่สุด ให้เป็นระบบรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ในประเทศอังกฤษ และก้าวหน้ากว่าประเทศยุโรปอีกหลายประเทศในขณะนั้น โดยเขาได้เสนอเรื่องในนี้รายงานเบเวริดจ์ (Beveridge Report) ต่อรัฐสภาเมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๒ (พ.ศ. ๒๔๘๕) ไม่กี่ปีก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง และพรรคอนุรักษนิยมให้การสนับสนุน แต่รัฐบาลพรรคแรงงานซึ่งเป็นรัฐบาลได้โอกาสมากกว่า ในการนำข้อเสนอดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติใน ค.ศ. ๑๙๔๕ (พ.ศ. ๒๔๘๘) เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งนี้ สาระสำคัญก็คือเสนอให้จัดเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตน และจัดเงินชราภาพให้แก่ผู้เกษียณ ผู้ทุพพลภาพ และคนว่างงาน เงินช่วยเหลือบุตรถ้วนหน้า การบริการรักษาพยาบาลแห่งชาติ และเสนอถึงนโยบายการจ้างงานเต็มที่ด้วย^{๑๖} อันช่วยเร่งการขยายตัวของรัฐสวัสดิการมิใช่เฉพาะในประเทศอังกฤษเท่านั้น แต่เกิดขึ้นอย่างเลียนแบบไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มากขึ้น

ในประเทศไทย หลังจากที ดร. ปรีดี พนมยงค์ ผู้เป็นมันสมองของคณะราษฎร ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ (ค.ศ. ๑๙๓๒) มุ่งสร้างสังคมนิยมโดยรัฐ (State Socialism) โดยได้เสนอเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ (ค.ศ. ๑๙๓๓) ที่ให้รัฐซึ่งเป็นผู้ประกอบเศรษฐกิจเองและสหกรณ์ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเดียว ตามแนวคิด Assurance Sociale ที่ทำนยกร่างขึ้นจากการศึกษาความคิดสังคมนิยมต่างๆ และในแบบฝรั่งเศส แต่ไม่สามารถออกมาเป็นกฎหมายได้จริง ด้วยเสนออยู่ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ

^{๑๖} ในรายงานดังกล่าว เบเวริดจ์ วิเคราะห์ให้เห็นยักษ์ ๕ ตน (Five Giants) ที่เป็นปัญหาและรัฐบาลต้องจัดการ คือ โรค (เกิดจากการดูแลสุขภาพที่ไม่เพียงพอ) ความต้องการ (เกิดจากความยากจน) ความสกปรกขอมข่อ (เกิดจากที่อยู่อาศัยไม่ดี) ความโง่เขลา (เกิดจากการขาดการศึกษา) และความเกียจคร้าน (เกิดจากการไม่มีงานทำหรือขาดสมรรถนะที่จะได้งานทำ) ดูประกอบเรื่อง The Beveridge Report ใน <https://www.bbc.co.uk/bitesize/guides/zwhsf8/revision/3> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๖๓

หรือสมุดปกเหลือง แต่ไม่ผ่านมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๖^{๑๗} ต่อมา หลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลงประมาณ ๙ ปี รัฐบาลนำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม แกนนำสำคัญอีกคนหนึ่งของคณะราษฎร ๒๔๗๕ โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ได้ออกกฎหมายประกันสังคมใน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้สำเร็จ^{๑๘} แต่คงเป็นด้วยการมอบให้จากเบื้องบนคือรัฐบาลจัดให้เมื่อสมัย พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยแรงงานและประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตื่นรู้ และด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวจากบรรดาบริษัทประกันภัย ผู้ประกอบการ และรัฐวิสาหกิจ ในระหว่างที่รัฐบาลเตรียมจัดตั้งกรมประกันสังคมก็ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ที่มาจากการทำรัฐประหารรัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑^{๑๙} อาศัยมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย จึงจะบังคับใช้กฎหมาย

^{๑๗} สารสำคัญคือการจัดสวัสดิการแบบรัฐสงเคราะห์โดยใช้เงินของรัฐฝ่ายเดียวที่เก็บภาษีจากประชาชนทั่วไปแล้วนำมาจ่ายเงินเดือน (และปัจจัยเพื่อการดำรงชีวิต) ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ของรัฐ เช่น ให้บุคคลสัญชาติไทยถ้วนทุกคนที่อายุต่ำกว่า ๑ ปี - ๕๕ ปี ได้รับเงินเดือนขั้นต่ำจากรัฐหรือสหกรณ์ ผู้มีอายุ ๑๑ - ๑๘ ปี ไม่ต้องทำงาน แต่ผู้มีอายุ ๑๘ - ๕๕ ปี ต้องรับราชการหรือทำงานสหกรณ์ของรัฐ เว้นแต่เป็นบุคคลที่มีเงินหรือประกอบอาชีพอิสระ เช่น แพทย์ หนายความ ช่างฝีมือ นักประพันธ์ และผู้ประกอบการเศรษฐกิจอื่นๆ การคำนึงถึงสิทธิพิเศษสูง และผู้มีอายุมากที่จะทำงานเบากว่าคนในวัยฉกรรจ์ และมีสิทธิได้รับเงินรางวัลตามผลแห่งการทำงานของตน และให้หญิงมีครรภ์และบุตรอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี คนเจ็บป่วย และคนพิการ และนักเรียนมหาวิทยาลัยและโรงเรียนอุดม ให้ได้รับเงินเดือนโดยไม่ต้องทำงาน และผู้ที่ทำงานเมื่ออายุครบ ๕๕ ปี ให้ได้รับเบี้ยบำนาญ ดูประกอบใน อิกานต์ ศรีนารา, *เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์ มนูธรรม*, สืบค้นจาก [HTTP://WIKI.KPI.AC.TH/INDEX.PHP?TITLE=เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์_มนูธรรม](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์_มนูธรรม) เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓

^{๑๘} สารบัญญัติสำคัญในคราวนี้ ทั้งสามฝ่ายคือ ผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง (นายจ้าง) และรัฐบาล ร่วมกันสมทบเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของการประกันสังคม แตกต่างกับแนวทางที่รัฐบาลให้หลักประกันความสุขสมบูรณ์แก่ราษฎรด้วยการจัดปัจจัยเพื่อการดำรงชีวิต (เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ ฯลฯ) ที่รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายฝ่ายเดียว เพราะรัฐบาลจะไม่เก็บเบี้ยประกันจากราษฎร แต่เอามาจากภาษีวันละเล็กละน้อยที่เก็บได้จากราษฎร (เช่น ภาษีทางอ้อม) และทำแทนบริษัทเอกชน ตามแบบเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรที่ดร. ปรีดี พนมยงค์ นำเสนอเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖

^{๑๙} จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความตั้งใจที่จะยกเลิกกฎหมายนี้ แต่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์โดยการรับฟังความเห็นของอาจารย์นิคม จันทรวิฑูร์ ข้าราชการหัวเสรีนิยมก้าวหน้า เสนอขอให้นายกรัฐมนตรีชะลอการใช้แทนการยกเลิก จึงนำไปสู่การมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และผู้เขียนเข้าใจว่าการที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต้องการยกเลิกและต่อมายอมรับการชะลอการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ น่าจะมีสาเหตุมาจากกฎหมายฉบับนี้จะทำให้แรงงานได้ประโยชน์มากขึ้น อาจจะมีพลังมากขึ้น และอาจจะเข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน ที่เกรงกันว่าจะไปเป็นเครื่องมือของลัทธิคอมมิวนิสต์ อันเคยเป็นเหตุผลของการยุบเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ในเวลาต่อมา ซึ่งมีผลให้เป็นการยกเลิกสหภาพแรงงานตามที่กฎหมายอนุญาตให้จัดตั้งได้ ดูประกอบ วราพงษ์ ท่าขุน, “ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิฑูร์ กับ การประกันสังคมในประเทศไทย” สืบค้นจาก <https://www.jobpub.com/articles/showarticle.asp?id=2692> เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓

ฉบับนี้ได้ นับจากสภาผู้แทนราษฎรชุดนั้นมา กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถประกาศใช้ได้จริง เพราะไม่มีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยรัฐชุดใดในสมัยต่อๆ มาเลย

จึงนับเป็นการสูญเสียโอกาสในการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน และการมีกองทุนความมั่นคงทางสังคมขนาดใหญ่ และการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศถึง ๓๖ ปี กว่าจะมีการเกิดขึ้นและบังคับใช้ได้จริงของกฎหมายประกันสังคมในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓^{๒๐} และนำไปสู่การเป็นตัวอย่างให้มีการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพอีก ๑๑ ปีต่อมา เพื่อเสริมการดูแลสุขภาพประชาชนให้ทั่วถึงทั้งประเทศ ที่ปรับจากระบบประกันสุขภาพแบบครอบครัวของกระทรวงสาธารณสุขด้วย “นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ๓๐ บาท รักษาทุกโรค” ในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕^{๒๑} และการจัดสวัสดิการแห่งรัฐของรัฐบาล คสช. พ.ศ. ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน จึงสนับสนุนต่อความมีชีวิตชีวาของรัฐที่สนใจการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน และประชาชน และการทำให้รัฐสวัสดิการไทยในแบบแผนสำคัญ (การประกันสังคม) ที่แท้จริงเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เกิดใหม่เป็นทารกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ ค่อยๆ เติบโตอย่างแข็งแกร่งมากขึ้นๆ จนเป็นหนุ่มใหญ่สาวใหญ่ในทุกวันนี้

๒. รัฐสวัสดิการ: ปรัชญา ความหมาย ประเภท คุณลักษณะ เป้าหมาย และกลยุทธ์

รัฐสวัสดิการ (Welfare State) คือ รัฐที่มีสภาพอันเป็นอุดมคติ (Utopia) แบบหนึ่ง ที่ประชาชนให้คุณค่าและมีความปรารถนาที่จะพันทุกขั้วร่วมกัน ด้วยการมีคุณภาพชีวิตที่ได้มาตรฐานสูง อันตั้งอยู่บนความสามัคคีร่วมกัน ความเสมอภาค ความทั่วถึง และความยุติธรรม^{๒๒} ปรัชญาของ

^{๒๐} การขับเคลื่อนนำโดยอาจารย์นิคม จันทรวิฑูร อีกครั้งหนึ่ง และการสนับสนุนของคณะนักวิชาการมหาวิทยาลัยข้าราชการกรมแรงงาน สหภาพแรงงาน และการเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน

^{๒๑} วิโรจน์ ธีระนง, อัญญา ธีระนง และศรัชย์ เจริญมารกุล, *หนึ่งปีแรกของการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า*, (กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, ๒๕๔๗), หน้า ๑-๒.

^{๒๒} ดูประกอบ Robert E. Goodin, *Reasons for Welfare: the political theory of the welfare state*, (Princeton NJ: Princeton University Press, 1988). โชคชัย สุทธาเวศ “ปรัชญาที่สามของการประกันสังคม,” *นสพ. ผู้จัดการรายวัน*, (๙ ธันวาคม ๒๕๓๖): ๗. ในส่วนปรัชญาเรื่องความยุติธรรม ซึ่งกล่าวถึงหลักเสรีภาพอย่างเสมอภาค (Principle of Equal Liberty) และหลักของความแตกต่างของผู้คน (Difference Principle) จะช่วยแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคได้อย่างไร โปรดดูหลักคิดของ John Rawls, *John Rawls' principles of justice* ใน <https://people.wku.edu/jan.garrett/ethics/johnrawl.htm> สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

รัฐสวัสดิการ^{๒๓} จึงให้คุณค่าต่อนิยามดังกล่าว และตั้งอยู่บนการกำหนดเจตจำนงร่วมกันของประชาชนที่พึงจะไปให้ถึง (Determinism of People's Will) สภาดังกล่าว โดยอาศัยนโยบาย กฎหมาย และวิธีการ ภายใต้การจัดการ สนับสนุน ส่งเสริม หรือเอื้ออำนาจการของรัฐที่จะปกป้อง คุ้มครอง และส่งเสริมคุณภาพชีวิต ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานและประชาชน การให้หลักประกัน โดยรัฐต่อสิทธิที่พลเมืองของรัฐจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี และการสนับสนุนในทางสวัสดิการในด้านต่างๆ ให้กับแรงงานและประชาชนทั่วไป และโดยการอาศัยความร่วมมือและการเฉลี่ยทุกข์และสุขร่วมกันของประชาชน และการสนับสนุนในทางการเมืองและการปฏิบัติจริงของการจัดสรร ทั้งสิ่งที่เป็นเงิน วัสดุสิ่งของ และบริการ รวมทั้งสวัสดิการและสิ่งเอื้ออำนวยความสะดวกทั้งหลาย ที่เป็นความจำเป็น และตามความต้องการ ให้แก่ประชาชนทุกเพศสภาพ (Gender) และช่วงวัย (Lifespan) บนเส้นทาง และระดับต่างๆของการพัฒนาประเทศ และท่ามกลางความหลากหลายขององค์การภาคีต่างๆ ที่เข้าร่วมรับผิดชอบกับรัฐบาลในการนำพารัฐให้ไปถึงสภาดังกล่าว^{๒๔}

รัฐสวัสดิการ (Welfare State) สมัยใหม่ที่เป็นแบบอย่างให้สร้างสรรค์เกิดขึ้นมากกว่า ๑๐๐ ปี นั้น จึงไม่เพียงให้คุณค่ากับสภาวะอันเกี่ยวข้องกันของ “สวัสดิการ” “ระบบทุนนิยม” และ “ประชาธิปไตย” เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับการ “การแทรกแซงของรัฐ” อีกด้วย^{๒๕} การแทรกแซงดังกล่าวดำเนินการผ่านนโยบาย การออกกฎหมาย และการจัดตั้งกลไกการบริหารงานและการให้บริการ แต่ก่ตั้งอยู่บนความร่วมมือและความสามัคคีของภาคีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

^{๒๓} ปรัชญาของรัฐสวัสดิการ เขียนขึ้นจากการเรียนรู้และประสบการณ์ของผู้เขียน ดูประกอบ โชคชัย สุทธาเวช, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

^{๒๔} ดูประกอบ ALAN HAMLIN (School of Social Sciences, University of Manchester), “The Idea of Welfare and the Welfare State,” *Prepared for a 2007 symposium on “Welfare in the 21st Century” for the journal Public Finance and Management*, N. Barr, “The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk,” *Uncertainty and the Role of the State*, (Oxford: Oxford University Press 2001), R. Plant, “The very idea of a welfare state”, *Defence of Welfare*, P. Bean, J. Ferris, and D. Whyne, (ed.), (London: Tavistock Publications, 1985), pp. 3 - 30, A.K. Sen, “Utilitarianism and Welfarism,” *Journal of Philosophy*, 76 (1979): 463 - 489 และ H. W. Sinn, A Theory of the Welfare State, *Scandinavian Journal of Economics* 97, 4 (1995): 495-526.

^{๒๕} ดูประกอบเรื่อง Welfare State: Definitions and Concept of State Intervention ใน <https://www.yourarticlelibrary.com/essay/welfare-state-definitions-and-concept-of-state-intervention/40304>, Article share by R.K. Misra สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓

ในเชิงความหมายของรัฐสวัสดิการที่ครอบคลุมนั้น ยังเป็นเรื่องที่ต้องพัฒนาความคมชัดลึกกันในวงวิชาการต่อไปและมีเรื่องมุมมองในเชิงตัวแบบในทางทฤษฎี (Theoretical Model) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยที่จะหาข้อยุติกัน^{๒๖} แต่ในเบื้องต้น เราพอจะหมายถึงรัฐสวัสดิการได้ว่า รัฐสวัสดิการคือรัฐที่เจตนาใช้อำนาจที่จัดตั้งขึ้น (ผ่านทางการเมืองและการบริหาร) เพื่อพยายามปรับเปลี่ยนการทำงานของพลังทางการตลาดอย่างน้อยในสามทิศทาง ประการแรก โดยการประกันรายได้ขั้นต่ำของบุคคลและครอบครัว โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าทางการตลาดของงานหรือทรัพย์สินของบุคคล ประการที่สอง โดยการจำกัดขอบเขตของความไม่มั่นคงให้แคบลง โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลและครอบครัวสามารถเผชิญกับ “สภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทางสังคม” บางประการ (เช่น ความเจ็บป่วย การชราภาพ และการว่างงาน) ซึ่งนำไปสู่วิกฤตอื่นๆ ของบุคคลและครอบครัว และประการที่สาม โดยการสร้างความมั่นใจว่าประชาชนทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างทางสถานะหรือชนชั้น จะได้รับมาตรฐานที่ดีที่สุดที่จัดให้ได้ ในทางที่สัมพันธ์กับการบริการทางสังคมในระดับหนึ่งตามที่ตกลงกันได้^{๒๗}

อย่างไรก็ตาม การแปลความหมายคำว่า Welfare State ในภาษาไทยว่าคือ รัฐสวัสดิการนั้น ตามทัศนะของข้าพเจ้าแล้ว ไม่ถูกต้องเสียทีเดียว การแปลเช่นนี้ยังเข้าไม่ถึงความเป็นจริงที่ถูกต้องกว่า (Closer to Truth) ข้าพเจ้าเห็นว่าควรแปลอย่างเอาความหมายว่า “รัฐที่ประชาชนอยู่กันอย่างสุขสบาย” หรือ “รัฐแห่งการอยู่อย่างมีความสุข” มากกว่า เพราะคำว่า Welfare ความหมายก็คือ สภาพความเป็นอยู่ที่ดีหรือการมีชีวิตที่ดี (Well-Being)^{๒๘} หรืออาจจะเรียกสั้นๆว่า “รัฐอยู่ดีมีสุข” หรือ “รัฐชีวิตดีมีสุข” หรือ “รัฐชีวิตผาสุก” “รัฐชีวิตประเสริฐ” (แต่ก็มีความหมายออกไปในทางศาสนามากขึ้น) อย่างไรก็ตามก็ยังหมายถึงอย่างสัมผัสความเป็นจริงที่เข้าใจง่ายๆ ว่าคือ “รัฐแห่งการมีคุณภาพชีวิตที่ดีหรือมีมาตรฐานสูงของประชาชน” แต่ก็ดูยืดยาว หรืออาจจะเรียกสั้นๆว่า “รัฐคุณภาพชีวิต” ก็ตรงความหมายภาษาอังกฤษมากขึ้น เพราะคำว่า “สวัสดิการ” ในคำว่า “รัฐสวัสดิการ” ที่นิยมเรียกกันทุกวันนี้ นั้น จัดเป็น

^{๒๖} ดูประกอบเรื่อง สามตัวแบบทางสวัสดิการ คือ ตัวแบบพันธมิตร ตัวแบบถ้วนหน้า และตัวแบบส่วนเกิน (Three welfare models: Corporatist, Universal and Residual) ใน Jørgen Goul Andersen, *Welfare States and Welfare State Theory*. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS), Department of Political Science, Aalborg University, 2007, pp. 6 - 8. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/271217504_Welfare_States_and_Welfare_State_Theory

^{๒๗} Asa Briggs, “The Welfare State in Historical Perspective,” *European Journal of Sociology*, 2,2 (1961): 221-258 in Jørgen Goul Andersen, *ibid*.

^{๒๘} ดูประกอบใน James Griffin, *Wellbeing: its Meaning, Measurement and Moral Importance*, (Oxford: Oxford University Press, 1986).

“เครื่องมือ” หรือ “วิธีการ” และมีแนวโน้มไปในเชิงการให้สิ่งของหรือบริการที่จัดให้แก่ผู้ที่ต้องการหรือเดือดร้อน แต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงสิ่งที่อาจมีใช้สวัสดิการด้วย เช่น ค่าตอบแทน อาหาร การให้คำปรึกษา ข้อมูลข่าวสาร สิ่งอำนวยความสะดวก และอื่นๆ แต่การมีชีวิตที่ดี (Well-Being) นั้น เป็น “เป้าหมาย” ที่อาศัยเครื่องมือหรือวิธีการในทางสวัสดิการให้ได้มา การพิจารณาความเป็นรัฐสวัสดิการจึงต้องพิจารณาทั้งในเชิงวิธีการและเป้าหมายร่วมกัน และควรให้เกียรติเรียกรัฐเช่นนั้นโดยเน้นที่เป้าหมายมากกว่าวิธีการ ข้าพเจ้าจึงเห็นควรเปลี่ยนการเรียก “รัฐสวัสดิการ” เป็น “รัฐคุณภาพชีวิต” หรือ “รัฐสวัสดิการ” เสียแทน

ดังที่กล่าวแล้ว คุณภาพชีวิตที่มีมาตรฐานสูงของประชาชนย่อมเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐสวัสดิการจึงตั้งอยู่บนความเชื่อแบบยูติลิตีนิยม (หรือผาสุกนิยม) (Welfarism) แบบวัตถุนิยมในทางหนึ่ง ที่ให้คุณค่าต่อสินค้าหรือบริการร่วมอันจำเป็นของชีวิตในสังคมที่ควรมี และให้บุคคลแต่ละคนที่เป็นสมาชิกในสังคม ภายใต้การมีศีลธรรมและการรับผิดชอบตนเองและการรับผิดชอบร่วมกัน สามารถได้รับผลประโยชน์ในลักษณะสินค้าสาธารณะในทางเศรษฐกิจและสังคม (Social-Economic Public Goods) โดยปราศจากการกีดกันบุคคลใดๆไม่ให้เข้าถึง (Non-excludable) หรือการกระทำในเชิงยื้อแย่งแข่งขันเพื่อทำให้บุคคลอื่นใดได้รับสินค้าและบริการนั้นลดลงหรือหมดไปเพราะการบริโภคของตน (Non-rivalrous) ด้วยการอาศัยกลไกตลาด^{๒๙} ครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในขอบเขตที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ก่อนเกิด เกิด ก่อนวัยทำงาน ขณะอยู่ในวัยทำงาน และการมีชีวิตหลังวัยทำงาน จนถึงแก่กรรมและเผาเป็นเถ้าถ่านหรือฝังอยู่ในสุสาน ซึ่งก็คือตั้งแต่อยู่ในครรภ์จนถึงเชิงตะกอน (From the Cradle to the Grave)^{๓๐} ส่วนวิธีการก็มีหลายประการ โดยหากมอง

^{๒๙} ดูประกอบ Alan Hamlin, “The Idea of Welfare and the Welfare State,” *Public Finance & Management* 8,2 (June 2008) Retrieved from <https://hummedia.manchester.ac.uk/schools/soss/politics/research/workingpapers/mancept/IdeaofWELFARE2.pdf> on September 9, 2010

^{๓๐} ข้อความที่ Winston Churchill อดีตหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมและนายกรัฐมนตรีอังกฤษกล่าวสนับสนุนความคิดระบบประกันสังคมในรายงานเบเวริดจ์ ค.ศ. ๑๙๔๒ (พ.ศ. ๒๔๘๕) และอาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ (ซึ่งเรียนหนังสือในอังกฤษในขณะนั้น เมื่อเรียนจบก็สมัครเข้าเป็นทหารในกองทัพอังกฤษเพื่อร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ ๒ และร่วมจัดตั้งกลุ่มเสรีไทยสายอังกฤษเพื่อปลดแอกประเทศไทยจากการยึดครองของญี่ปุ่น) ก็คล้อยตามด้วยการนำคำว่า “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” นี้ มากล่าวถึงในบทความ “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๖ ดูประกอบ เรื่อง Social Security from ‘Cradle to Grave’ ใน <https://mylearning.org/stories/the-beveridge-report-making-the-welfare-state/1239> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ และเรื่อง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน ใน <http://puey-ungpakorn.org/index.php/archives?id=228> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

แบบกรอบแห่งวิธีการใหญ่หรือกระบวนทัศน์ย่อยของรัฐสวัสดิการ ดังที่กล่าวแล้ว ก็คือ การบริการทางสังคม การสังคมสงเคราะห์ การประกันสังคม และการจัดการด้วยวิธีการอื่นๆ ทั้งที่โดยอาศัยกลไกตลาด และมีโซ่กลไกตลาด ในแห่งหนต่างๆ

ในสารานุกรมการศึกษาาระดับโลก (Encyclopedia of Global Studies) ของ Sage Reference กล่าวถึงรัฐสวัสดิการในคุณลักษณะดังนี้ว่า^{๓๑}

“รัฐสวัสดิการ แสดงให้เห็นได้ด้วยการอธิบายต่อแนวทางปฏิบัติ และกระบวนการทางการเมืองที่หลากหลายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสังคมและระเบียบทางเศรษฐกิจภายในอำนาจรัฐ อย่างน้อยในสี่มุมมองทั่วโลก ประการแรกก็คือ รัฐสวัสดิการได้รับการยอมรับจากหลายรัฐ ในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานทางจิตสำนึกสำหรับองค์การแห่งความยุติธรรมทางสังคม และความเท่าเทียมกัน ในโอกาส ประการที่สอง รัฐสวัสดิการถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นอุปสรรคต่อพลังอำนาจการจัดการตนเองของตลาดเสรีภายในรัฐ และทั่วโลกจากความคิดเสรีนิยมที่หลากหลาย ประการที่สาม ในเวลาเดียวกัน ก็ถูกท้าทายโดยกองกำลัง/อำนาจทางตลาดทั่วโลก ประการที่สี่ รัฐสวัสดิการทำหน้าที่เป็นวิธีที่เป็นแบบอย่างในการควบคุมสังคม และได้รับการจัดสรรให้ออกมาในรูปของกฎระเบียบทางการเมืองภายในประเทศอื่นๆ นอกเหนือประเทศตะวันตก ตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง และเพิ่มมากขึ้น นับตั้งแต่การสิ้นสุดลงของการล่าอาณานิคม”

นอกจากลักษณะ (และหน้าที่) ของรัฐสวัสดิการข้างต้นแล้วนั้น หากเอาตัวแบบของ สแกนดิเนเวียนเป็นตัวตั้ง ก็จะพบว่ามึลักษณะสำคัญต่อไปนี้ ๑) การเก็บภาษีสูง ๒) ภาครัฐมีขนาดใหญ่ ๓) บริการถ้วนหน้าและการจัดสิทธิประโยชน์เกื้อกูลสำคัญๆ อย่างกว้างขวาง ๔) การลงทุนที่มีผลิตผลในด้านสุขภาพ การศึกษา และการฝึกอบรมในการทำงาน ๕) การมีสิ่งจูงใจและข้อกำหนดในการทำงานที่เข้มแข็ง^{๓๒} และ ๖) การจัดสวัสดิการโดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์การภาคประชาชนหรือเอกชน โดยไม่จำเป็นที่รัฐบาลต้องเป็นผู้ดำเนินการเองเสมอไป^{๓๓} แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่า “รัฐสวัสดิการต้องเป็นแบบสแกนดิเนเวียนเท่านั้น หากไม่ใช่แบบสแกนดิเนเวียนแล้ว ประเทศที่มีระบบสวัสดิการแรงงานและสวัสดิการสังคมต่างๆ นั้น หาใช่ประเทศรัฐสวัสดิการไม่ เพราะรัฐสวัสดิการ

^{๓๑} Hagen Schulz-Forberg “Welfare State,” *Encyclopedia of Global Studies*, Helmut K. Anheier, Mark Juergensmeyer and Victor Faessel (ed.), (CA.: Sage Publication, 2012), pp. 1783 - 1788.

^{๓๒} Clavs Frelle - Peter sen, *ibid*, P.9.

^{๓๓} G. Esping - Andersen, *The three world of welfare capitalism*, (New Jersey: Princeton University Press, 1990).

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเสรีประชาธิปไตย มีทั้งความคล้ายคลึงกันและความแตกต่างกัน และที่สำคัญคือสามารถเรียนรู้จากกันและกัน เพื่อรังสรรค์ในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศร่วมกันให้เกิดการพัฒนามากกว่าเดิมได้เสมอ” !!

“รัฐสวัสดิการ” ย่อมเป็นรัฐแห่งการสังเคราะห์ (Synthesis) ระหว่าง “รัฐทุนนิยม” ในฐานะบทเสนอ (Thesis) และ “รัฐคอมมิวนิสต์” ในฐานะบทแย้ง (Anti-Thesis) แต่ภายใต้พัฒนาการเชิงโครงสร้างและเงื่อนไข และการดำเนินไปของกิจกรรมรัฐในแต่ละสังคม ประเทศทั่วโลกอาจประกาศตนหรือถูกจัดว่าเป็นรัฐสวัสดิการแบบหนึ่งใดก็ได้ การจัดประเภทหรือกลุ่มประเทศรัฐสวัสดิการกันอย่างไรนั้น ในประเด็นนี้ขออ้างผลงานชิ้นโบแดง (Magnum Opus) ของ Esping-Andersen นักวิชาการชาวเดนมาร์ก ในหนังสือเรื่อง “สามโลกของทุนนิยมสวัสดิการ” (The Three Worlds of Welfare Capitalism)^{๓๔} เขาจัดแบ่งรัฐสวัสดิการในประเทศเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี โดยพิจารณาจากปัจจัยหลักสามประการ คือ การลดความเป็นสินค้าของแรงงาน (De-commodification) การใช้จ่ายทางสังคมของรัฐ และการผสมผสานความร่วมมือของผู้มีประโยชน์ได้เสีย พบว่ามีสามกลุ่มประเทศ คือ ๑) ประเทศที่ดำเนินแบบแผนสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Liberal Regimes) จะเน้นการช่วยตนเองของแรงงานกลไกตลาด และให้ความสำคัญน้อยกับการลดความเป็นสินค้าของแรงงาน เช่น อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และอเมริกา^{๓๕} ๒) ประเทศที่ดำเนินแบบแผนสวัสดิการแบบพันธมิตรนิยม (Corporatist Regime) หรืออนุรักษนิยม (Conservative Regimes) จะเน้นความร่วมมือระหว่างรัฐกับ/และหรือนายทุนและแรงงาน และให้ความสำคัญปานกลางกับการลดความเป็นสินค้าของแรงงาน เช่น ไนอร์ปกลาง อาทิ เยอรมนี ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ และ ๓) ประเทศที่ดำเนินแบบแผนสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย (Social Democratic Regimes) จะเน้นการให้ความสำคัญอย่างสูงกับการลดความเป็นสินค้าของแรงงาน การไม่พึ่งพิงกลไกตลาด และการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า เช่น ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย^{๓๖} ดังสรุปตามตารางที่ ๑

^{๓๔} Ibid.

^{๓๕} อย่างไรก็ตาม คนอเมริกันส่วนใหญ่เข้าใจกันว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับบริการสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน มากกว่าที่จะมองว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศรัฐสวัสดิการ

^{๓๖} ภายหลังมีผู้จัดแบ่งละเอียดกว่านี้ ถึงประมาณ ๑๕ แบบ เช่น C. Bamba, ระบอบที่จัดเพิ่มขึ้น เช่น Southern Europe welfare regime สำหรับ อิตาลี สเปน โปรตุเกส และ กรีซ และ Confucian welfare state regime สำหรับ ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ เป็นต้น ใน C. Bamba, “Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research,” *Journal of Epidemiology and Community Health* 61 (June 2007): 1099.

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบจุดเน้นของสามระบอบรัฐสวัสดิการ

จุดเน้น (Focus)	เสรีนิยม (Liberal)	พันธมิตรนิยม (CORPORATE)	สังคมนิยมประชาธิปไตย (SOC-DEM)
สิทธิทางสังคม (SOCIAL RIGHTS)	ขอบข่ายของสิทธิ ทางสังคม (Contains realm of social rights)	ชนชั้นทางสังคมที่ไม่ โจมตีกัน (อยู่ร่วมกัน) (Never contested – social classes)	ถ้วนหน้า (Universal)
สถานภาพทางสังคม (SOCIAL STRATIFICATION)	การผสมผสานระหว่าง ความยากจนและ ความเป็นส่วนใหญ่ เชิงสัมพัทธ์ในสังคม (Blend of relative poverty and majorities)	ลำดับทางชนชั้น (Class Hierarchy)	ทุกระดับชั้น (All strata)
รัฐ ตลาด ครอบครัว (STATE MARKET FAMILY)	สวัสดิการที่แตกต่าง โดยการอิงตลาด (Market differentiated welfare)	ครอบครัวตามประเพณี (Traditional family)	การปลดปล่อย: ตลาดและครอบครัว (Emancipation: market and family)

ที่มา: Gosta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, (New Jersey: Princeton University Press, 1990).

สำหรับประเทศไทยของเรา หากถือเอากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคมต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันและผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งต่อบุคคล ครอบครัว และความเจริญของประเทศ ก็เสมือนกำลังเป็นรัฐสวัสดิการหนุ่มใหญ่ (แต่อาจยังไม่หล่อเหลาและสมบูรณ์มากพอ) (ดังที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ ๑๐. รัฐสวัสดิการไทยในปัจจุบันและปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไข)^{๓๗} ก็จะจัดอยู่ในกลุ่มประเทศแบบที่หนึ่ง แต่ก็กำลังขยับไปสู่แบบที่สอง และอาจไปเป็นแบบที่สามในอนาคตข้างหน้า

^{๓๗} ดูประกอบ โชคชัย สุทธาเวศ, “๓๐ ปี การประกันสังคมไทยและการปฏิรูปสู่อนาคตที่มั่นคงและยั่งยืน: ข้อพิจารณาสำหรับการสร้างสรรคร์ัฐสวัสดิการของประเทศไทย,” เอกสารประกอบการปาฐกถาในงานวันนิคม จันทรวิฑูร ครั้งที่ ๑๘ ประจำปี ๒๕๖๓ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมจอมพล ป. พิบูลสงคราม กระทรวงแรงงาน กรุงเทพฯ.

เป้าหมายของรัฐสวัสดิการเน้นที่คุณภาพชีวิตของประชาชนที่มีมาตรฐานสูง และย่อมสนับสนุนต่อความรุ่งโรจน์ให้กับประเทศ และเป้าหมายหลักของความมั่นคงทางสังคมโดยวิธีการประกันสังคมนั้น พุ่งไปที่ตัวผู้ประกันตนและครอบครัว คือ การช่วยบรรเทาความเดือดร้อนด้านการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ค่าใช้จ่ายดูแลครอบครัว การเสียชีวิต การชราภาพ ส่วนเป้าหมายรองของการประกันสังคมย่อมจะพุ่งไปที่การส่งเสริมแรงงานที่มีสุขภาพดีและมีความพร้อมในการทำงานอย่างเต็มที่ อันจะทำให้สถานประกอบการมีประสิทธิภาพการผลิต และอันจะนำผลไปสู่กำไรและความยั่งยืนของสถานประกอบการ ส่วนผลกระทบภายนอก (Externalities) ของการประกันสังคม ในทางบวก คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะทำให้มีการจ้างงานที่มีคุณภาพอาจมีในระดับสูงหรืออาจเต็มที่ (Full Employment) ประชาชนมีหลักประกันทางรายได้เพื่อการใช้จ่ายและบริโภค และการออมเพื่อการลงทุน การพัฒนาบุคคล การบริโภค และการเลี้ยงชีพในยามชราภาพ และกองทุนกลางสามารถมีเงินไปลงทุนทางเศรษฐกิจ ในอุตสาหกรรมต่างๆ จำนวนมาก อันทำให้เศรษฐกิจเติบโตและมีเสถียรภาพ เป็นต้น ส่วนผลกระทบในทางลบ ก็เป็นเรื่องการเพิ่มต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรม ซึ่งหากจัดการให้แรงงานมีทักษะและคุณภาพสูงในการทำงานก็จะแก้ปัญหานี้ได้ แต่เรื่องนี้ ประเทศไทยยังไม่เคยมีการทำวิจัยประเมินผลกระทบของกองทุนประกันสังคม ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างที่เราควรจะเป็น จึงทำให้ไม่เห็นภาพที่เป็นจริงว่าเป็นอย่างไรและมากน้อยเพียงใด ได้แต่เห็นกันว่าน่าจะเป็นบวกต่อระบบเศรษฐกิจพอสมควร

ในทางกลยุทธ์ รัฐสวัสดิการอาศัยกลยุทธ์ (ซึ่งสามารถเรียกว่าแบบแผน) สำคัญ ๔ ประการ คือ การบริการทางสังคม (เน้น - การจัดสวัสดิการในสิ่งที่จำเป็นพื้นฐานแก่ประชาชน เช่น การศึกษา สุขภาพ การมีงานทำ ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ) การประกันสังคม (เน้น - การจัดสวัสดิการเพื่อประกันความเสี่ยงทางรายได้จากเหตุต่างๆจากการทำงานและนอกเหนือการทำงาน ในยามชราภาพ ฯลฯ) การสังคมสงเคราะห์ (เน้น - การจัดสวัสดิการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเมื่อประสบภัยหรือในยามจำเป็น) และกลยุทธ์หรือแบบแผนอื่นๆ (เน้น - การเพิ่มเติมคุณภาพชีวิตผ่านการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่อาจดำเนินการในสถานประกอบการ นอกสถานประกอบการ ในชุมชน และในสังคมทั่วไป)^{๓๘}

ส่วนในเชิงวิธีการที่ตอบสนองกลยุทธ์นั้น โดยภาพรวมๆ มีการวิพากษ์ต่อรัฐสวัสดิการว่า ต้องดำเนินการโดยรัฐเท่านั้น รวมถึงโดยใช้เงินของรัฐด้วยเท่านั้น ย่อมเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเสียทีเดียว

^{๓๘} โชคชัย สุนทรเวช, “สังคมประชาธิปไตยกับการปฏิรูปและรัฐสวัสดิการ,” รัฐสภาสาร ๕๙,๑ (มกราคม ๒๕๕๔) : ๗๓ - ๙๔.

และผิดหลักการรับผิดชอบและเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขร่วมกันของผู้มีประโยชน์ได้เสียในสังคม จึงเห็นควรทำความเข้าใจกันเสียใหม่ เพราะว่า แม้จะถือเอากิจกรรมทางสวัสดิการสังคมเป็นการแทรกแซงของรัฐ (State Intervention) ในระบบเศรษฐกิจและกิจกรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำกิจกรรมขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากที่ยังเป็นสิ่งจำเป็นก็ตาม แต่อันที่จริงแล้ว การจัดสวัสดิการในประเทศที่มีความเป็นรัฐสวัสดิการสูง ซึ่งล้วนแล้วเป็นประเทศทุนนิยมเสรีทั้งสิ้น ก็มีให้ว่ารัฐจะเป็นผู้จัดให้มีสวัสดิการทั้งหมดเสียเองเสมอไป เพราะอาจเป็นบริการสวัสดิการโดยรัฐหรือกลไกอื่นในรัฐก็ได้ เช่น สหภาพแรงงาน นายจ้างกับแรงงานหรือองค์การสหภาพแรงงาน สหกรณ์ องค์การภาคประชาสังคม หรือ ภาคเอกชน

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆด้วย แต่รัฐก็ยังคงมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้มีระบบสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นและดำเนินไปอย่างแข็งขันและยั่งยืนในประเทศต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น แต่กระนั้น การจัดสวัสดิการที่องค์การอื่นๆรับมาทำแทนหน่วยงานของรัฐ (ทำนองการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของสังคม) เช่น องค์การพัฒนาเอกชน หรือสมาคมของประชาชนมาดำเนินการแทนรัฐนั้น หากผู้รับบริการไม่พึงพอใจ การแสดงออกก็อาจแตกต่างกัน โดยประชาชนจะแสดงออกต่อหน่วยงานของรัฐอย่างจริงจังๆ เพื่อให้บริการได้รับการปรับปรุงแก้ไขมากกว่าการแสดงออกที่มีต่อองค์การภาคประชาสังคม ซึ่งไม่มีอำนาจรัฐในมือที่จะปรับปรุงแก้ไขบริการให้เป็นที่ไปตามความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ดังนั้น ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลจึงต้องออกกติกาและกลไกกำกับให้องค์การผู้จัดบริการมีคุณภาพในการให้บริการที่ยึดโยงกับการตรวจสอบและประเมินผลการจัดบริการโดยประชาสังคมอย่างแข็งขัน

อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้ว ไม่ว่าจะป็นระบอบแบบใด รัฐสวัสดิการสมัยใหม่แห่งสังคมอุตสาหกรรม (และมีความเป็นสังคมบริการเพิ่มมากขึ้นๆ) ก็ถูกสร้างขึ้น มิใช่โดยนักคิดหรือพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายเท่านั้น แต่โดยนักรัฐสวัสดิการและนักสวัสดิการสังคม ทั้งฝ่ายขวา (เสรีนิยม/อนุรักษนิยม) และฝ่ายซ้าย (สังคมนิยม)^{๓๔} และโดยอำนาจรัฐที่รัฐบาลใดๆ มีอยู่ในมือทำให้เกิดขึ้นด้วย ดังที่พบเห็นอย่างเป็นประสบการณ์ในทางประวัติศาสตร์ที่เป็นจริงว่า มันได้เป็นไปในลักษณะที่ว่า “ภายใต้สภาวะการณ์และปัญหาของประเทศ กระแสความคิดต่างๆ ในสังคม และความต้องการของผู้คน กลไกหรือรัฐบาลในอำนาจของฝ่ายขวาดำเนินการผลักดันไปข้างหน้าหรือจัดสร้างระบอบรัฐสวัสดิการให้เป็นจริง หรือรัฐบาลในอำนาจของฝ่ายซ้ายประยุกต์และหรือปรับแก้หลักการหรือตัวแบบจากต่างประเทศที่ถูกจัดสร้างไว้ให้ดำเนินไปในทางที่สมควรหรือแข็งแกร่งมากขึ้น และแล้วก็สลับกันไปมา

^{๓๔} ดูประกอบเรื่อง The welfare state needs updating ใน <https://www.economist.com/international/2018/07/12/the-welfare-state-needs-updating> สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

ในการปรับจัดความเป็นรัฐสวัสดิการในสมัยต่อๆมาให้ถูกต้องหรือเหมาะสมที่สุด”^{๔๐} แต่กระนั้น นักเคลื่อนไหวฝ่ายซ้าย (จัด) ก็ยังวิจารณ์ว่า รัฐสวัสดิการเป็นแบบแผนของการกระทำในทางสวัสดิการสังคมของรัฐ ที่มุ่งรักษาให้ระบบทุนนิยมดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หาได้ทำให้ทุนนิยมได้รับการปฏิรูปให้เป็นประโยชน์แก่คุณภาพชีวิตแรงงานในสิ่งที่ควรกระทำไม่^{๔๑}

๓. รัฐสวัสดิการ: แบบแผนสำคัญคือความมั่นคงทางสังคม

รัฐสวัสดิการ แม้จะต้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบของการประกันสังคม การบริการสังคม การสังคมสงเคราะห์ และแบบแผนหรือกิจกรรมอื่นๆ^{๔๒} เพื่อประโยชน์สูงสุดของคุณภาพชีวิตประชาชนทั้งหมดแล้ว ในทางที่เกิดขึ้นจริงในประเทศทั่วโลกในทุกวันนี้ ดั่งที่กล่าวแล้ว ระบบความมั่นคงทางสังคมถือเป็นร่มโพธิ์ใหญ่ของรัฐสวัสดิการ เพราะเป็นแบบแผนการจัดสวัสดิการสังคมด้วยวิธีการ

^{๔๐} ดังที่พบว่า การริเริ่มและความเป็นจริงของการประกันสุขภาพประชาชน การประกันสุขภาพแรงงาน และการประกันชราภาพ ในทศวรรษที่ ๑๘๘๐s อันถือกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ เกิดขึ้นโดยรัฐบาลอนุรักษ์นิยมฝ่ายขวาของนายกรัชมন্ত্রীออตโต ฟอน บิสมาร์ค แห่งปรัสเซีย (เยอรมนีในปัจจุบัน) และได้รับการเติมเต็มมากขึ้นโดยพรรคฝ่ายซ้ายคือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยคู่แข่งในภายหลัง กฎหมายความมั่นคงทางสังคม ค.ศ. ๑๙๓๕ (พ.ศ. ๒๔๗๘) ในสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นสมัยประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี. รูสเวลท์ ก็เป็นสมัยของพรรคขวากลางแบบพรรคเดโมแครตที่เลียนแบบระบบประกันสังคมมาจากสวีเดน และในระยะเวลาต่อมา การปรับจัดใหม่และหรือถ่วงรั้งต่อการเจริญเติบโตของระบบความมั่นคงทางสังคมอเมริกันก็ดำเนินการโดยพรรคอนุรักษ์นิยมขวาแบบรีพับลิกัน การเกิดขึ้นของการประกันสังคมในอังกฤษช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ ๒ ค.ศ. ๑๙๔๒ - ๑๙๔๕ มาจากข้อเสนออย่างเป็นระบบของเบเวอร์리지 ข้าราชการหัวเสรีนิยมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเสรีนิยม แต่ก็ดำเนินการโดยพรรคฝ่ายซ้ายแบบพรรคแรงงานที่เข้ามาได้อำนาจรัฐ การเกิดขึ้นของการประกันชราภาพในสวีเดนใน ค.ศ. ๑๘๘๔ - ๑๙๑๓ (พ.ศ. ๒๔๒๗ - ๒๔๕๖) ก็เกิดขึ้นสมัยที่พรรคสังคมนิยมของคองงานสวีเดนอันเป็นพรรคแบบซ้ายกลางยังไม่ได้จัดตั้ง และเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วแต่ก็ยังเป็นฝ่ายค้านคือไม่ได้มีอำนาจรัฐ แต่เมื่อได้เป็นรัฐบาลอย่างยาวนานในทศวรรษที่ ๑๙๓๐s - ๑๙๗๐s ก็ทำการปรับปรุงรัฐสวัสดิการให้แข็งแกร่งมากขึ้น ในประเทศไทย การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ เกิดขึ้นในรัฐบาลเผด็จการทหารชาตินิยมและเสรีนิยมแนวขวากลางที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็เกิดขึ้นในรัฐบาลของพรรคเสรีนิยมขวากลางแบบพรรคชาติไทย ในสมัยที่นำโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และเป็นนายกรัฐมนตรี และการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ก็เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของพรรคขวากลางแบบไทยรักไทย รวมถึงนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และนโยบายเรียนฟรี ๑๒ ปี ก็เกิดขึ้นในรัฐบาลของพรรคขวากลางแบบพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น

^{๔๑} ดูประกอบ Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State (Critical Texts in Social Work and the Welfare State)*, (London: Macmillan, 1979), pp. 55-74.

^{๔๒} โชคชัย สุทธาเวศ, เรื่องเดียวกัน.

ประกันสังคมของประเทศที่เน้นผลิตภาพการผลิตในสังคมทุนนิยมเสรี และที่เกี่ยวข้องกับคนทำงาน ซึ่งเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่และเมื่อพ้นวัยทำงานไปแล้ว^{๔๓} โดยก้าวข้ามการสงเคราะห์โดยรัฐและการบริจาคเงิน (Charity) ช่วยเหลือกันและกันในสังคมโดยสมัครใจในหมู่ประชาชนที่ยังคงมีอยู่ตามประเพณีและลัทธิความเชื่อทางศาสนา ซึ่งหากอาศัยนิยามความมั่นคงทางสังคมของสมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศมาพิจารณาประกอบ ก็จะได้เห็นว่าระบบความมั่นคงทางสังคมสนับสนุนต่อความเป็นรัฐสวัสดิการอย่างยิ่ง คือ^{๔๔} “ความมั่นคงทางสังคม” (Social security) หมายถึงโครงการหรือโครงการใด ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายหรือข้อตกลงบังคับอื่นใดซึ่งให้ความคุ้มครองไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือในรูปแบบใดก็ตาม ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุในการทำงานโรคจากการทำงาน การว่างงาน การเป็นมารดา การเจ็บป่วยการทุพพลภาพ การชราภาพ การเกษียณอายุ การรอดชีวิต หรือการเสียชีวิต และรวมถึงผลประโยชน์ต่างๆ สำหรับเด็ก และสมาชิกในครอบครัว ผลประโยชน์ด้านการดูแลสุขภาพ การป้องกันโรค การฟื้นฟู และการดูแลระยะยาว อาจรวมถึงการประกันสังคม ความช่วยเหลือทางสังคม โครงการที่มีผลประโยชน์ตอบแทนร่วมกัน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการเตรียมการอื่น ๆ ซึ่งตามกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของประเทศ ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสังคมของประเทศ”

ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของระบอบรัฐสวัสดิการที่มีระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นแบบแผนหลักนั้น จากหลักปรัชญาด้านรัฐสวัสดิการและประสบการณ์ของประเทศทุนนิยมสวัสดิการที่ให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์รัฐสวัสดิการและนโยบายสวัสดิการสังคม เพื่อคุณภาพชีวิตประชาชนทั่วไป แรงงานและผู้ประกอบอาชีพต่างๆ อันเชื่อมโยงไปถึงความสำเร็จของสถานประกอบการและประเทศที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูง และการเกื้อกูลและไม่ทอดทิ้งกันในสังคม ก็คือ

๑) การสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม ด้วยการอาศัยเงินทุนกลางที่ได้จากการสมทบทุนเพื่อประกันความเสี่ยงและสิทธิประโยชน์ร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียเป็นหลัก (เช่น แรงงาน และเจ้าของกิจการ) ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะบังคับตามกฎหมายให้สะสมเป็นการประจำมากกว่าการสมัครใจ

^{๔๓} ดูประกอบเรื่อง ระบบความมั่นคงทางสังคมในฐานะตัวแทนที่สำคัญของรัฐสวัสดิการ ในงานของ Harold L. Wilensky ใน *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, (Berkeley: University of California Press, 1975). โดยศึกษาค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางสังคมของประเทศพัฒนาแล้วที่ร่ำรวย 23 ประเทศ และ Kerem Gabriel Öktem “The Welfare State as Universal Social Security: A Global Analysis,” *Social Inclusion* 2020 8,1(2020): 103–113. โดยศึกษาความครอบคลุมถ้วนหน้าของกิจกรรมความมั่นคงทางสังคมของประเทศทั่วโลก ๑๖๐ ประเทศ

^{๔๔} อ้างจาก มาตรา ๑ ของธรรมนูญสมาคมความมั่นคงระหว่างประเทศ ใน https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/administration/EN-ISSA_Constitution2016-35807.pdf สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓

แบบการเก็บภาษีรายได้ทางตรงหรือการสมทบจากรายได้บุคคลที่เจาะจงต่อประเภทสิทธิประโยชน์อย่างมีเงื่อนไข (Earmarked Tax) ซึ่งก็คือการที่แต่ละคนจ่ายเบี้ยประกันคุณภาพชีวิตเพื่อรับผิดชอบตนเองร่วมกันนั่นเอง (เสมือนการสะสมทุนเรือนหุ้นของตนเองไปด้วยในตัว คล้ายหลักการสหกรณ์) โดยส่วนใหญ่เก็บแบบภาษีรายได้รายเดือน (Monthly Payroll Tax) มากกว่ารายปี (Annual Income Tax) ในอัตราที่สูงและก้าวหน้า และจากการสมทบทุนของรัฐเข้ากองทุนจากงบประมาณแผ่นดินประจำปี (อาจมีหรือไม่มีในบางประเภทกองทุน) ซึ่งมักจะจัดตั้งเป็นกองทุนกลางหรือกองทุนเฉพาะด้านที่มั่นคงเพื่อใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ชัดเจนและแน่นอน (Defined Contribution and Benefit) และเพื่อการบริหารงานอีกส่วนหนึ่ง

๒) การดำเนินการด้านเงินทุนเพื่อความมั่นคงทางสังคม จะไม่เน้นการใช้จ่ายฝ่ายเดียวโดยรัฐจากการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ได้จากภาษีที่รัฐเก็บจากประชาชนและนิติบุคคลทั่วไปที่มีรายได้และทรัพย์สิน (ที่ดิน ฯลฯ) จากสรรพสามิต จากผู้บริโภคในทางตรงหรือทางอ้อม (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์) จากการหารายได้ของรัฐโดยช่องทางต่างๆ ประจำปี (เช่น รัฐวิสาหกิจ ศุลกากร) และอื่นๆ มาทำเป็นงบประมาณส่วนหนึ่งในด้านสวัสดิการ แล้วเอาไปจ่ายเป็นเงินหรือบริการแบบให้เปล่าแก่ประชาชน ตามความจำเป็น/ต้องการหรือเดือดร้อนในด้านต่างๆ ในภายหลัง เพราะนั่นคือการให้หลักประกันคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งหลาย นอกกรอบนัยของการเป็นแรงงานหรือคนทำงานตามระบบการจ้างงานในตลาดแรงงานที่มีการจ้างงานหรือทำงานกันอย่างเต็มที่ในระบบเศรษฐกิจ

๓) การจัดสวัสดิการสังคม นอกเหนือระบบความมั่นคงทางสังคม เช่น การจัดสวัสดิการสังคมในแบบแผนการบริการทางสังคมหรือการสังคมสงเคราะห์ โดยรัฐเป็นการทั่วไปและให้เอกชนดำเนินการได้นั้น ก็ยังต้องมีอยู่ด้วย โดยสามารถให้กับประชาชนถ้วนหน้าโดยให้ทุกคนหรือส่วนใหญ่หรือเฉพาะกลุ่ม แต่จำเป็นต้องจัดการบริการทางสังคม (เช่น การจัดการศึกษา และการบริการสุขภาพ) อย่างมีความเชื่อมโยง และมีลักษณะเป็นการจัดเตรียมพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างประชากรเพื่อผลผลิตที่สูงของระบบเศรษฐกิจ เพราะถือว่าเป็นภาระในเชิงการลงทุนของรัฐในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงต้องให้บริการแบบสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ที่เดือดร้อนและต้องพึ่งพารัฐสงเคราะห์ด้วย เช่น ผู้ที่ยากจนหรือมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบากเป็นพิเศษ แต่ก็มักจะให้ได้อย่างมีมาตรฐานคุณภาพที่จำกัด และมักต้องตรวจสอบความจำเป็นหรือความเดือดร้อน

ทั้งหมดนี้ จึงขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งหรือความยากจนของประชาชนและรัฐ สภาวะทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการสร้างรายได้ของรัฐตามช่องทางต่างๆ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และความจำเป็นของรัฐที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในด้านต่างๆ เพื่อการพัฒนาประเทศ การชำระหนี้สาธารณะ และอื่นๆ

๔. รัฐสวัสดิการไทยในสมัยปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางปฏิรูป

นอกเหนือจากการพิจารณาอย่างต่อเนื่องในต้นนโยบายทางสังคมและด้านสวัสดิการสังคม และค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ของรัฐ (ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี) แล้ว การเป็นรัฐสวัสดิการย่อมาคัยกฎหมายรองรับในทางปฏิบัติด้วย^{๔๔} ในทุกวันนี้ ประชาชนไทยได้รับสิทธิสวัสดิการและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นๆ ตามที่กฎหมายรองรับอย่างน้อย ๗ ฉบับ^{๔๕} คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑/๒๕๖๒ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน) เพื่อส่งเสริมการออมเงิน การกั๊ยืมเงิน และการจัดสวัสดิการแก่สมาชิก พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อส่งเสริมการออมเงินไว้ใช้เมื่อออกจากงาน พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อจัดบริการทางการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถนะเมื่อเกิดการเจ็บป่วยหรือเกิดโรคจากการทำงาน พระราชบัญญัติครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อประโยชน์ด้านสวัสดิการของแรงงานครู การออกจากงาน และเกษียณอายุ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อประโยชน์ของแรงงานในยามเจ็บป่วย ทูพพลภาพ มีบุตร เลี้ยงดูบุตร วางงาน ชราภาพ เสียชีวิต และพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อประโยชน์ในการออมเงินของคนทำงานนอกระบบหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้ที่เป็นนักเรียนและนักศึกษา ประเด็นสำคัญดังที่สรุปในตารางที่ ๒

^{๔๔} การประเมินสถานภาพความเป็นรัฐสวัสดิการไทยในบทความนี้เป็นการประเมินเบื้องต้น แต่ควรมีการดำเนินการอย่างเป็นเต็มรูปแบบและต่อเนื่องในอนาคต

^{๔๕} ยังไม่รวมถึง ๑) กฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่มีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลจ่ายเพียงฝ่ายเดียวจากงบประมาณแผ่นดิน แต่ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งในการจัดบริการทางสังคม (Social Service) ด้านสุขภาพสำหรับประชาชนผู้ประกอบการอาชีพอิสระ รวมทั้งเกษตรกร และผู้เกษียณอายุที่พ้นจากความเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชนและพนักงานของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การอิสระมหาชน เป็นต้น ๒) การบริการทางสังคมด้านการศึกษา เช่น นโยบายเรียนฟรี ๑๒/๑๕ ปี (แต่กระนั้น พ่อแม่/ผู้ปกครองยังต้องจ่ายเงินตามที่โรงเรียนเรียกเก็บ!) และกองทุนด้านการศึกษา เช่น กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และกองทุนด้านการศึกษาอื่นๆ อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสวัสดิการไทยเช่นกัน และ ๓) การสงเคราะห์ เช่น เบี้ยยังชีพคนชราที่มีอายุ ๖๐ ปี ขึ้นไป และเงินอุดหนุนเด็กอายุไม่เกิน ๖ ปี และการที่รัฐบาลไทยปัจจุบันกำลังดูแลคนไทยภายใต้ความเป็นประชารัฐ เสมือนกำลังทดแทนประชานิยมรัฐ แต่ก็นั้นเป็นพิเศษต่อการเสริมสร้าง “สวัสดิการแห่งรัฐ” ด้วยการสงเคราะห์เงิน (การให้เปล่า) แก่ผู้ยากจนและมีรายได้จำกัด ในแนวการประกันรายได้ขั้นต่ำถ้วนหน้า (Universal Basic Income) แต่ก็อยู่ภายใต้กั๊ยลของการขับเคลื่อนสร้างสรรคร์ัฐสวัสดิการที่ไม่ควรสูญเปล่า แม้ว่าจะเสมือนเป็นประชารัฐอุปถัมภ์แบบไทยเดิมอยู่ไม่น้อยก็ตาม และ ๔) การดำเนินการทางสวัสดิการสังคมตามประเพณีที่ทรงคุณค่า เช่น การเกื้อกูลกันภายในครอบครัว วงศ์ตระกูล ชุมชน และในโอกาสแห่งงานประเพณีต่างๆ ของเผ่าพันธุ์และเชื้อชาติต่างๆ

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบประเด็นสำคัญของกฎหมายภายใต้ความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทย

กฎหมาย/กองทุน ภายใต้กฎหมาย	ความครอบคลุม	แหล่งเงินทุน	สิทธิประโยชน์	จำนวนสมาชิก/ ผู้ได้รับการคุ้มครอง (ประมาณ ณ พ.ศ. ๒๕๖๓)
๑) พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑/๒๕๖๒ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหกรณ์ออมทรัพย์ และเครดิตยูเนียน)	หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ บริษัท เอกชนมหาวิทยาลัย ของรัฐที่อยู่นอก ระบบราชการ และ องค์กรอิสระ สาธารณะ ฯลฯ	เงินค่าหุ้นของสมาชิก และผลกำไร การดำเนินงาน ของสหกรณ์	เงินสวัสดิการ ประเภทต่างๆ เช่น เงินกู้ การศึกษาบุตร การรักษาพยาบาล เงินกู้สวัสดิการ ฌาปนกิจ และ เงินบำเหน็จเมื่อ เกษียณอายุ	๓ ล้านคน
๒) พระราชบัญญัติ กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐	รัฐวิสาหกิจ บริษัท เอกชนมหาวิทยาลัย ของรัฐที่อยู่นอก ระบบราชการและ องค์กรอิสระ สาธารณะ	เงินสมทบของคน งานและนายจ้างใน กองทุนสำรองเลี้ยง ชีพของบริษัท รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์กรอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด	เงินก้อนเมื่อคนงาน ลาออกหรือเกษียณ จากองค์กรจัดหา งาน	๔-๕ ล้านคน (พนักงานรัฐวิสาหกิจ ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ คน และคนงานใน ภาคเอกชนประมาณ ๔๕๐,๐๐๐ คนและ องค์กรของรัฐ บางแห่งรวมถึง มหาวิทยาลัยของรัฐ ที่อยู่นอกระบบ ราชการ เป็นต้น)
๓) พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ. ศ. ๒๕๓๓	บริษัท เอกชน มหาวิทยาลัยของรัฐ ที่แปรรูปแล้วองค์กร อิสระสาธารณะและ การจ้างงานตนเอง	เงินสมทบของ คนงานนายจ้างและ รัฐบาลเข้ากองทุน ประกันสังคมกลาง	เจ็บป่วย ทุพพลภาพ มีบุตร เลี้ยงดูบุตร ว่างาน ชราภาพ เสียชีวิต	๑๖ ล้านคน (แรงงานภาคเอกชน องค์กรอิสระของ รัฐบางแห่ง รวมถึง มหาวิทยาลัยของรัฐ ที่อยู่นอกระบบ

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบประเด็นสำคัญของกฎหมายภายใต้ความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทย (ต่อ)

กฎหมาย/กองทุนภายใต้กฎหมาย	ความครอบคลุม	แหล่งเงินทุน	สิทธิประโยชน์	จำนวนสมาชิก/ผู้ได้รับการคุ้มครอง (ประมาณ ณ พ.ศ. ๒๕๖๓)
				ราชการ และผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น)
๔) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ (แทนที่ประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๗)	บริษัทเอกชน สหกรณ์ ลูกจ้างประจำของรัฐ และองค์การพัฒนาเอกชน เป็นต้น	นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนสำหรับคนงานส่วนกลางเท่านั้น	(๑) การเจ็บป่วย: การบริการรักษาพยาบาลทางการแพทย์, ค่าชดเชยรายเดือน, การฟื้นฟูสมรรถภาพ), (๒) เงินช่วยเหลือกรณีเสียชีวิตและงานศพ (๓) การหายตัวไป (ทุกกรณีต้องเป็นโรคหรือการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน)	๑๓ ล้านคน (แรงงานภาคเอกชน องค์การอิสระของรัฐบางแห่ง รวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่ออกนอกระบบราชการ และผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น)
๕) พระราชบัญญัติครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. พ.ศ. ๒๕๕๐ (กองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน)	โรงเรียนเอกชน	เงินสมทบจากครูใหญ่ เจ้าของโรงเรียน และรัฐบาล เข้ากองทุนครูโรงเรียนเอกชนกลาง	เงินช่วยเหลือบุตร, เงินสำรองเลี้ยงชีพ, ค่ารักษาพยาบาล, ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษานูตร, เงินกู้สวัสดิการ	๐.๑๓ ล้านคน

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบประเด็นสำคัญของกฎหมายภายใต้ความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทย (ต่อ)

กฎหมาย/กองทุนภายใต้กฎหมาย	ความครอบคลุม	แหล่งเงินทุน	สิทธิประโยชน์	จำนวนสมาชิก/ผู้ได้รับการคุ้มครอง (ประมาณ ณ พ.ศ. ๒๕๖๓)
๖) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙	หน่วยงานราชการของรัฐ	ข้าราชการและลูกจ้าง ๑๒ ประเภท และเงินสมทบของรัฐบาล เข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญ (กลาง)	เงินก้อน เงินชราภาพ รายเดือน และเงินทุพพลภาพ รายเดือน และเงินค่าทำศพ	๕ ล้านคน
๗) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ (๒๕๕๔)	อาชีพอิสระ นักเรียนและนักศึกษา (อายุ ๑๕ ปีขึ้นไป) เป็นต้น	เงินสะสมของสมาชิก เงินสมทบจากรัฐบาล เข้าสู่กองทุนการออมแห่งชาติ	เงินบำนาญรายเดือน เงินก้อนจากการสิ้นสุดการเป็นสมาชิก เงินยังชีพสำหรับผู้รับในฐานะผู้อยู่ในอุปการะ (บำนาญตกทอด)	๑.๕ ล้านคน (จากปัจจุบันผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีสิทธิ์ ๒๕ ล้านคน)

นอกจากนี้ ประชากรไทยกว่าร้อยละ ๗๐ ได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากกองทุนความมั่นคงทางสังคมต่างๆ นับว่าเป็นอัตราที่สูง เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก^{๔๗} และปรากฏว่ากองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่ใหญ่ที่สุดและเข้มแข็งที่สุด และในรอบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง (ปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๔ มีเงินประมาณ ๒.๓ ล้านล้านบาท สามารถจัดสวัสดิการได้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด สอดคล้องกับหลักการสากลโดยส่วนใหญ่ และปรับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นทุกปี) แต่นอกเหนือจากกฎหมายและกองทุนภายในกฎหมายเหล่านี้แล้ว ยังมีกฎหมายหรือกองทุนพิเศษอื่น ๆ ที่ครอบคลุมประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะ เช่น การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

^{๔๗} Nuno Meira Simoes da Cunl, 30 Year of thai Social Security. Success, Problems and reform approachn. Inputs for a national debate. งานวันนิคม จักรวิฑูร ครั้งที่ ๑๘ ประจำปี ๒๕๖๓ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุม จอมพล ป. พิบูลสงคราม กระทรวงแรงงาน

เมื่อนับรวมถึงการมีแนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐในแนวทางสังคมและสวัสดิการสังคม ตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐, พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดด้วยแล้ว ประเทศไทยก็ย่อมเป็นรัฐสวัสดิการในระดับหนึ่งแล้ว แต่เสมือนเป็นคนหนุ่มสาวที่อาจจะคุดมไปบ้างเท่านั้น

ส่วนปัญหาสำคัญๆ ของรัฐสวัสดิการไทยที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไขนั้น มีทั้งปัญหาเฉพาะส่วน และปัญหาพร้อม ดังที่พบว่า คุณภาพชีวิตในหลายเรื่อง รวมทั้งสุขภาพ จิตใจ และการศึกษา ที่ยังมีจุดอ่อนของคุณภาพและมาตรฐานสิทธิประโยชน์และการให้บริการ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ และการรับบริการสวัสดิการสังคมในหมู่ประชาชนหลากหลายกลุ่มและช่วงวัยยังมีอยู่มาก การตกหล่นของประชาชนบางส่วนที่จะเข้าร่วมกับแบบแผนการจัดสวัสดิการบางประเภท และการรับสิทธิประโยชน์อย่างทั่วถึงและเพียงพอ การมีเงินทุนการจัดสวัสดิการในเชิงกองทุน และงบประมาณแผ่นดินที่ยังไม่มากพอ และหารวมถึงปัญหาโรคระบาด (แบบ COVID-19) ที่ต้องใช้เงินเยียวยาผู้คนที่ได้รับผลกระทบอย่างมหาศาลด้วยแล้ว ก็ยิ่งพบว่าประเทศเราไม่มีเงินสวัสดิการมาก และเหลือพอต่อความจำเป็น และต้องระมัดระวังการใช้จ่ายเงินเก็บออมในรูปกองทุนต่างๆ ที่มีอยู่อย่างสูงเพื่อความอยู่รอดในอนาคต

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดการประสานความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ ระหว่างแบบแผนการจัดสวัสดิการในส่วนต่างๆ ภายใต้การบริการทางสังคม การสังคมสงเคราะห์ การประกันสังคม และแบบแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนที่มีอยู่ในสังคม เพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องถึงกันร่วมกัน รวมถึงการไม่มีกรอบความคิด และเป้าหมายที่ชัดเจน ในการทำให้ระบอบรัฐสวัสดิการส่งเสริมความรุ่งเรืองของประเทศอย่างมีทิศทาง ที่ถูกต้อง เป็นต้น

ฉะนั้น นักสร้างสรรคร์ัฐและรัฐสวัสดิการจากหลายภาคส่วน จึงควรรหาทางแก้ปัญหาเฉพาะส่วนและปัญหาพร้อมข้างต้นด้วยกัน และเสริมสร้างให้ประเทศไทยเป็นรัฐสวัสดิการที่สมบูรณ์ ทั้งนี้ แนวทางปฏิรูปสำคัญที่ควรเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้คือ การกำหนดกรอบความคิดในการสร้างสรรคร์ัฐสวัสดิการและเป้าหมายร่วมของคุณภาพชีวิตพลเมืองไทย (และคนต่างชาติที่มาาร่วมอาศัยอยู่) การวิเคราะห์และแก้ปัญหาเฉพาะส่วนที่อาศัยข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ที่หลากหลายและครอบคลุมกว้างขวาง การวิจัยและพัฒนาอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้ความรู้จากประสบการณ์และการปฏิบัติในประเทศไทยด้วย พร้อมกับการอาศัยดัชนีวัดที่ครอบคลุมและเชื่อถือเพื่อเป็นข้อมูลสะท้อนให้เห็นความสำเร็จและปัญหา^{๔๘}

^{๔๘} การพัฒนาดัชนีวัดดังกล่าวที่ควรพัฒนาขึ้นนี้ จะช่วยให้เราสามารถวัดสถานภาพของความเป็นรัฐสวัสดิการไทยที่แม่นยำอีกด้วย โดยควรครอบคลุมตัวชี้วัดรวมและย่อยในทางที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

และนอกจากสมควรเชื่อมโยงและบูรณาการระบบงานกองทุนด้านความมั่นคงทางสังคมทั้งหลาย (ดังที่มีในกฎหมายต่างๆ) แล้ว ยังสมควรต้องบูรณาการทุกแบบแผนของการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นเครือข่ายเข้าด้วยกัน ทั้งการบริการทางสังคม การสังคมสงเคราะห์ การประกันสังคม และแบบแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในบริบทต่างๆ รวมทั้งการจัดสวัสดิการต่างๆ ตามประเพณีที่ยังทรงคุณค่า ทั้งที่ภาคเอกชน และภาคประชาชนและชุมชนดำเนินการอีกด้วย ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร อันจะนำไปสู่การช่วยแก้ไขปัญหาร่วม และพัฒนาการดำเนินการของแต่ละแบบแผนการจัดสวัสดิการสังคมในรายละเอียดได้ดีที่สุดในที่สุด รวมทั้งสมควรทำการปฏิรูปเพื่อให้เกิดความเป็นรัฐสวัสดิการที่สอดคล้องกับความเจริญรุ่งเรืองของประเทศด้วยเสมอ

สรุป

ความเป็นรัฐสวัสดิการจึงจำเป็นต้องอิงความรู้และความรอบรู้ในระดับสากล ดังที่เสนอมา และต้องการการสร้างสรรค์องค์ความรู้จากสังคมไทยขึ้นประกอบด้วยเช่นกัน และแม้ว่าประเทศไทยของเราทุกวันนี้จะเป็นรัฐสวัสดิการในระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังต้องการการเติมเต็ม ปรับรื้อ และพัฒนาให้มีคุณภาพ แข็งแกร่งและสมบูรณ์มากขึ้น รวมถึงมีความยั่งยืน ทำให้ความเป็นรัฐสวัสดิการสอดคล้องกับความเจริญรุ่งเรืองของประเทศด้วยเสมอ

สุดท้ายนี้ แม้ว่ารรัฐสวัสดิการจะเป็นสภาวะแห่งรัฐที่ผู้คนจำนวนมากทั่วโลกปรารถนา และประเทศไทยก็เป็นรัฐสวัสดิการในระดับหนึ่งแล้ว แต่ก็ยังต้องการการสร้างสรรค์ให้แข็งแรง สมบูรณ์มากขึ้น และยั่งยืนนั้น ก็ตาม แต่ในทัศนะของข้าพเจ้าแล้ว รัฐสวัสดิการก็ยังมีไข่เป้าหมายสูงสุดแห่งสภาวะความรุ่งเรืองของประเทศ รัฐที่มีสถานภาพสูงกว่ารัฐสวัสดิการที่เราสมควรสร้างสรรค์ต่อไป เพราะจะมีคุณภาพ ศักยภาพ และพลังอำนาจในทางจิตนิยมและวัตถุนิยมที่สูงขึ้นก็คืออุดมรัฐ และการไปให้ถึงอริยรัฐ (เป็นอย่างดี) ตามลำดับ ซึ่งต้องการทั้งจินตนาการร่วมของผู้คนในสังคม การสร้างสรรค์นวัตกรรมรัฐสวัสดิการที่อาศัยความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์ และการพนมมือทั้งซ้ายและขวาเข้าหากันของทุกฝ่าย เพื่อการร่วมแรงร่วมใจในการเดินสายกลางของการสร้างสรรค์รัฐที่ยังประโยชน์อย่างมหาศาลแก่ส่วนรวมและส่วนตน

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

โชคชัย สุทธาเวช. ๓๐ ปี การประกันสังคมไทยและการปฏิรูปสู่อุทยานที่มั่นคงและยั่งยืน: ข้อพิจารณา สำหรับการสร้างสรรคร์ัฐสวัสดิการของประเทศไทย. *เอกสารประกอบการปาฐกถา งานวันนิคม จันทรวิฑูร ครั้งที่ ๑๘ ประจำปี ๒๕๖๓*. วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมจอมพล ป. พิบูลสงคราม กระทรวงแรงงาน กรุงเทพฯ.

_____. *การประเมินสถานภาพองค์ความรู้ว่าด้วยเศรษฐศาสตร์สวัสดิการในประเทศไทย และทิศทางการวิจัยในอนาคต*. รายงานวิจัยนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ คณะกรรมการสาขาเศรษฐศาสตร์ สภาการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๕๙.

_____. *ปรัชญาที่สามของการประกันสังคม*. ผู้จัดการรายวัน, (๙ ธันวาคม ๒๕๓๖): ๗.

_____. *สังคมประชาธิปไตยกับการปฏิรูป และรัฐสวัสดิการ*. *รัฐสภาสาร*, ๕๙, ๑ (มกราคม ๒๕๕๔): ๗๓ - ๙๔.

_____. *อริยรัฐ: สาระตถะและวิถีทางสายกลางแห่งรัฐ*. ใน นพพล อัครชาติ, ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์ และอารี ผสานสินธุวงศ์. (บรรณาธิการ). *สู่อริยรัฐ: รวมความคิดและจินตนาการ ด้วยความรักและมิตรภาพเพื่อเป็นเกียรติในวาระ ๖๐ ปี โชคชัย สุทธาเวช*. กรุงเทพฯ: กองทุน ๖๐ ปี โชคชัย สุทธาเวช, ๒๕๖๓: ๑๒๓๖-๑๓๒๖.

วิโรจน์ ณ ระนอง อัญชานา ณ ระนอง และศรัชย์ เตรียมวรกุล. *หนึ่งปีแรกของการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า*. รายงานวิจัยสนับสนุนทุนวิจัยโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, ๒๕๔๗: ๑-๒. ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์. *การปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม*. รายงานวิจัยนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ๒๕๕๕.

สุรพล ปธานวนิช. *นโยบายสังคมเส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.

หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). ๒๔๗๖. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมเมื่อวันที่๑๖กัยายน๒๕๖๓>

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Andersen, Jørgen Goul. *Welfare States and Welfare State Theory*. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS), Department of Political Science, Aalborg University, 2007. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/271217504_Welfare_States_and_Welfare_State_Theory

- Bambra, C. Going beyond The three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research. *Journal of Epidemiology and Community Health*. 61 (June 2007): 1098–1102.
- Barr, N. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Briggs, Asa The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology* 2,2 (1961): 221-258.
- Edebalk, P. G., & Harrysson, L. Employers and pension reform in Sweden from war to war. One piece added to the unresolved controversy of the 1946 Swedish pension reform. *Working paper serien* 4(2010).
- Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Frelle-Petersen, Claus; Hein, Andreas Christiansen, Mathias. The Nordic social welfare model. Lessons for reform. *Deloitte Insights*, 2020.
- Getubig, I.P. Soenke Schmidt (Editor). *Rethinking Social Security*. Kuala Lumpur: SP-Muda Printing Sdn. Bhd., 1992.
- Goodin, R.E. *Reasons for Welfare*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1988.
- Gough, I. The Political Economy of the Welfare State. *Critical Texts in Social Work and the Welfare State*. London: Macmillan, 1979: 55-74.
- Griffin, J. *Wellbeing: Its Meaning, Measurement and Moral Importance*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Hassler, J.: Mora, J.V.R.: Storesletten, K.: Zilibotti, F. The Survival of the Welfare State. *The American Economic Review*. 93,1 (2003): 87-112.
- Kildal, Nanna & Kuhnle, Stein (editors). *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic experience*. London: Routledge, 2005.
- Magnuson, Mark. A Swedish dilemma Aging during the search for a national insurance, 1884-1913. Doctoral Thesis, Faculty of Arts and Social Sciences, Karlstad University Studies, Sweden, 2018.

- Nyman, Håkan; Jónsdóttir, Sigríður; Blöndal, Lárus; Etwil, Preben; Helgeson, Thomas; Rønning, Elisabeth Tanninen, Timo A. A Nordic Welfare Indicator System (NOVI). *Report for the Nordic Council of Ministers*, 2016.
- Öktem, Kerem Gabriel. The Welfare State as Universal Social Security: A Global Analysis. *Social Inclusion* 8, 1 (2020): 103–113.
- Plant, R. The very idea of a welfare state. In Bean, P., Ferris, J. Whynes, D. (editor) *Defence of Welfare*. London: Tavistock Publications, 1985, pp. 3 - 30.
- Professor, Edebalk. Emergence of a Welfare State – Social Insurance in Sweden in the 1910s. *Journal of Social Policy* 29,4 (October 2000): 537 – 551.
- Reich, Charles A. Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues. *The Yale Law Journal* 74 (1956): 1245-1257, 1252.
- Sen, A.K. Utilitarianism and Welfarism, *Journal of Philosophy* 76(1979): 463-89.
- Schulz-Forberg, Hagen. Welfare State. In Anheier, Helmut K., Mark, Juergensmeyer Faessel, Victor. (editions) *Encyclopedia of Global Studies*. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2012, pp.1783-1788.
- Simoos da Cunha, Nuno Meira. 30 Years of Thai Social Security. Success, Problems and reform approach. Inputs for a national debate. *งานวันนิคม จันทรวิฑูร ครั้งที่ ๑๘ ประจำปี ๒๕๖๓ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมจอมพล ป. พิบูลสงคราม กระทรวงแรงงาน.*
- Sinn, H. W. A Theory of the Welfare State. *Scandinavian Journal of Economics* 97,4 (1995): 495-526.
- Stephens, John D. The Scandinavian Welfare States Achievements, Crisis and Prospects. *UNRISD Discussion Papers*. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva, Switzerland, 1995.
- Strong, John S. *The Legend of King Asoka: A Study and Translation of the Asokāvadāna*. Delhi: Motilal Banarsidass Publihers, 1980.
- Titmuss, R.M. *Social Policy: An Introduction*. London: George Allen & Unwin, 1974.
- Wilensky, Harold L. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California Press, 1975.

Websites

เอกสารระบุชื่อผู้เขียน

ป่วย อึ้งภากรณ์. จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน. สืบค้นจาก <http://puey-ungpakorn.org/index.php/archives?id=228> เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563.

วราพงษ์ ท่าขนุน. ศาสตราจารย์นิคม จันทรวีฑูร กับการประกันสังคมในประเทศไทย. สืบค้นจาก <https://www.jobpub.com/articles/showarticle.asp?id=2692> เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓,

Ali, Hasan. Advantages and Disadvantages of the Welfare state. Retrieved From <https://mimersbrunn.se/article?id=60687> on December 1, 2020.

Hamlin, Alan. The Idea of Welfare and the Welfare State. Retrieved From https://hummedia.manchester.ac.uk/schools/soass/politics/research/workingpapers/mancept/Ideao_WELFARE2.pdf on September 26, 2020.

Misra, R.K. Welfare State: Definitions and Concept of State Intervention. Retrieved From <https://www.yourarticlelibrary.com/essay/welfare-state-definitions-and-concept-of-state-intervention/40304> on December 30, 2020.

Normann, Tor Morten; Rønning, Elisabeth and Nørgaard, Elisabeth. *Challenges to the Nordic Welfare State – Comparable Indicators*, 2009, pp. 20-21. Retrieval From <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:968668/FULLTEXT01.pdf> เมื่อวันที่ on September 9, 2020.

เอกสารไม่ระบุชื่อผู้เขียน

Act for the Relief of the Poor 1601. Retrieved From https://en.wikipedia.org/wiki/Act_for_the_Relief_of_the_Poor_1601 on September 9, 2020.

International Social Security Association. Retrieved From https://en.wikipedia.org/wiki/International_Social_Security_Association on September 9, 2020.

International Social Security Association. Constitution. Retrieved From https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/administration/EN-ISSA_Constitution_2016-35807.pdf on September 9, 2020.

John Rawls' principles of justice. Retrieved From <https://people.wku.edu/jan.garrett/ethics/johnrawl.htm> on November 30, 2020.

Nordic_model. Retrieved From https://en.wikipedia.org/wiki/Nordic_model on September 9, 2020.

Otto von Bismarck, Retrieved From https://en.wikipedia.org/wiki/Otto_von_Bismarck#Sickness_Insurance_Law_of_1883 on September 9, 2020.

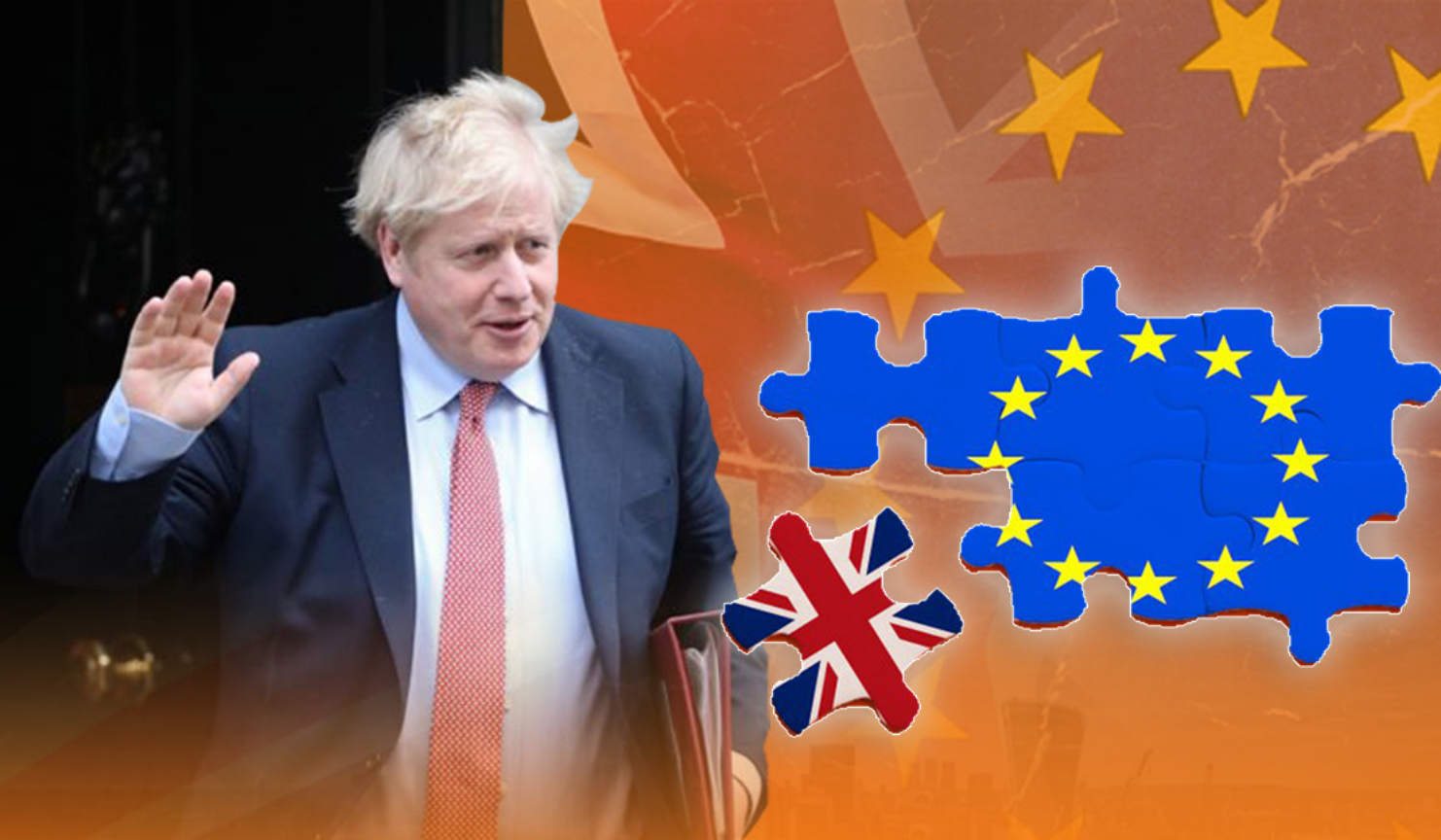
Poor Law. British legislation. Retrieved From <https://www.britannica.com/event/Poor-Law> on September 9, 2020.

Social Security from 'Cradle to Grave'. Retrieved From <https://mylearning.org/stories/the-beveridge-report-making-the-welfare-state/1239> on November 20, 2020.

The development of the Norwegian welfare state, 1945-1970. Retrieved From <https://nordics.info/show/artikel/security-and-increased-welfare-developing-the-norwegian-welfare-state-1945-1970/> on December 2, 2020.

The welfare state needs updating. Retrieved From <https://www.economist.com/international/2018/07/12/the-welfare-state-needs-updating> on November 30, 2020.

Welfare_state. Retrieved From https://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_state on September 9, 2020.



รัฐธรรมนูญปฏิรูปของสหราชอาณาจักร ภาคปฏิบัติ: กรณี BREXIT และความสับสน

รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พุทธิสาด ชุมพล*

เกริ่นนำ

สืบเนื่องจากที่ผู้เขียนได้พรรณนาวิเคราะห์ไว้ในบทความ “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในราชอาณาจักร”^๑ โดยครอบคลุม ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๙๘ ถึง ค.ศ. ๒๐๑๒ โดยได้วิเคราะห์สรุปว่าการปฏิรูปถึงจุดนั้นได้ทำให้ระบอบการปกครองของอังกฤษ ๑. เคลื่อนออกจากความเป็นระบบหลอมอำนาจ (fusion of powers) ในระดับหนึ่ง คือ แยกฝ่ายตุลาการให้เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ

* นักวิชาการอิสระด้านรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาการเมือง อดีตอาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๕๑) ปัจจุบัน ผู้บรรยายรายวิชา “รัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของไทยเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญอังกฤษ” ในการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รุ่นต่างๆ หลายรุ่น และรองประธานกรรมการ คนที่ ๒ มูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี

^๑ พุทธิสาด ชุมพล, ม.ร.ว., “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักร,” *รัฐสภาสาร* ๖๘,๖ (พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๖๓): ๒๓ - ๕๐.

และฝ่ายบริหารและมีการสถาปนาศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร (UK Supreme Court: UKSC) ขึ้นให้มีหน้าที่พิจารณาประเด็นเชิงรัฐธรรมนูญ ๒. ยังคงรักษาไว้ซึ่งหลักการอำนาจอธิปไตยสูงสุดเป็นของรัฐสภา (parliamentary supremacy) ๓. รัฐสภาเองกำลังพยายามปรับดุลอำนาจให้ตนตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ๔. การถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ให้แก่วินเป็นระบบที่ยังไม่เสถียร (unstable) คือคล้ายๆ กับว่าเป็น “การพำนักครึ่งทาง” (half – way house) ระหว่างการเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) กับการเป็นสหพันธรัฐ (federated state) และ ๕. ยังคงใช้ระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าการให้รัฐสภา (สภาสამัญชน) มีวาระที่แน่นอนขึ้น ได้ลดโอกาสที่กษัตริย์จะต้องทรงใช้พระวิจารณ์ญาณของพระองค์ลงในบางกรณี (เช่น เมื่อนายกรัฐมนตรีขอลให้ทรงยุบสภา เป็นต้น)

บทความปัจจุบันนี้ ดำเนินการวิเคราะห์ต่อเนื่องไปว่า ภาคปฏิบัติของรัฐธรรมนูญเท่าที่ได้ปฏิรูปแล้วนั้นได้ส่งผลอย่างไรบ้างต่อดุลอำนาจระหว่างสถาบันการปกครอง ๓ ฝ่าย โดยจำกัดขอบเขตการพิจารณาเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการนำสหราชอาณาจักร (United Kingdom: UK) ออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union: EU) คือในช่วง ค.ศ. ๒๐๑๖ จนถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๐ ซึ่งเป็นวันที่สหราชอาณาจักรเริ่มออกจากสหภาพยุโรป แล้วเข้าสู่ช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition period) ที่จะหมดลงในสิ้นปี ค.ศ. ๒๐๒๐ แต่จะผนวกความพยายามของรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมที่มีนายบอริส จอห์นสัน (Boris Johnson) ในครั้งแรกของปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ที่จะปรับแก้ไขบางส่วนของรัฐธรรมนูญที่ปฏิรูปแล้วนั้นไว้ในบทความนี้ด้วย เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ บทความนี้จึงมี ๔ หัวข้อด้วยกันคือ ๑. เกริ่นนำ ๒. ประเด็นเชิงรัฐธรรมนูญอันเนื่องด้วย BREXIT ๓. สู่การปรับแก้รัฐธรรมนูญปฏิรูป และ ๔. ความส่งท้าย

อนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับที่ได้ทำในบทความเรื่องการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ จึงจะวิเคราะห์ภาคปฏิบัติของรัฐธรรมนูญปฏิรูปเป็นรายประเด็น แทนที่จะเป็นตามลำดับเวลาของปรากฏการณ์การทำเช่นนี้อาจส่งผลให้อ่านที่ไม่คุ้นชินกับลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองในอังกฤษในช่วงนี้สับสนอยู่บ้าง แต่ก็ได้สอดแทรกลำดับเหตุการณ์ไว้โดยย่อ

ประเด็นเชิงรัฐธรรมนูญอันเนื่องด้วย BREXIT

๑. การตัดสินใจปัญหาโดยการลงประชามติ

ในเรื่อง Brexit โดยที่สมาชิกรัฐสภามีความเห็นต่างกันมาก รวมทั้งภายในพรรคอนุรักษนิยมที่เป็นรัฐบาลเอง นายกรัฐมนตรีเดวิด แคมเมอร์อน (David Cameron) จึงได้ตัดสินใจให้มีการออกเสียงลงประชามติของประชาชน Brexit Referendum นี้เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๖ เป็นการให้เลือกว่าจะออกจาก EU คือ “Leave” หรือ จะคงอยู่ต่อไปใน EU คือ “Remain”

ผลการลงประชามติปรากฏว่า ร้อยละ ๕๒ ของผู้ใช้สิทธิเห็นควร “Leave” ในขณะที่ร้อยละ ๔๘ เห็นควร “Remain” โดยมีผู้ไปใช้สิทธิถึงร้อยละ ๗๒ ของผู้มีสิทธิ

ศาสตราจารย์จอห์น เคอร์ติซ (John Curtice) ได้วิเคราะห์ไว้ในเวลาต่อมาว่า ควรมีกฎเกณฑ์มากกว่าที่เป็นมา คือควรพิจารณา ๓ ประเด็นก่อนที่จะใช้^๖ คือ ก. Appropriate คือ เหมาะสมที่จะใช้หรือไม่ แน่นอนการให้มี referendum ก็เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ แต่หากรัฐบาลมีปัญหาในพวกของตนเองก็จะทำให้ไขว้เขวว่าควรใช้หรือไม่ ข. Effective คือ มีโอกาสมีประสิทธิผลในการแก้ปัญหาที่ปรากฏอยู่หรือไม่ ดังนั้น หากใช้ โดยหลักแล้วก็ไม่ควรจะต้องจัด referendum ในเรื่องนั้น ๆ อีก แต่ก็ปรากฏว่ามีการจัดซ้ำในเรื่องเดิมอยู่เรื่อยๆ และ ค. Capable คือ ประชาชนผู้จะต้องใช้สิทธิ มีความสามารถที่จะพิจารณาประเด็นปัญหาหรือไม่ เพียงใด ซึ่งใน Brexit Referendum นั้น เคอร์ติซ เห็นว่า ผู้มีสิทธิได้ออกมาใช้สิทธิมากที่สุด และได้พุ่งความสนใจไปที่ประเด็นปัญหา เห็นได้จากการออกเสียงโดยพยายามประเมินผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นแก่ตนเองในทั้งสองกรณีตัวเลือก มากกว่าที่จะออกเสียงตามความเห็นของพรรคการเมืองที่ตนนิยม เท่ากับว่าผู้ใช้สิทธิมีความสามารถไม่น้อยไปกว่าสมาชิกรัฐสภา หากแต่ว่าทั้งสองฝ่ายมีข้อมูลเกี่ยวกับว่าอะไรจะเกิดขึ้น หาก Leave ไม่เพียงพอแก่การตัดสินใจด้วยเหตุด้วยผล

๒. ผลต่อความเป็นปีกแผ่นของสหราชอาณาจักร

ในการลงประชามติ Brexit Referendum ปรากฏอีกด้วยว่า ผู้ใช้สิทธิในอิงแลนด์และเวลส์ ส่วนใหญ่เลือก Leave ในขณะที่ส่วนใหญ่ในสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือเลือก Remain รัฐบาลสกอตแลนด์จึงรื้อฟื้นประเด็นการขอแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักรหากเกิด Brexit แต่การที่จะมี referendum ในเรื่อง Scottish Independence นี้ได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาสหราชอาณาจักรยอมให้จัด ซึ่งยากที่จะเป็นเช่นนั้น ผลการลงประชามติจึงเป็นการเปิดแผลความเป็นหนึ่งเดียวของสหราชอาณาจักรขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

ส่วนผู้ใช้สิทธิในไอร์แลนด์เหนือส่วนใหญ่เลือก Remain ไม่ใช่เพราะต้องการจะแยกตัวออกจากสหราชอาณาจักร หากเพราะต้องการจะอยู่ใน EU ต่อไปเช่นเดียวกับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ เพราะหากต้องออกจาก EU ตามสหราชอาณาจักร ก็จะมีปัญหาว่าจะจัดการอย่างไรที่ชายแดน (border) กับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งสินค้าและผู้คนเข้าออกได้โดยอิสระอยู่ในปัจจุบัน เพราะตาม Good Friday Agreement 1998 หากในอนาคตไอร์แลนด์เหนือเลือกที่จะไปรวมเป็นประเทศเดียวกันกับสาธารณรัฐ

^๖ John Curtice, “Should Britain banish referendums?,” (February 16, 2017), Retrieved from <https://www.thebritishacademy.ac.uk/blog/should-britain-banish-referendums/> on June 1, 2020

ไอร์แลนด์ก็ได้ ปัญหาการจัดการชายแดนนี้ ต่อมาปรากฏเป็นประเด็นปัญหาในการบรรลุข้อตกลงระหว่างสหราชอาณาจักรกับ EU

ผลการลงประชามติที่เสียงส่วนใหญ่ของ UK ให้ Leave นี้ไม่ได้เป็นไปตามความคาดหวังของนายกรัฐมนตรี แคเมอรอน ผู้เห็นควรให้ UK อยู่ใน EU ต่อไป เขาจึงได้ลาออก นางเธเรซ่า เมย์ (Theresa May) หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมคนใหม่ได้เข้ามาเป็นนายกฯ และได้ตัดสินใจทำตามผลประชามติ คือ มุ่งนำ UK ออกจาก EU ทั้ง ๆ ที่ referendums ในอังกฤษมีฐานะเป็นเพียงการที่ประชาชนให้คำปรึกษาแก่รัฐสภา ไม่ใช่คำสั่ง (mandate) ที่รัฐสภาจะต้องทำตาม เห็นได้ว่าเป็นอาการของความไม่แน่ใจว่าจะยังคงยึดถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาหรือว่าเป็นของปวงชน ซึ่งเป็นประเด็นเชิงรัฐธรรมนูญ

๓. ขอบเขตของ “พระราชอำนาจ”

ในการดำเนินการของออกจาก EU นั้น นายกรัฐมนตรีเมย์ตั้งใจดำเนินการ “กดปุ่ม” มาตรา ๕๐ ของสนธิสัญญา Lisbon (Lisbon Treaty) ของ EU เพื่อแจ้งให้ EU ทราบความประสงค์ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีเมย์ถือว่าตนทำได้โดยการใช้พระราชอำนาจ (royal prerogative) ซึ่งอยู่ในมือของฝ่ายบริหารและไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

หากแต่มีผู้แย้งว่าต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน พวกเขาจึงได้ฟ้องคดีต่อศาลชั้นรอง และศาลชั้นรองได้ส่งอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดของอังกฤษ (UK Supreme Court: UKSC)

UKSC พิพากษาว่ารัฐบาลต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนกดปุ่มมาตรา ๕๐ แต่ไม่จำเป็นต้องให้สภาของแคว้นเห็นชอบ เพราะกฎหมายการถ่ายโอนอำนาจให้แก่แคว้นต่าง ๆ นั้นระบุว่าสภาของแคว้นต้องทำตามกฎหมาย EU ศาล UKSC วินิจฉัยอีกว่าเมื่อกดปุ่มแจ้ง EU แล้วก็ต้องดำเนินการต่อไปตามนั้น จะถอยหลังกลับไม่ได้

ตุลาการ UKSC ๘ ท่านต่อ ๓ ท่าน ให้เหตุผลว่า การปฏิบัติตามผลการออกเสียงลงประชามติเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ด้วยเหตุที่ว่าพระราชบัญญัติ EU Referendum ไม่ได้ครอบคลุมถึงการนี้

รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกนอกจากการริบเส่นร่างพระราชบัญญัติเรื่องการกดปุ่มมาตรา ๕๐ ต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ และอังกฤษได้แจ้งต่อ EU เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ปีเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่กระบวนการของการเจรจาระหว่าง UK กับ EU ในเรื่องเงื่อนไข วิธีการและปฏิทินของการจะออกจาก EU

ต่อคำพิพากษาของ UKSC มีทั้งนักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ของอังกฤษแสดงความเห็นว่า UKSC ใช้มุมมองที่แคบ โดยพิจารณาแต่เพียงว่า รัฐสภา UK ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุด และว่าพระราชบัญญัติมีฐานะเหนือ “พระราชอำนาจ” ซึ่งเป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติ (convention)

อีกทั้งการที่ UKSC วินิจฉัยว่า ไม่ต้องถามสภาแห่งแคว้น ยิ่งทำให้เห็นว่ามีมุมมองที่แคบ เพราะหากมองให้กว้างออกไป จะเห็นได้ว่า ได้มีวิวัฒนาการเชิงรัฐธรรมนูญมากอยู่ไม่แนวก่อนหน้า เช่น การมีพระราชบัญญัติการออกเสียงลงประชามติ และพระราชบัญญัติการถ่ายโอนอำนาจสู่แคว้นต่าง ๆ ตลอดจนการนำกฎหมาย EU มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมของอังกฤษเอง ซึ่งหากพิจารณาในมุมกว้างนี้ ก็อาจวินิจฉัยเป็นอื่นได้

ต่อมาเมื่อนายกรัฐมนตรีเมย์ได้ลาออก เนื่องจากไม่ประสบความสำเร็จในการชักจูงให้สภาสามัญชนให้ความเห็นชอบร่างข้อตกลง Brexit กับ EU ถึง ๓ ครั้งด้วยกัน (รายละเอียดดูในประเด็นที่ ๔ การใช้เงื่อนไขของ Fixed-term Parliament Act) และนายบอริส จอห์นสัน (Boris Johnson) หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมคนใหม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ เขาสัญญาว่าจะนำ UK ออกจาก EU ให้ได้ภายในกำหนดวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ แม้ว่าจะไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกับ EU ได้ ภาวะ “No deal” เช่นนั้นย่อมทำให้เกิดความเสียหายอย่างปัจจุบันทันด่วนต่อระบบเศรษฐกิจและเรื่องอื่น ๆ ในอังกฤษเอง การประกาศเช่นนี้ของนายกรัฐมนตรีจอห์นสัน เห็นได้ว่า เป็นยุทธวิธีอันที่บีบคั้นให้สภาสามัญชนเห็นชอบกับร่างข้อตกลงที่จะเจรจากับ EU

ปัญหาการใช้ “พระราชอำนาจ” ปรากฏขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ นายกรัฐมนตรีจอห์นสันได้ทูลสมเด็จพระราชินีนาถขอให้ “พระราชอำนาจ” ในการ Prorogue Parliament หรือ “ปิดสภา” เป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๙ หรือ ๑๒ กันยายน จนถึงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ คือ เป็นเวลาถึง ๕ ใน ๘ สัปดาห์ที่เหลืออยู่ของสมัยประชุม ยังผลให้เมื่อเปิดใหม่ รัฐสภาจะมีเวลาเพียง ๑๗ วัน ก่อนกำหนดที่ UK จะต้องออกจาก EU (๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๙) เห็นได้ชัดว่านายกรัฐมนตรีจอห์นสัน ต้องการให้รัฐสภามีเวลาน้อยในการอภิปรายร่างข้อตกลง Brexit โดยหวังว่าคำขู่ที่จะ Brexit แม้ว่าจะ “No deal” จะได้ผลทำให้สมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างข้อตกลงกับ EU สมเด็จพระราชินีนาถได้พระราชทานความเห็นชอบกับการใช้ “พระราชอำนาจ” นี้ เพราะเป็นสิ่งที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ซึ่งก็เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติปกติ จึงมิใช่ความผิดของพระองค์

การ “ปิดสภา” นี้ ได้นำไปสู่การคัดค้านและการฟ้องคดีต่อศาลหลายคดี ในประเด็นการถวายคำแนะนำเช่นนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่นายกรัฐมนตรีจอห์นสันก็ได้ว่า สิ่งที่ทำไปเป็นปกติวิสัยของนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่ต้องเสนอนโยบายต่อรัฐสภา คือ การให้มีการเปิดสมัยประชุมใหม่เพื่อการนั้นต่อไป เขาจึงต้อง “ปิดสภา” เสียก่อน

ศาลชั้นต้นทั้งของอังกฤษและของสกอตแลนด์ไม่รับฟ้อง โดยพิจารณาเห็นว่าการ “ปิดสภา” นี้เป็นเรื่อง “การเมือง” ไม่อยู่ในอำนาจศาลที่จะทำการตรวจสอบ (judicial review)

แต่ศาลอุทธรณ์สกอตแลนด์กลับคำพิพากษาศาลชั้นต้น โดยเห็นว่าการ “ปิดสภา” เป็นเรื่องที่สามารถพิจารณาได้ และพิพากษาว่า การ “ปิดสภา” ของนายกรัฐมนตรีจอห์นสัน ครั้งนี้ผิดกฎหมายจึงได้นำไปสู่การยื่น “ฎีกา” ต่อศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร (UKSC) ซึ่งในวันที่ ๒๔ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๙ UKSC เห็นเป็นเอกฉันท์ว่าการ “ปิดสภา” ครั้งนี้เป็นสิ่งที่ยุติอำนาจศาล และผิดกฎหมาย ดังนั้นจึงเป็นโมฆะ คือไม่มีผลทางกฎหมาย ส่วนการดำเนินการต่อไปอย่างไรนั้นเป็นหน้าที่ของสภาทั้งสองจะตัดสินใจเอาเอง^๓

UKSC ให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาโดย ๑) อ้างคำพิพากษาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๖๑๑ ที่ว่า “กษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจ (prerogative) นอกเหนือไปจากที่กฎหมายอนุญาต” เป็นบรรทัดฐานนำร่อง (precedent) ศาลจึงมีอำนาจตรวจสอบ (judicial review) และ ๒) อ้างหลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาและความตรวจสอบได้เชิงประชาธิปไตย (parliamentary sovereignty and democratic accountability) เพื่อชี้ให้เห็นว่า หากอำนาจ “ปิดสภา” มีไม่จำกัด ย่อมหมายความว่า รัฐบาลสามารถ “ปิดสภา” ตลอดกาลก็ได้ ซึ่งจะเป็นการบ่อนทำลายอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาและไม่เปิดโอกาสให้รัฐสภาปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในการออกกฎหมายและตรวจสอบรัฐบาล ทั้งๆ ที่โดยหลักแล้ว รัฐบาลต่างหากที่ต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา อำนาจ “ปิดสภา” จึงมีอยู่จำกัด ด้วยเหตุนี้ UKSC จึงพิพากษาว่าการ “ปิดสภา” ใด ๆ ย่อมผิดกฎหมาย “หากยังผลเป็นอุปสรรคต่อหรือปิดกั้น (โดยไม่มีเหตุอันควร) ความสามารถของรัฐสภาที่จะปฏิบัติภารกิจหน้าที่นิติบัญญัติและตรวจสอบฝ่ายบริหาร” ๓) การ “ปิดสภา” ครั้งนี้มีผลเช่นที่ว่า กล่าวคือในบริบทที่ Brexit จะเป็นการ “เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญ” (เช่นกระทบต่อเสรีภาพของพลเมือง) สภาสამัญชนในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง มีสิทธิที่จะตรวจสอบแผนการ Brexit ของรัฐบาล การ “ปิดสภา” ๕ ใน ๘ สัปดาห์เป็นการขัดขวางการที่สภาจะทำหน้าที่และมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อหลักการประชาธิปไตย

สำหรับความเห็นของนักวิชาการต่อคำพิพากษาของ UKSC นี้ มีทั้งฝ่ายที่ชื่นชมว่า เน้นความสำคัญของหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาเหนือรัฐบาล และอีกฝ่ายหนึ่งที่ตำหนิว่าเป็นการที่ฝ่ายตุลาการก้าวล่วงมาวินิจฉัยในเรื่องที่แท้จริงแล้วเป็นเรื่อง “การเมือง” ฝ่ายหลังนี้ เกรงว่าจะเป็นแนวโน้มไปสู่ “ตุลาการภิวัตน์” (judicialization) คือการเพิ่มอำนาจของตุลาการ

แต่ก็พึงสังเกตด้วยว่า UKSC เพียงแต่วางกฎเกณฑ์ป้องกันการที่รัฐบาลจะ “เล่นนอกกฎ” โดยเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา ซึ่งต้องสามารถตรวจสอบรัฐบาลได้ จึงพิพากษาว่า

^๓ “2019 UKSC41 Prorogation of Parliament” Retrieved from <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2019-0192.html> on June 4, 2020

การ “ปิดสภา” ครั้งนี้เป็นโมฆะ ทั้งยังได้ย้ำว่า ขึ้นอยู่กับประธานสภาทั้งสองว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป UKSC ไม่ได้สั่งให้ “เปิดสภา” อีกครั้ง

๔. การใช้สิทธิตาม Fixed-term Parliament Act (FTPA)

ตามพระราชบัญญัติ FTPA 2011 การเลือกตั้งจะมีก่อนที่สภาสมาชิกจะครบวาระ ๕ ปีไม่ได้ (ในกรณีนี้คือวันที่ ๗ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๒๐) แต่เปิดโอกาสให้ยุบสภาจัดการเลือกตั้งได้ก่อนครบวาระได้ หาก ๒ ใน ๓ ของสภาสมาชิกเองให้ความเห็นชอบ

เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๗ นายกรัฐมนตรีเมย์ ขอจัดการเลือกตั้งก่อนสภาสมาชิกครบวาระกำหนดให้เลือกตั้งในวันที่ ๘ มิถุนายน ปีเดียวกัน โดยเธอหวังว่าพรรคของเธอจะได้เสียงข้างมากชัดเจนขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ จะได้เจรจากับ EU ได้อย่างมีน้ำหนัก

วันที่ ๑๙ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๗ เธอประสบความสำเร็จในการชักจูงให้สภาสมาชิกมีมติ ๕๒๒ ต่อ ๑๓ คือ กว่า ๒ ใน ๓ ให้ยุบสภาได้ ทุกพรรคที่สำคัญ ๆ เห็นชอบ แต่ Scottish National Party (SNP) งดออกเสียง จึงนำไปสู่การยุบสภาจริงเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ ยังผลให้มีระยะเวลาหาเสียงเลือกตั้งค่อนข้างสั้น คือ ๑ เดือน กับ ๕ วัน

หากแต่ว่าผลการเลือกตั้งกลับทำให้พรรคอนุรักษนิยมของเธอที่นั่งลดลงกว่าเดิมถึงขนาดที่ต้องขอความร่วมมือจากพรรค Democratic Unionist Part (DUP) ในไอร์แลนด์เหนือ มาให้ความสนับสนุนจึงตั้งรัฐบาลได้

นายกรัฐมนตรีเมย์ จึงไม่ได้มีพลังเพิ่มขึ้นในการเจรจากับ EU และแม้ว่าจะได้ร่างข้อตกลงกับ EU มากี่ตาม แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จถึง ๓ ครั้งในอันที่จะให้สภาสมาชิกของอังกฤษให้ความเห็นชอบแก่ร่างข้อตกลง ทั้งนี้เพราะนอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเองบางส่วนก็ยังแสดงตนว่าขัดแย้งกับรัฐบาล ในที่สุดเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ นายกรัฐมนตรีเมย์ ได้ประกาศลาออกจากหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม แต่จะยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าพรรคจะหาหัวหน้าพรรคคนใหม่ได้ ต่อมานายบอริส จอห์นสัน (Boris Johnson) ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรค และได้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ แสดงให้เห็นว่า รัฐสภามีความแข็งแกร่งในการแสดงให้รัฐบาลเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา

ต่อมา นายกรัฐมนตรีจอห์นสันเป็นอีกผู้หนึ่งที่ต้องหาทางปฏิบัติตาม FTPA และประสบอุปสรรคมากกว่านายกรัฐมนตรีเมย์ คือ ในเดือนกันยายนและเกือบตลอดเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ เขาไม่ประสบความสำเร็จถึง ๓ ครั้ง ในการขอความเห็นชอบจากกว่า ๒ ใน ๓ ของสภาสมาชิกให้มีการยุบสภาก่อนครบวาระ เพื่อที่จะได้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่

จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ เพียง ๒ วันก่อนที่จะหมดเดือนไขเวลาให้ UK จะต้องออกจาก EU นายกรัฐมนตรีจอห์นสันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ Early Parliamentary General Election Bill เพื่อยุบสภาเลือกตั้งใหม่ ซึ่งต้องการเสียงสนับสนุนเพียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาสามัญชนเท่านั้น โดยเสนอให้จัดการเลือกตั้งในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ การนี้เป็นไปตามข้อยกเว้นใน FTPA เอง ไม่ได้เป็นการแก้ไข FTPA ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความสนับสนุนจากกึ่งหนึ่งของสภาสามัญชนและเมื่อผ่านสภาขุนนางแล้ว ได้รับการตราเป็นพระราชบัญญัติในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ พอดี จอห์นสันจึงมีเหตุผลขอต่อเวลา Brexit ออกไป และ EU ได้ยอมให้เป็นถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๐

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคอนุรักษนิยมของจอห์นสันได้รับที่นั่งในสภาสามัญชนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสภาสามัญชนถึง ๘๐ ที่นั่ง และต่อมาเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๐ สภาสามัญชนได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ European Union Withdrawal Agreement Bill ของรัฐบาลด้วยคะแนนเสียง ๓๓๐ ต่อ ๒๓๑ และเมื่อผ่านสภาขุนนางจึงได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๐ ซึ่งเป็นเวลาเพียง ๙ วันก่อนที่ UK จะต้องออกจาก EU สหราชอาณาจักรจึงได้ออกจากสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๐

จึงเป็นที่มาของการตั้งคำถามถึงประโยชน์ของพระราชบัญญัติ FTPA ในเมื่อ FTPA ก็ไม่ได้ยังผลให้สภาสามัญชนได้อยู่ครบวาระ FTPA เพียงแต่ป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาได้โดยสะดวก หากต้องเสนอขอความเห็นชอบจากสภาสามัญชนเสียก่อน

สู่การปรับแก้รัฐธรรมนูญปฏิรูป

พรรคอนุรักษนิยมประกาศไว้ในเอกสารการหาเสียงเลือกตั้ง ๒๐๑๙ (manifesto) ว่า มุ่งที่จะจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ Constitution, Democracy and Rights Commission เพื่อ “ปฏิรูปรัฐธรรมนูญให้กว้างขวางขึ้น” นอกจากนั้นยังเสนอว่าจะยกเลิก FTPA 2011 และจะทำให้พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (HRA) “มีความทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น”

เมื่อการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ยังผลให้พรรคนี้มีเสียงข้างมากถึง ๘๐ ที่นั่งในสภาสามัญชน จึงได้เดินเครื่องตามคำประกาศนั้น

๑. **สู่การยกเลิก FTPA** ประการแรกที่ปรากฏคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill ต่อสภาขุนนางเป็นร่างของสมาชิกสภาขุนนางเป็นการส่วนตัว (private member's bill) เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๐ มีเนื้อหาหลักเป็นการยกเลิก FTPA โดยให้กลับไปใช้ “พระราชอำนาจ” และได้ผ่านวาระแรกแล้ว แต่ยังไม่มีการกำหนดว่าจะมีวาระที่ ๒ เมื่อใด ทั้ง ๆ ที่หากมองอย่างผิวเผินแล้ว รัฐบาลน่าจะสามารถตราพระราชบัญญัตินี้ได้ในไม่ช้า เพราะมีที่นั่ง

ข้างมากเด็ดขาด แต่ก็ไม่แน่ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรธรรมดาที่เคยเป็นรัฐมนตรีมาก่อนอาจแสดงอาการ “นอกคอก”

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์โรเบิร์ต เฮเซลล์ (Robert Hazell) แห่ง the Constitution Unit ของ University College มหาวิทยาลัยลอนดอน วิเคราะห์ว่าการยกเลิก FTPA นั้นจะไม่น่าจะง่ายนัก เพราะหากยกเลิกจะหมายความว่าให้กลับไปใช้ “พระราชอำนาจ” เช่นเดิมหรือ และอย่างไร^๔ เขาเห็นว่าต้องระมัดระวังให้ชัดในพระราชบัญญัติยกเลิก อีกทั้งควรระบุ แม้ไม่ใช้ในตัวพระราชบัญญัติยกเลิกถึงสถานการณ์ที่เป็นเงื่อนไขให้ยุบสภาเลือกตั้งใหม่ได้ มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาต่อนายกฯจ้อห์นสันได้ประสพมาแล้ว เมื่อถูก UKSC พิพากษาว่า การถวายนำเสนอให้ “ปิดสภา” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และการ “ปิดสภา” ครั้งนั้นจึงเป็นโมฆะ เฮเซลล์ เสนอว่าเงื่อนไขน่าจะเป็นว่า กษัตริย์จะไม่ทรงอนุญาตให้ยุบสภาที่ต่อเมื่อรัฐสภาที่มีอยู่นั้นยังคงทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีผู้อื่นในสภานั้นที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชน เพียงพอที่จะบริหารราชการแผ่นดินได้นานพอควร หรือในกรณีที่การจัดการเลือกตั้งทั่วไปใหม่จะมีผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนั้น เฮเซลล์ยังออกความเห็นที่ FTPA ยังมีประโยชน์อยู่ในการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีทำการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวในการทูลขอใช้พระราชอำนาจยุบสภา โดยไม่เปิดโอกาสให้รัฐสภาได้ออกความเห็น เพราะในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมาแนวโน้มที่จะให้รัฐสภาได้มีส่วนเสียงมากขึ้นเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ เช่น ในการทำสนธิสัญญาและในการประกาศสงคราม จึงจะเป็นการ “ใส่เกียร์ถอยหลัง” หากจะลดอำนาจของรัฐสภาและคืน “พระราชอำนาจ” ให้แก่นายกรัฐมนตรี เรื่องนี้จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งในเชิงรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา

๒. สู่การลดทอนอำนาจของ UKSC และการปรับ HRA

โดยที่ตั้งแต่มีการออกพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (HRA) และการตั้ง UKSC ขึ้นรัฐบาลต่าง ๆ ไม่พอใจกับการใช้อำนาจของ UKSC ทั้งในการใช้สิทธิแถลงในการพิพากษาอรรถคดีถึงความไปด้วยกันไม่ได้กับ HRA ของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในคดี เช่น กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย เป็นต้น อีกทั้งในการพิพากษาว่าการถวายนำเสนอแต่สมเด็จพระราชินีนาถให้ “ปิดสภา” เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลรู้สึกว่าเป็นแนวโน้มของการที่ฝ่ายตุลาการก้าวล่วงมาขัดขวางการดำเนินนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาล รัฐบาลจึงจะกำลังคิดจะหาทางจำกัดขอบเขตอำนาจของ UKSC รวมทั้งอาจต้องการจะมีส่วนเสียงในการพิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษาด้วย

^๔ Robert Hazell, “Can Boris Johnson simply repeal the Fixed-term Parliament Act?,” (2020), Retrieved from www.constitution-unit.com>2020/02/05 on June 5, 2020

ในส่วนของ HRA นั้น เมื่อผ่านพ้นช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition period) ของ BREXIT ในสิ้นปี ๒๐๒๐ แล้ว รัฐบาลคงจะเดินหน้าปรับปรุง HRA ให้เอื้อแก่การที่รัฐบาลจะรักษา “ความมั่นคงของชาติ” ได้มากขึ้น อีกทั้งอาจขอลอนตัวออกจาก European Convention on Human Rights (ECHR) เพื่อให้ UK มีอำนาจอธิปไตยในทางศาลอย่างแท้จริงด้วย

นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้เริ่มดำเนินการในกระบวนการของรัฐสภาในการลดจำนวนสมาชิกสภาขุนนางลงให้เร็วขึ้นกว่าเดิม และให้คณะกรรมการอิสระเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งจัดการแบ่งได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งแม้ว่าจะดูเหมือนว่าเพื่อให้คณะกรรมการฯ เป็นอิสระอย่างแท้จริง แต่ก็ยังอาจไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะรัฐบาลมีส่วนในการคัดเลือกกรรมการอิสระ และจึงอาจใช้อิทธิพลเพื่อสร้างความได้เปรียบ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองเรื่องนี้จะเป็นการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะไม่ถึงขนาดใหญ่

ในส่วนที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) นโยบายที่รัฐบาลแถลงผ่านพระราชดำรัส (Queen’s Speech) ในพิธีเปิดสมัยประชุม มีกล่าวถึงการที่รัฐบาลจะนำเสนอข้อคิดเชิงนโยบาย (White Paper) สำหรับปรึกษาหารือเกี่ยวกับการให้ประชาชนในอิงแลนด์ได้มีสิทธิเสียงมากขึ้นในกิจการท้องถิ่น อีกทั้งจะพยายามหาทางบูรณาการความร่วมมือระหว่างแคว้นต่าง ๆ ของสหราชอาณาจักรให้ดีขึ้น อีกทั้งให้ไอร์แลนด์เหนือกลับสู่การมีรัฐบาลปกครองตามพระราชบัญญัติถ่ายโอนอำนาจ

ความส่งท้าย

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญปฏิรูปได้เพิ่มลักษณะการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) โดยการให้ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และไม่มีความซ้อนทับกับฝ่ายนิติบัญญัติด้วย อีกทั้งในการพิพากษาอรรถคดียังได้ออกประกาศห้วงติงว่า มีกฎหมายบางฉบับที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกไปด้วยกันไม่ได้กับพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (HRA) หรือพระราชบัญญัติถ่ายโอนอำนาจสู่แคว้น (devolution statutes) แต่ในขณะเดียวกันศาลสูงสุด (UKSC) ก็ได้วินิจฉัยว่ากฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติขึ้นมีฐานะเหนือ “พระราชอำนาจ” (royal prerogative) ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) อย่างหนึ่ง ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการที่ฝ่ายตุลาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเน้นย้ำว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา จึงเห็นได้ว่าอำนาจของฝ่ายบริหารได้ถูกลดทอนลง เป็นผลมาจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น การลดสัดส่วนของสมาชิกสภาขุนนางประเภทสืบตระกูลที่มีสิทธิออกเสียง และการเพิ่มสัดส่วนของสมาชิกสภาขุนนางประเภทแต่งตั้ง ซึ่งหลายท่านเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการปกครอง ได้ยังผลให้สภาขุนนางมีศักยภาพในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้น

อีกทั้งในทางพฤตินัยอย่างน้อยในช่วงของการดำเนินการ คู่ Brexit ที่รัฐบาลมีเสียงข้างมาก “ปริ่มน้ำ” ในสภาสามัญชน เห็นได้ว่าสภาสามัญชนมีความสามารถเพิ่มขึ้นในการตรวจสอบ และบางครั้ง ถ่วงดุลรัฐบาล

โดยรวมจึงเป็นแนวโน้มว่าอำนาจของฝ่ายบริหารได้ถูกลดทอนไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อมจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ จึงไม่แปลกที่ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมซึ่งไม่ได้เป็นพรรคที่แข็งแกร่งในการขับเคลื่อนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่เริ่มต้น กำลังพยายามปรับแก้กฎหมายเชิงรัฐธรรมนูญต่าง ๆ มี HRA และ UKSC เป็นสำคัญ รวมทั้งพยายามจะยกเลิก FTPA ด้วยเพื่อที่จะปกป้องอำนาจของฝ่ายบริหาร

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์เวอร์นอน บอกดานอร์ ยังชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในส่วนของถ่ายโอนอำนาจสู่แคว้น (devolution) และการยอมรับว่ากฎหมายยุโรปมีฐานะเหนือกฎหมายอังกฤษ นับได้ว่าเป็นการแบ่งอำนาจออกไปจากรัฐสภาสหราชอาณาจักรด้วย บอกดานอร์จึงวิเคราะห์ไว้ในงานปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ของเขา^๔ ว่า การเพิ่มลักษณะการแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนอังกฤษสู่การเป็น “รัฐที่ถือรัฐธรรมนูญเป็นใหญ่” (a constitutional state) คือ จากที่แต่เดิมอังกฤษถือว่า รัฐสภาเป็นใหญ่หรือถืออำนาจอธิปไตยสูงสุด นอกจากนั้น โดยที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐสภาเองได้บัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้น จึงอาจมองทางทฤษฎีได้ว่าประชาชนได้กระทำการผ่านผู้แทนของเขาในอันที่จะได้มาซึ่งปากเสียงว่ารัฐธรรมนูญควรเป็นเช่นใด หากแต่ว่าความเป็นจริงที่ปรากฏก็คือ แม้ว่ารัฐสภาได้จัดให้ประชาชนได้ออกเสียงลงประชามติมาหลายครั้งแล้วก็ตาม ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาก็ยังคงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองในฐานะพลเมืองที่แข็งแกร่งในระบอบประชาธิปไตย (active democratic citizens) ที่เดิวนัก บอกดานอร์จึงเห็นว่าเป็นแต่เพียงจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนสู่ constitutional state

ถึงตรงนี้ผู้อ่านบางท่านอาจมีคำถามขึ้นมาว่า ถ้าเช่นนั้น ควรหรือเป็นไปได้เพียงใดที่สหราชอาณาจักรจะร่างรัฐธรรมนูญเป็นประมวลกฎหมายลายลักษณ์ (a written and codified constitution) เฉกเช่นประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ หลายประเทศ

^๔ Bogdanor เห็นว่า อันที่จริงระบบแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) กับระบบหลอมอำนาจ (fusion of powers) นั้นไม่ได้เป็นขั้วตรงกัน หากแต่มีระดับความอ่อนแก่ ใน Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009), pp. 289-290.

ต่อคำถามนี้ บอกดานอร์วิเคราะห์ไว้เป็นบทหนึ่งในหนังสือของเขา ซึ่งตีพิมพ์ตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๙^๖ ความโดยสรุปรวบยอดได้ว่า แม้ว่าอาจจะควร แต่การที่จะร่างขึ้นให้สำเร็จนั้นไม่ง่ายเลย ในเวลานี้ ด้วยเหตุผลหลักที่ว่า ยังไม่ปรากฏมีความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) ในหมู่ชนชั้นนำ หรือสถาบันการเมืองการปกครองต่าง ๆ ว่า อะไรควรบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ และระบุไว้เช่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการปกครองทั้งสามฝ่าย และระหว่างสถาบัน เหล่านั้นกับประชาชน อีกทั้งประชาชนเอง แม้ว่าจะเสื่อมศรัทธาในสถาบันการปกครองมากขึ้น ก็ยังไม่ได้มีความแข็งขันในการเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ในครึ่งปีแรกของ ค.ศ. ๒๐๒๐ ที่นำเสนอไว้ในบทความนี้ แสดงให้เห็นเช่นกันว่า การปฏิรูปรัฐธรรมนูญยังไม่ถึงจุดลงตัว ความพยายามของรัฐบาลในการปรับแก้ กฎหมายเชิงรัฐธรรมนูญบางฉบับย่อมจะถูกคัดค้านโดยพลังทางการเมืองอื่น ๆ และแม้อาจส่งผลเป็นการถอยหลังไปหนึ่งก้าวหรือสองก้าว แต่โดยรวมการเปลี่ยนแปลงน่าจะดำเนินไปในทิศทางที่ไม่ต่าง จากเดิมมากนัก และน่าจะยังคงใช้วิธีการปรับแบบที่ละส่วนอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามเดิมด้วย

^๖ Vernon Bogdanor, "Towards a Written Constitution?," *The New British Constitution* (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009).

เอกสารอ้างอิง

พฤษธิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว. การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักร. *รัฐสภาสาร*, ๖๘,๖ (พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๖๓): ๒๓ - ๕๐.

Bogdanor, Vernon *The New British Constitution*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009.

Curtice, John. "Should Britain banish referendums?," (February 16, 2017), Retrieved from <https://www.thebritishacademy.ac.uk/blog/should-britain-banish-referendums/> on June 1, 2020

Hazell, Robert. "Can Boris Johnson simply repeal the Fixed-term Parliament Act?," (2020), Retrieved from www.constitution-unit.com>2020/02/05 on June 5, 2020

Pilkington, Colin. *The Politics Today Companion to the British Constitution*. Manchester and New York: Manchester University Press, 1999.

2019 UKSC41 Prorogation of Parliament Retrieved from <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2019-0192.html> on June 4, 2020



การนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว

มาใช้เพื่อการควบคุมและติดตามตัวผู้พันโทษ
ที่มีพฤติกรรมเป็นภัยอันตรายต่อสังคม: ศึกษาเปรียบเทียบ
สหรัฐอเมริกา สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย

สุภัทร์ ภูพานิชเจริญกุล*

บทคัดย่อ

ปัจจุบันอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและติดตามตัวผู้กระทำความผิด และใช้เป็นมาตรการทางเลือกแทนการใช้โทษจำคุก โดยประเทศไทยได้นำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมาใช้กับผู้กระทำความผิด ๔ กลุ่มคือ ผู้ถูกคุมความประพฤติ

* น.บ., น.บ.ท., น.ม. (กฎหมายมหาชน) (เกียรตินิยม), LLM in Criminal Justice (Merit)

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ผู้ได้รับการพักโทษ/ลดวันต้องโทษจำคุก ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพยาเสพติด และผู้ถูกคุมความประพฤติที่เป็นเด็กและเยาวชน อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำความผิดซึ่งพ้นจากการคุมประพฤติหรือผ่านการพัฒนาพฤตินิสัยจากหน่วยงานอื่นแล้ว ได้กลับมาก่ออาชญากรรมที่มีความรุนแรงเป็นที่สะเทือนใจต่อสาธารณชน ผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้ถือเป็นผู้พ้นโทษที่มีพฤติการณ์เป็นอันตรายต่อสังคม แม้จะได้รับโทษจนครบกำหนดแล้ว แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดให้นำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวเข้ามาควบคุมและติดตามพฤติกรรมผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย พบว่ามีทั้งสามประเทศมีมาตรการบริหารจัดการภายหลังผู้กระทำความผิดพ้นโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กระทำความผิดที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีความร้ายแรง ทั้งในขั้นตอนก่อนศาลมีคำพิพากษา ขั้นตอนภายหลังศาลมีคำพิพากษา และขั้นตอนภายหลังจากที่ผู้กระทำความผิดพ้นโทษแล้ว ด้วยเหตุผลว่า แม้ผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้จะได้รับโทษจนครบกำหนดแล้ว ผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้ยังมีความเสี่ยงที่อาจจะกระทำความซ้ำ และเป็นอันตรายต่อชุมชน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมสอดส่องพฤติกรรมผู้กระทำความผิดด้วยการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดสวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการผู้พ้นโทษที่มีพฤติการณ์เป็นอันตรายต่อสังคมเป็นเอกเทศอย่างชัดเจนประการต่อมา ควรกำหนดค่านิยมของฐานความผิดที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสังคม โดยไม่จำกัดแต่เพียงความผิดเกี่ยวกับเพศ แต่ให้รวมความถึงความผิดรุนแรงฐานอื่น ๆ ด้วย และประการสุดท้าย ควรพิจารณาใช้มาตรการลงโทษเป็นผู้ใช้กระทำความผิดและแจ้งเตือนชุมชนให้มีความระมัดระวังควบคู่ไปกับการควบคุมสอดส่องด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และจัดให้มีโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดด้วย

บทนำ

อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (Electronic Monitoring: EM) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยถือเป็นมาตรการทางเลือกแทนการใช้โทษจำคุก จากการดำเนินการที่ผ่านมา กรมคุมประพฤติกระทรวงยุติธรรมได้นำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมาใช้กับผู้กระทำความผิดในระบบคุมประพฤติ โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้ถูกคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ผู้ได้รับการพักโทษ/ลดวันต้องโทษจำคุก ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพยาเสพติด และผู้ถูกคุมความประพฤติที่เป็นเด็กและเยาวชน

แต่เนื่องจากในปัจจุบันปรากฏข่าวสารเผยแพร่ต่อสาธารณชนว่าผู้กระทำความผิดซึ่งพ้นจากการคุมประพฤติหรือผ่านการพัฒนาพฤตินิสัยจากหน่วยงานอื่นแล้ว เช่น กรมราชทัณฑ์ ได้กลับมาก่ออาชญากรรมที่มีความร้ายแรงอีก อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และจากข้อเท็จจริงพบว่าผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้ไม่ได้รับการควบคุมและสอดส่องพฤติกรรมจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้ง ผู้กระทำความผิดที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม เป็นกลุ่มผู้กระทำความผิดที่อยู่นอกขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ๒๕๕๙ มิได้มีบทบัญญัติรับรองให้สามารถใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวกับผู้พันโทษที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม

ต่อมา กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและกำหนดแนวทางการดูแลผู้ต้องขังที่มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคม คณะกรรมการฯ ได้นำข้อมูลจากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการต่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันมาเป็นฐานในการพิจารณา โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การป้องกันปัญหาปัญหาอันเกิดจากผู้พันโทษที่เป็นภัยอันตรายต่อสังคม กล่าวคือ มาตรการในการจำแนกผู้ต้องขังที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม มาตรการชะลอการปล่อยตัวสำหรับการดำเนินการกับผู้ต้องขังที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม และมาตรการภายหลังการปล่อยตัว และมีความเห็นว่าควรพิจารณาให้มีการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว เพื่อการควบคุมและติดตามตัวผู้ต้องขังที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคมภายหลังปล่อยตัว โดยการกำหนดให้ผู้ต้องขังดังกล่าวมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อมิให้กระทำผิดซ้ำ

เมื่อพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในต่างประเทศนั้น พบว่าได้มีการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งในระดับรัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง เพื่อรับรองการนำอุปกรณ์ติดตามตัวมาใช้กับผู้พันโทษที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้อุปกรณ์ติดตามตัวไว้โดยละเอียด เช่น ความร้ายแรงของฐานความผิด คุณสมบัติของผู้กระทำความผิดที่อยู่ในเกณฑ์ การบริหารจัดการอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว การเก็บค่าใช้จ่าย และการจัดตั้งกองทุนอิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว เป็นต้น โดยกลุ่มประเทศที่จะทำการศึกษามีอยู่ทั้งสิ้น ๓ ประเทศ จาก ๓ ทวีป ได้แก่ สหรัฐอเมริกาจากทวีปอเมริกาเหนือ สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีจากทวีปยุโรป และเครือรัฐออสเตรเลียจากทวีปออสเตรเลีย ทั้งสามประเทศต่างเป็นประเทศที่มีประสบการณ์การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมาเป็นเวลานาน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อปรับปรุงข้อบกพร่องมาอย่างต่อเนื่อง

บทความนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาเปรียบเทียบการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของแต่ละประเทศว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และรวบรวมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อควบคุมและติดตามตัวผู้พ้นโทษที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการบริหารจัดการอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว ในอนาคต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำความผิด แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสม และสร้างความเชื่อมั่นของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

กรณีศึกษา: สหรัฐอเมริกา

การปฏิรูปนโยบายทางอาญาของสหรัฐอเมริกาครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๔ เมื่อได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปการกำหนดโทษ ค.ศ. ๑๙๘๔ หรือ Sentencing Reform Act of 1984 กฎหมายฉบับนี้เป็นหนึ่งในกลุ่มกฎหมายหลายฉบับภายใต้กฎหมาย Comprehensive Crime Control Act of 1984 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปการกำหนดโทษ ค.ศ. ๑๙๘๔ ได้เปลี่ยนแปลงมุมมองในการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยเน้นความเด็ดขาดมากขึ้นกว่าระบบการกำหนดโทษที่มีอยู่เดิม โดยปฏิเสธแนวคิดในการเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในเรือนจำ และมุ่งหมายที่จะลดดุลพินิจของผู้พิพากษาในการกำหนดระวางโทษเพื่อให้มีบรรทัดฐานเดียวกัน และก่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้กระทำความผิด^๑ โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดในความผิดร้ายแรงจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๕ จึงจะมีสิทธิได้รับการพิจารณาพักการลงโทษ/ลดวันต้องโทษ (Good Conduct Time Allowance)^๒

ผลของกฎหมายฉบับดังกล่าวทำให้เกิดภาวะที่เรือนจำมีผู้ต้องขังเป็นจำนวนมาก (Mass Incarceration) อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำเพิ่มจำนวนอย่างเห็นได้ชัดในปีต่อมา นโยบายทางอาญานี้ยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน จากเดิมที่มีผู้ต้องขังในอัตรา ๓๐๐ คน

^๑ Sentencing Reform Act (1984). Retrieved from <https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/sentencing-reform-act-1984> on May 17, 2020.

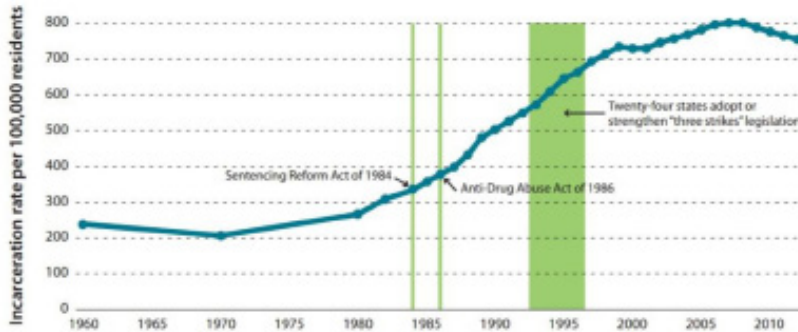
^๒ J Scalia, *Non - Citizens in the Federal Criminal Justice System, 1984-1994* (DIANE Publishing Company, 2011).

ที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม: ศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกา สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย

ต่อประชากร ๑ ล้านคนในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ ได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงอัตรา ๘๐๐ คนต่อประชากร ๑ ล้านคนในปี ๒๐๐๗ ปรากฏตามแผนภาพนี้^๓

Incarceration Rate in the United States, 1960–2012

Federal policies, such as the Sentencing Reform Act, and state policies, such as “three strikes” legislation, were major contributing factors to the 222 percent increase in the incarceration rate between 1980 and 2012.



Sources: Austin et al. 2000; Cahalan 1996; personal communication with E. Ann Carson, Bureau of Justice Statistics, January 24, 2014; Census Bureau 2001; Glaze 2010, 2011; Glaze and Herbeman 2013; Raphael and Stoh 2013; Sabol, Coutu, and Harrison 2007; Sabol, West, and Cooper 2010; authors' calculations.
Note: Incarceration rate refers to the total number of inmates in custody of local jails, state and federal prisons, and privately operated facilities within that year per 100,000 U.S. residents. The three events highlighted in this figure are examples of the many policy changes that are believed to have influenced the incarceration rate since the 1980s. For more details, see the technical appendix.



การที่มีผู้ต้องขังอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมากส่งผลให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศที่มีผู้ถูกจำคุกสูงอยู่ในลำดับต้นของโลก^๔ ซึ่งขัดต่อแนวนโยบายทางอาญาแบบแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Penal Policy) และอาจพิจารณาได้ว่าสหรัฐอเมริกาได้หวนกลับไปใช้นโยบายทางอาญาแบบแก้แค้นป้องปราม (Deterrence and Retributive) อย่างไรก็ดี ผลของการใช้นโยบายดังกล่าวเริ่มปรากฏชัดในปี ๑๙๙๑ อัตราการกระทำความผิดได้ลดลงอย่างต่อเนื่องจากอัตรา ๗๕๐ คดีต่อประชากร ๑ แสนคน ลดลงสู่อัตราไม่เกิน ๔๐๐ คดีต่อประชากร ๑ แสนคน ปรากฏตามภาพล่างนี้^๕ ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปี ๑๙๘๔ ได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดการกระทำความผิดได้ในที่สุด

^๓ Incarceration Rate in the United States, 1960-2012 Retrieved from https://www.hamiltonproject.org/charts/incarceration_rate_in_the_united_states_1960-2012 on May 17, 2020

^๔ Prison Policy Initiative and Wendy Sawyer and Peter Wagner, ‘Mass Incarceration: The Whole Pie 2020’ Retrieved from <https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2020.html> on May 17, 2020.

^๕ ‘U.S.: Violent Crime Rate Graph 1990-2018’ (Statista) Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/191219/reported-violent-crime-rate-in-the-usa-since-1990/> on May 17, 2020

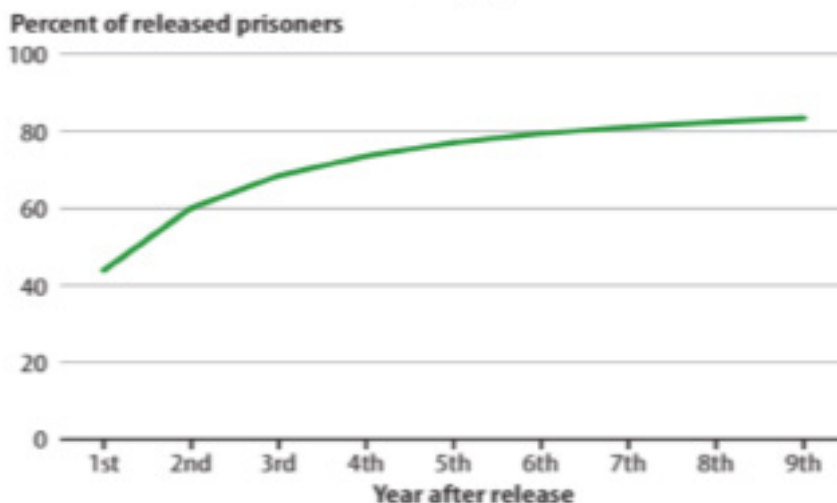


จากการดำเนินนโยบายการปราบปรามอาชญากรรมอย่างเด็ดขาด (Tough on Crime Policies) ตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐ อัตราการจำคุกผู้กระทำความผิดในสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และอยู่ในอันดับที่ ๑ ของโลกในปี ๒๐๑๙^๖ และแม้จะประสบความสำเร็จในการลดอัตราการเกิดอาชญากรรมดังที่กล่าวข้างต้น แต่อัตราการกระทำความผิดซ้ำในทศวรรษที่ผ่านมากลับไม่ลดเท่าที่ควร โดยพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีอัตราการกระทำความผิดซ้ำในอัตราร้อยละ ๘๓ ในระยะเวลา ๙ ปี นับตั้งแต่ผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ปรากฏตามภาพถัดไป^๗

^๖ ‘Incarceration Rates in OECD Countries 2019’ (Statista) Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/300986/incarceration-rates-in-oecd-countries/> on May 14, 2020.

^๗ Matt Clarke, Long-Term Recidivism Studies Show High Arrest Rates, *Prison Legal News* Retrieved from <https://www.prisonlegalnews.org/news/2019/may/3/long-term-recidivism-studies-show-high-arrest-rates/> on March 11, 2020.

Percent of prisoners released in 30 states in 2005 who were arrested since release, by year after release



ปัจจุบัน จึงได้มีความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างต่อเนื่อง ปี ๒๐๑๘ ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ได้ลงนามในรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับเปลี่ยนผู้ต้องขังให้กลับคืนสู่สังคมได้อย่างปลอดภัย ค.ศ. ๒๐๑๘ หรือ The Formerly Incarcerated Re-enter Society Transformed Safely Transitioning Every Person Act of 2018 หรือเรียกชื่อย่อว่า FIRST STEP Act กฎหมายฉบับนี้ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกาหลายประการ เช่น ปรับปรุงการประเมินระดับความเสี่ยงและความต้องการของผู้กระทำความผิดเพื่อลดอัตราการกระทำผิดซ้ำ ปรับปรุงระบบการพักการลงโทษ/ลดวันต้องโทษ กำหนดให้สถานที่คุมขังผู้กระทำความผิดต้องอยู่ใกล้ที่พักอาศัยของครอบครัวผู้กระทำความผิด ปรับปรุงระบบการกำหนดระวางโทษ เป็นต้น^๔ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศในด้านการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำ ได้แก่ The United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders หรือข้อกำหนดกรุงเทพ และ The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners หรือข้อกำหนดเนลสันแมนเดลา

^๔ BOP: First Step Act Overview, Retrieved from <https://www.bop.gov/inmates/fsa/overview.jsp> on May 17, 2020.

จากสถิติในปัจจุบัน การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวได้เพิ่มขึ้น ๑๔๐ เปอร์เซ็นต์ในเวลาเพียงทศวรรษ โดยมีการใช้งานอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวประมาณ ๑๒๕,๐๐๐ เครื่องในจำนวนนี้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมากถึง ๓๐,๐๐๐ คนที่ถูกติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว รัฐที่มีการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมากที่สุด ได้แก่ ฟลอริดา เท็กซัส แคลิฟอร์เนีย แมสซาชูเซตส์ และมิชิแกน ทั้งนี้ องค์กร Electronic Frontier Foundation เห็นว่าการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ไม่เพียงแต่ทำให้มีการเฝ้าระวังผู้พันโทษมากเกินไปแล้ว แต่ยังเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการเปลี่ยนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน นอกจากนี้ยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่าการตรวจสอบทางอิเล็กทรอนิกส์ลดอัตราอาชญากรรมหรือการกระทำผิดซ้ำ^๙

ทั้ง ๕๐ มลรัฐมักจะใช้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ก่อนการพิจารณาคดีสำหรับผู้ที่ถูกจับกุม แต่ยังไม่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิด และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวอาจถูกใช้หลังศาลมีคำพิพากษาได้ ซึ่งแบ่งเป็นกรณีที่ใช้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อทดแทนการลงโทษจำคุก หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ไม่ว่าผู้นั้นจะได้รับโทษจำคุกจนครบกำหนดแล้วหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์จึงถูกใช้ทั้งในรูปแบบของการคุมประพฤติ (Probation) หรือการพักการลงโทษ นอกจากนี้ ทุกมลรัฐ (ยกเว้นมลรัฐนิวแฮมป์เชียร์) ใช้การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์กับผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชน และยังใช้กับผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรหรือ Immigrations and Customs Enforcement (ICE)^{๑๐}

แม้เทคโนโลยีอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในสหรัฐอเมริกาจะได้รับการพัฒนาในทศวรรษที่ ๑๙๖๐ และได้เริ่มนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ แต่การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในขั้นตอนก่อนการตัดสินคดี (Pretrial) เพิ่งจะเริ่มใช้ในทศวรรษที่ ๒๐๐๐^{๑๑} ในปี ๒๐๑๑ มลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ตรากฎหมายชื่อ Assembly Bill (AB) 109 กำหนดให้มีการใช้เทคโนโลยีอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในขั้นตอนก่อนการพิจารณากับผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง (Non-serious) ไม่มีอาวุธรุนแรง (Non-violent) หรือไม่ใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศ (Non-sexual) โดยผู้กระทำความผิดที่อยู่ระหว่างรอคำพิพากษาอาจได้รับการปล่อยตัวได้ ๒ ช่องทางคือ การปล่อยตัว

^๙ Electronic Monitoring, *Electronic Frontier Foundation*, 12 July 2019 Retrieved from <https://www.eff.org/pages/electronic-monitoring> on May 19, 2020.

^{๑๐} Ibid.

^{๑๑} Timothy P. Cadigan, “Electronic Monitoring in Federal Pretrial Release,” *FED. Probation* 26, (Mar 1991): 28-29.

ทั่วไป (Own Recognizance) กับการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขการควบคุม (Supervised Own Recognizance Release Program) กรณีการปล่อยตัวทั่วไป ผู้กระทำความผิดจะได้รับจดหมายหรือข้อความอัตโนมัติแจ้งเตือนให้ไปรายงานตัวต่อศาลตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนกรณีการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขการควบคุม ผู้กระทำความผิดจะต้องรายงานตัวกับพนักงานคุมประพฤติตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อควบคุมสอดส่องพฤติกรรมอย่างใกล้ชิดซึ่งในกรณีนี้อาจรวมถึงการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว^{๑๒} และตามประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา ๓๑๔๒(c)(B)(xiv) ได้กำหนดให้ศาลต้องกำหนดเงื่อนไขในการประกันตัวหรือปล่อยตัวผู้กระทำความผิดก่อนศาลพิพากษา โดยผู้กระทำความผิดต้องติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวหากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการลักพาตัว การบังคับค่าบริการทางเพศ การข่มขืน การข่มขืนโดยมีเหตุฉกรรจ์ การอนาจาร การข่มขืนเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย การค้าบริการทางเพศเด็ก การซื้อขายเด็ก การทำสิ่งลามกอนาจารเด็ก การนำเข้าหรือขนส่งเด็กเข้ามาในสหรัฐเพื่อค้าบริการ^{๑๓} และศาลจะต้องกำหนดเงื่อนไขประกอบการติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ โดยห้ามการติดต่อหรือเข้าไปในสถานที่ ห้ามยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐาน รายงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามเวลาที่กำหนด ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด หรือห้ามพกพาอาวุธปืนหรือวัตถุที่อาจก่อให้เกิดอันตราย

สำหรับการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในฐานะที่มาทดแทนโทษจำคุกนั้น ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑๘ มาตรา ๓๕๖๓ ได้กำหนดให้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Location Monitoring) มาใช้แทนการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยศาลมีอำนาจในการสั่งให้ผู้กระทำความผิดมิให้เข้าใกล้สถานที่หรือบุคคลที่ศาลกำหนด^{๑๔} หรือกำหนดให้ผู้กระทำความผิดพักอาศัยหรือห้ามพักอาศัยในสถานที่ที่ศาลกำหนด^{๑๕} หรือห้ามเดินทางออกนอกเขตอำนาจศาล^{๑๖} หรือกำหนดให้อยู่เฉพาะที่พักอาศัยเฉพาะนอกเหนือเวลาทำงาน^{๑๗} หรือศาลอาจกำหนดเงื่อนไขอื่นตามที่เห็นสมควร^{๑๘} นอกเหนือจากรูปแบบ

^{๑๒} Karla Dhungana Sainju, “Electronic Monitoring for Pretrial Release: Assessing the Impact,” *Federa Probation Journal* 82,3 (December 2018) Retrieved from <https://www.uscourts.gov/federal-probation-journal/2018/12/electronic-monitoring-pretrial-release-assessing-impact> on May 20, 2020.

^{๑๓} 18 United States Code §3142

^{๑๔} 18 United States Code §3563(b)(6)

^{๑๕} 18 United States Code §3563(b)(13)

^{๑๖} 18 United States Code §3563(b)(14)

^{๑๗} 18 United States Code §3563(b)(19)

^{๑๘} 18 United States Code §3563(b)(22)

การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวแล้ว แต่ละมลรัฐอาจกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์แตกต่างจากกฎหมายของรัฐบาลกลางได้ เช่น มลรัฐเทนเนสซีกำหนดให้ผู้กระทำความผิดอาชญากรรมต้องให้ใช้เครื่องตรวจวัดแอลกอฮอล์ในยานพาหนะ (Ignition Interlock Device) หรืออุปกรณ์ตรวจวัดแอลกอฮอล์จากผิวหนัง (Transdermal Monitoring Device) หรืออุปกรณ์อื่นใดที่ใช้ในการติดตามการใช้แอลกอฮอล์หรือยาเสพติด หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวแบบ GPS เป็นต้น^{๑๙}

กรณีการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์กับผู้ต้องขังที่ได้รับการพักการลงโทษนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับเปลี่ยนผู้ต้องขังให้กลับคืนสู่สังคมได้อย่างปลอดภัย ค.ศ. ๒๐๑๘ หรือกฎหมาย FIRST STEP Act ได้กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Code) หมวด ๑๘ มาตรา ๓๖๒๔^{๒๐} เกี่ยวกับการลงโทษแบบจำกัดสถานที่ (Home confinement) ไว้ดังนี้

คุณสมบัติ

๑. ผู้ต้องขังได้รับการลดวันต้องโทษ (Time credits) เทียบเท่ากับจำนวนวันต้องโทษจำคุกที่เหลืออยู่
๒. ผู้ต้องขังได้ผ่านการประเมินความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำและมีความเสี่ยงอยู่ในระดับต่ำ หรือเมื่อผู้ต้องขังร้องขอและพนักงานราชทัณฑ์เห็นว่าไม่ลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสังคม หรือเข้าร่วมโปรแกรมลดอัตรากระทำผิดซ้ำ หรือกระทำผิดซ้ำไม่ได้ อย่างสิ้นเชิง

เงื่อนไข

๑. ผู้ต้องขังจะต้องถูกควบคุมตัวตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวนั้นต้องมีคุณสมบัติที่สามารถระบุตัวตนของผู้ต้องขัง (Identification) และตำแหน่งที่อยู่และเวลาของผู้ต้องขังในขณะนั้น
๒. ผู้ต้องขังจะต้องอาศัยอยู่ ณ สถานที่ที่คำสั่งกำหนดไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้บริหารในหน่วยงานราชทัณฑ์ (Director of the Bureau of Prisons) เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ประกอบอาชีพ รวมถึงการฝึกงาน หรือการสมัครงาน
 - ก. มีส่วนร่วมในโปรแกรมลดการกระทำผิดซ้ำ หรือกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ตามที่ได้รับมอบหมาย
 - ข. ทำงานบริการสังคม
 - ค. มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

^{๑๙} Tennessee Code Annotated § 55-10-419

^{๒๐} 18 United States Code §3624

- ง. รับบริการทางการแพทย์
- จ. เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา
- ฉ. เข้าร่วมกิจกรรมกับครอบครัวของผู้ต้องขัง เช่น งานศพ งานแต่งงาน การเยี่ยมบุคคลในครอบครัวที่เจ็บป่วย
- ช. ปฏิบัติตามคำสั่งที่ผู้บริหารในหน่วยงานราชทัณฑ์กำหนด
- ค. ในกรณีที่ผู้พ้นโทษมีเหตุที่ไม่สามารถสวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวได้อันเนื่องมาจากเหตุผลทางด้านเทคนิคหรือทางศาสนา ผู้บริหารในหน่วยงานราชทัณฑ์อาจประยุกต์วิธีการอื่นที่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมาบังคับใช้กับผู้พ้นโทษได้
๔. ผู้ต้องขังจะต้องถูกควบคุมสอดส่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อยร้อยละ ๘๕ ของจำนวนเวลาต้องโทษจำคุกทั้งหมดที่ได้รับ

การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์กับผู้พ้นโทษในกรณีหลังนี้ไม่ได้จำกัดฐานความผิดแต่อย่างใด โดยการพิจารณาว่าผู้ใดสมควรได้รับการพักการโทษโดยมีเงื่อนไขด้านการจำกัดสถานที่ (Home Confinement) นั้นจะพิจารณาจากความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำเป็นสำคัญ และความร้ายแรงของฐานความผิดอาจจะส่งผลต่อการลดวันต้องโทษ ซึ่งทำให้ผู้ต้องโทษไม่ได้รับการลดวันต้องโทษหรือการลดวันต้องโทษน้อยลง^{๒๑} กรณีที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นขั้นตอนของการพักการลงโทษ (Parole) ซึ่งต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องขังได้รับโทษจำคุกมาเป็นระยะหนึ่งแล้วแต่ได้รับการพักการลงโทษและติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์จนกว่าจะครบระยะเวลาที่กำหนดคณะกรรมการพักการลงโทษกำหนดเงื่อนไขไว้ แต่ยังมีใช้กรณีผู้ต้องขังได้รับโทษจำคุกจนครบถ้วนและถูกกำหนดเงื่อนไขให้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่อไปหลังจากการปล่อยตัวดังเช่นกรณีของประเทศเยอรมนีหรือประเทศออสเตรเลียดังที่ได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

อย่างไรก็ดี สหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้เฉพาะผู้กระทำความผิดทางเพศเท่านั้นที่ต้องถูกสอดส่องหลังจากที่ได้รับโทษจำคุกครบถ้วนแล้ว โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทางเพศต้องทำการลงทะเบียนที่พักอาศัยของตนและแจ้งเตือนประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงให้รับทราบ และมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่ปี ๑๙๙๔ สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้กระทำความผิดทางเพศหลายฉบับ ดังนี้^{๒๒}

^{๒๑} 18 United States Code §3632

^{๒๒} Legislative History of Federal Sex Offender Registration and Notification, Retrieved from <https://smart.ojp.gov/sorna-archived/legislative-history-federal-sex-offender-registration-and-notification> on May 28, 2020.

๑. 1994: Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act
๒. 1996: Megan’s Law
๓. 1996: The Pam Lychner Sexual Offender Tracking and Identification Act of 1996
๔. 1997: Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act of 1998
๕. 1997: Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act of 1998
๖. 2000: Campus Sex Crimes Prevention Act
๗. 2003: Prosecutorial Remedies and Other Tools to end the Exploitation of Children Today (PROTECT) Act
๘. 2006: Adam Walsh Child Protection and Safety Act
๙. 2008: Keeping the Internet Devoid of Predators Act (KIDS Act)
๑๐. 2015: Military Sex Offender Reporting Act
๑๑. 2016: International Megan’s Law

กฎหมายเหล่านี้ได้มีส่วนในการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการลงทะเบียนผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศและการแจ้งเตือน โดยกฎหมายฉบับสำคัญคือรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองและความปลอดภัยของเด็ก ค.ศ. ๒๐๐๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่แบ่งประเภทผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศออกเป็น ๓ ระดับ คือระดับ ๑, ๒ และ ๓ โดยระดับ ๓ คือระดับที่ฐานความผิดมีความร้ายแรงสุด และได้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติสำหรับผู้กระทำความผิดแต่ละระดับความร้ายแรงไว้ดังนี้^{๒๓}

๑. ระดับ ๑ ผู้กระทำความผิดต้องลงทะเบียนและยืนยันตัวตนทุก ๑ ปี ครอบคลุมระยะเวลา ๑๕ ปี โดยจะไม่มีกรแจ้งเตือนผู้ที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง มีค่าลงทะเบียนไม่เกิน ๒๕ เหรียญสหรัฐต่อปี

^{๒๓} Franklin County Sheriff, “Franklin County Sheriff - About Esorn” Retrieved from <https://sheriff.franklincountyohio.gov/Services/About-Esorn> on May 28, 2020.

๒. ระดับ ๒ ผู้กระทำความผิดต้องลงทะเบียนและยืนยันตัวตนทุก ๑๘๐ วัน ครอบคลุมระยะเวลา ๒๕ ปี โดยจะไม่มี การแจ้งเตือนผู้ที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง มีค่าลงทะเบียนไม่เกิน ๕๐ เหรียญสหรัฐต่อปี
๓. ระดับ ๓ ผู้กระทำความผิดต้องลงทะเบียนและยืนยันตัวตนทุก ๙๐ วัน ครอบคลุมระยะเวลาตลอดชีวิต โดยจะมีการแจ้งเตือนผู้ที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง มีค่าลงทะเบียนไม่เกิน ๑๐๐ เหรียญสหรัฐต่อปี

หากผู้กระทำความผิดมีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน สถานศึกษา ยานพาหนะ เบอร์โทรศัพท์ อีเมล หรือโซเชียลมีเดีย จะต้องแจ้งลงทะเบียนแก่เจ้าหน้าที่โดยเร็ว มิฉะนั้นจะถือว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องห้ามเข้าใกล้สถานรับเลี้ยงเด็กหรือโรงเรียนอนุบาล ในระยะ ๑,๐๐๐ ฟุตหรือ ๑/๕ ไมล์

สำหรับกฎหมายในระดับมลรัฐ แต่ละมลรัฐอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวให้แก่ผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้หากเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องลงทะเบียนทันทีที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำหรือเริ่มขั้นตอนการพักการลงโทษหรือการคุมประพฤติ^{๒๔} หรือกำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่มีเงื่อนไขให้ถูกสอดส่องตลอดชีวิตต้องติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว^{๒๕ ๒๖} อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๐๑๕ ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐได้มีคำวินิจฉัยในคดี Grady v. North Carolina ว่า กฎหมายของมลรัฐที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษจำคุกครบถ้วนแล้ว ต้องติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวโดยไม่มีเหตุผลสมควร (Unreasonable) นั้น เป็นเรื่องขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ (Fourth Amendment) เพราะเป็นกรณีที่รัฐได้รับข้อมูลของผู้กระทำความผิดอยู่ตลอดเวลา และเป็นการกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้กระทำความผิด จึงถือว่าเป็นการค้นตัวผู้กระทำความผิดที่ไม่สมเหตุสมผล^{๒๗} จากคำพิพากษาศาลสูงสุดดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลมลรัฐต้องพิจารณาถึงความสมเหตุสมผลในการติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวแก่ผู้กระทำความผิดด้วย

^{๒๔} Pennsylvania State Police, FAQ - Megan's Law Public Application, Retrieved from <https://www.pameganslaw.state.pa.us/InformationalPages/FAQ> on May 29, 2020.

^{๒๕} N.C. GEN. STAT. ANN. §§ 14–208.40(a)(1),

^{๒๖} The University of North Carolina at Chapel Hill, 'Termination of Satellite-Based Monitoring Obligations' Retrieved from resources/microsites/relief-criminal-conviction/termination-satellite-based-monitoring-obligations on accessed May 29, 2020.

^{๒๗} Grady v. North Carolina, 135 S. Ct. 1368 (2015)

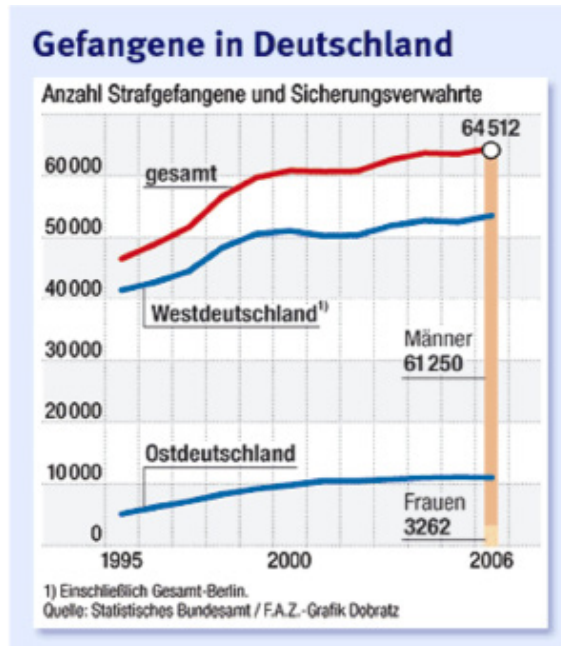
โดยสรุปแล้ว หลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ผู้พ้นโทษที่มีพฤติกรรมเป็นภัยอันตรายต่อสังคม ต้องติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในสหรัฐอเมริกาอย่างจำกัดเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศเท่านั้น ทั้งนี้ กฎหมายได้แบ่งระดับการควบคุมสอดส่องผู้พ้นโทษที่มีพฤติกรรมเป็นภัยอันตรายต่อสังคมออกเป็น ๓ ระดับให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิด และมีระบบของการแจ้งเตือนชุมชนให้ทราบถึงผู้กระทำความผิดที่เข้ามาในบริเวณนั้นด้วย ซึ่งนอกจากจะทำให้ชุมชนมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นแล้วยังเป็นการควบคุมสอดส่องผู้กระทำความผิดโดยคนในชุมชนอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ แม้กฎหมายในระดับรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องจะมีหลายฉบับ แต่รัฐบาลระดับมลรัฐยังคงมีหน้าที่บัญญัติกฎหมายลูกบทหรือกฎหมายมลรัฐเพื่ออนุวัติการ (Implementation) ให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง และปรากฏว่าในปัจจุบันยังมีหลายมลรัฐที่ยังไม่ได้้อนุวัติการตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง^{๒๘} และแต่ละมลรัฐก็ได้กำหนดเงื่อนไขของการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวแตกต่างกันไป นอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดในคดี Grady v. North Carolina ทำให้เกิดข้อพิจารณาต่อไปว่าควรมีการกำหนดเงื่อนไขให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ให้มีความเหมาะสมและเคารพต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้กระทำความผิด

กรณีศึกษา: สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ตั้งแต่ปี ๑๙๙๐ เมื่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (เยอรมนีตะวันตก) รวมประเทศกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี (เยอรมนีตะวันออก) ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขึ้น ๒ ประการ กล่าวคือการเพิ่มขึ้นของผู้กระทำผิดที่มากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญทำให้เรือนจำมีนักโทษเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดปัญหาประการต่อมาคือ สภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำที่เลวร้าย ทั้งนี้ ก่อนการรวมประเทศ ประเทศเยอรมันตะวันออกมีจำนวนผู้ต้องขังทั้งประเทศต่ำกว่า ๕,๐๐๐ คน ในขณะที่ประเทศเยอรมันตะวันตกมีจำนวนผู้ต้องขังเกินกว่า ๔๐,๐๐๐ คนโดยประมาณ เมื่อมีการรวมประเทศเกิดขึ้นจึงทำให้จำนวนผู้ต้องขังทั้งประเทศทั้งหมดมีจำนวนเกิน ๔๕,๐๐๐ คน และเพิ่มจำนวนเป็น ๖๔,๕๑๒ คน ในปี ๒๐๐๖ ปรากฏตามภาพล่างนี้^{๒๙}

^{๒๘} SORNA Implementation Status, Retrieved from <https://smart.ojp.gov/sorna/sorna-implementation-status> accessed on May 29, 2020.

^{๒๙} Mehr zum Thema, “Statistik Zum Strafvollzug: Höchststand Hinter Gittern - Kriminalität - FAZ,” Retrieved from <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/statistik-zum-strafvollzug-hoechststand-hinter-gittern-1385424.html> on May 31, 2020.



ศาลรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้วินิจฉัยให้สภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำในขณะนั้นขัดหรือแย้งต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้ริเริ่มการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (Elektronische Aufenthaltsüberwachung, EAÜ) ผ่านโครงการนำร่องที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่แคว้น Hesse แต่สำหรับรัฐอื่น ๆ ในประเทศนั้นยังไม่ได้มีการใช้เป็นการแพร่หลายมากนัก เนื่องจากสาเหตุ ๒ ประการ คือวัฒนธรรมการกำหนดระวางโทษของศาลเยอรมันที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เช่น การกำหนดระวางโทษในความผิดฐานเมาแล้วขับ ในขณะที่ศาลในประเทศสวีเดนหรือสวิตเซอร์แลนด์หรือสวีเดนมักจะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกในระยะเวลาสั้น ๆ แต่ศาลเยอรมันมักจำกำหนดให้ปรับเงินผู้กระทำความผิดแทน ส่วนสาเหตุอีกประการหนึ่งคือ ฝ่ายอนุรักษ์นิยมในขณะนั้นเห็นว่าการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว นอกจากจะไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาอาชญากรรมได้แล้ว ยังอาจเกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่รัฐอีกด้วย นอกจากนี้เหตุผลเบื้องหลังคือการที่สาธารณชนยังคงกังวลต่อการสอดแนมประชาชนที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลนาซี สาธารณชนจึงยังไม่ให้ความเชื่อมั่นในการควบคุมพฤติกรรมด้วยรูปแบบดังกล่าว^{๓๐} ดังนั้น ในระยะแรก

^{๓๐} Rita Haverkamp and Gunda Woessner, “The Emergence and Use of GPS Electronic Monitoring in Germany: Current Trends and Findings,” *Journal of Technology in Human Services* 34(2016): 117.

จึงมีเพียงแคว้น Hesse, Baden-Württemberg และ Saxony-Anhalt เท่านั้นที่ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว โดยในระยะแรกอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวถูกนำมาใช้ในชั้นก่อนการตัดสินคดี เพื่อการควบคุมพฤติกรรมผู้กระทำความผิดระหว่างรอคำพิพากษา เรียกว่าการผ่อนปรนจากโทษจำคุก (“Vollzugslockerungen”, prison leaves) แม้ในเวลาต่อมาจะมีการออกกฎหมายเพื่อรับรองการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวแล้ว แต่ด้วยเหตุผลทางด้านวัฒนธรรมและทัศนคติของชาวเยอรมันที่มีต่ออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว ทำให้จำนวนผู้ติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมีจำนวนไม่มากนัก ปรากฏตามภาพล่างนี้^{๓๖)}

Table 1. Electronic location monitoring (EAÜ) cases in the federal states on 31 May 2016.

Federal state	Offenders under EAÜ-EM		Offender group		
	In total	Interruptions*	Fully served prison sentence	Conditionally released from “measures”**	Both
Baden-Württemberg	6	2	6	0	0
Bavaria	30	7	23	4	3
Hamburg	3	1	2	1	0
Hesse	8	1	7	0	1
Mecklenburg-Western Pomerania	10	1	9	0	1
Lower Saxony	3	1	2	0	1
Northrhine-Westphalia	7	4	6	0	1
Rhineland-Palatinate	1	1	1	0	0
Saarland	1	0	1	0	0
Saxony	2	2	2	0	0
Schleswig-Holstein	1	0	1	0	0
Thuringia	2	0	2	0	0
Total:	74	20	62	5	7

*Because of re-incarceration (revocation of the directive or pre-trial detention) or other circumstances.

**Psychiatric hospital or preventive detention, §§ 63, 66 CC.

^{๓๖)} Frieder Dünkel, Christoph Thiele & Judith Treig, ““You’ll Never Stand-Alone”:
Electronic Monitoring in Germany,” *European Journal of Probation* 9,1(2017): 28.

จุดเปลี่ยนสำคัญคือคำตัดสินของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป (European Court of Human Rights) ในคดี M. vs. Germany, หมายเลข ๑๙๓๕๙/๐๔ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๐๐๙ ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้กระทำความผิดชื่อย่อ M. ฝั่งรัฐบาลเยอรมันต่อศาล ผู้กระทำความผิดมีประวัติการกระทำความผิดเป็นจำนวนมากและมีปัญหาทางจิต ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดรายนี้นอกจากจะต้องถูกตัดสินให้รับโทษจำคุกเป็นระยะเวลานานแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้โครงการควบคุมตัวเชิงป้องกัน (Preventive detention) ที่ายที่สุดแล้วศาลวินิจฉัยว่า แม้ผู้กระทำความผิดรายนี้จะมีพฤติการณ์ที่เป็นอันตราย แต่การกำหนดให้ควบคุมผู้กระทำความผิดโดยอาศัยแต่เพียงสมมติฐานว่าผู้กระทำความผิดอาจจะก่ออันตรายในอนาคตนั้นจะกระทำมิได้ และมาตรการการควบคุมตัวเชิงป้องกันมีลักษณะที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน รัฐบาลเยอรมันต้องปล่อยตัวผู้กระทำความผิดที่อยู่ภายใต้มาตรการนี้ให้พ้นจากการควบคุมตัว^{๓๖} จากผลของคำพิพากษาดังกล่าว มีผลเป็นการบังคับให้รัฐบาลต้องปล่อยผู้กระทำความผิดทั้งหมดที่อยู่ภายใต้โครงการควบคุมตัวเชิงป้องกัน โดยกลุ่มที่ต้องถูกปล่อยตัวนี้ มีผู้กระทำความผิดที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม (Dangerous offenders) รวมอยู่ด้วย ดังนั้นในปี ๒๐๑๐ รัฐสภาจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (Strafgesetzbuch) เพื่อรองรับการควบคุมความประพฤติด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว

อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวภายใต้ระบบกฎหมายเยอรมันนั้น จะนำมาใช้ใน ๖ กรณี ดังนี้^{๓๓}

๑. กรณีผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี และศาลมีคำสั่งให้รอลงโทษ^{๓๔}
๒. กรณีผู้กระทำความผิดได้ฝ่าฝืนเงื่อนไขการคุมประพฤติในคดีก่อนและศาลเห็นว่า มีเหตุผลสมควร^{๓๕}
๓. กรณีพักการลงโทษผู้กระทำความผิดหลังจากที่ผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของระวางโทษทั้งหมดที่ได้รับ^{๓๖}

^{๓๖} Shawn Alexander, Leah Graf and Eric Janus, 'M. V. GERMANY: THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS TAKES A CRITICAL LOOK AT PREVENTIVE DETENTION' Retrieved from http://arizona-journal.org/wp-content/uploads/2015/10/Alexander_Final_03-7-13.pdf on May 20, 2020.

^{๓๓} Project: The Implementation of Electronic Monitoring in Germany, Retrieved from <https://csl.mpg.de/en/research/projects/the-implementation-of-electronic-monitoring-in-germany/> on May 21, 2020.

^{๓๔} Strafgesetzbuch §56

^{๓๕} Strafgesetzbuch §56F

^{๓๖} Strafgesetzbuch §57

๔. กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อควบคุมสอดส่องผู้กระทำความผิด (Sentence of supervision)^{๓๗}
๕. กรณีที่ผู้กระทำความผิดอยู่ระหว่างรอฟังคำพิพากษา และศาลสั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนการควบคุมตัว^{๓๘}
๖. กรณีที่ผู้กระทำความผิดได้รับการอภัยโทษและศาลมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้กระทำความผิด (ใช้บังคับเฉพาะแคว้น Hesse)^{๓๙}

สำหรับประเด็นศึกษาตามบทความนี้ หากผู้กระทำความผิดมีพฤติกรรมเป็นภยันตรายต่อสังคม ประมวลกฎหมายเยอรมัน มาตรา ๖๘ ได้กำหนดศาลสั่งติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์กับผู้กระทำความผิดต่อเนืองหลังจากได้รับโทษจำคุกจนครบถ้วนแล้ว (Supervision of conduct) โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้กระทำความผิดได้รับโทษเด็ดขาดให้จำคุกเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน สำหรับการกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนด และปรากฏว่ามีภยันตรายที่อาจจะส่งผลให้ผู้นั้นกระทำความผิดอีกในภายหน้า^{๔๐} ตามมาตรานี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้สวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดและทราบถึงตำแหน่งที่ตั้งของผู้กระทำผิดในขณะนั้น เพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำความผิดถูกติดตามตรวจสอบตลอดเวลา และจะไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็น การขัดขวางการทำงานของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว

นอกจากความผิดที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๘ แล้ว หากปรากฏว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดโดยเจตนาตามฐานความผิดที่มีความร้ายแรงฐานอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ และได้ถูกตัดสินให้จำคุกอย่างน้อย ๒ ปี จะต้องถูกศาลสั่งให้ติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หลังจากรับโทษครบกำหนดแล้วเช่นกัน ฐานความผิดร้ายแรงตามมาตรา ๖๖ ได้แก่^{๔๑ ๔๒}

๑. ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ความผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพหรือความผิดเกี่ยวกับเพศ

^{๓๗} Strafgesetzbuch §68

^{๓๘} Strafprozeßordnung §116

^{๓๙} Hessian Ordinance on Pardon §19

^{๔๐} Strafgesetzbuch §68(1)

^{๔๑} Strafgesetzbuch §66

^{๔๒} Rita Haverkamp and Gunda Wößner, “New Responses to Sexual Offenders Recent Developments in Legislation and Treatment in Germany,” *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 97,1(2014): 31.

๒. ความผิดตามประมวลกฎหมายอาชญากรรมระหว่างประเทศ (Völkerstrafgesetzbuch)

หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยยาเสพติด (Betäubungsmittelgesetz) ซึ่งมีระวางโทษจำคุก

ขั้นสูงไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

ทั้งนี้ เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวแล้ว ผู้กระทำความผิดจะต้องติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวตลอดเวลาและต้องไม่พยายามทำลาย และขัดขวางการทำงานของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว สำหรับข้อพิจารณาที่ศาลจะใช้ในการประเมินความเหมาะสมของเงื่อนไข ต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้^{๔๓}

๑. การที่จะมีคำสั่งควบคุมโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวนั้น ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษจำคุกจนครบกำหนดแล้ว

๒. โดยระวางโทษตามข้อ ๑ อาจเป็นโทษตามฐานความผิดที่มากกว่าหนึ่งฐานความผิดก็ได้

๓. มีพฤติการณ์ที่บ่งชี้ว่าผู้พันโทษอาจก่ออันตรายในภายหน้า และ

๔. คำสั่งศาลให้ติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวจะต้องระบุและแสดงรายละเอียดถึงความจำเป็นตามข้อ ๓

ในระหว่างการควบคุมพฤติกรรมโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้กระทำความผิดได้รับการศึกษาอบรม การทำงาน เวลาพักผ่อนส่วนตัว ทำธุรกรรมทางการเงิน หรือกิจกรรมอื่น ๆ ได้ และหากเห็นว่าจำเป็นอาจสั่งให้บุคคลนั้นได้รับการบำบัดทางด้านจิตวิทยา การรักษาพยาบาล การทดสอบและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดสุราหรือยาเสพติด แต่จะออกคำสั่งใดที่เป็นการขัดขวางการใช้ชีวิตประจำวันโดยไม่มีเหตุผลสมควรไม่ได้^{๔๔}

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการควบคุมสอดส่องผู้กระทำความผิดคือ กรมคุมประพฤติ และหน่วยงานควบคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดที่มีความเสี่ยงสูง (Führungsaufsichtsstelle) เป้าหมายหลักคือผู้กระทำความผิดที่ถูกปล่อยตัวจากโรงพยาบาลทางจิตเวช และผู้ที่ถูกปล่อยตัวจากเรือนจำหลังจากที่ได้รับโทษจำคุกจนครบกำหนดแล้วและได้ถูกจัดกลุ่มว่าเป็นผู้ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะกระทำความผิด ขั้นตอนหลังจากที่ศาลได้กำหนดเงื่อนไขแล้ว พนักงานของรัฐที่ทำงานเกี่ยวกับการบริการสังคม (Social Workers) จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลผู้กระทำ

^{๔๓} Strafgesetzbuch §68B(1) Subsection 12

^{๔๔} Strafgesetzbuch §68B (2)

ความผิด ในขณะที่รัฐวิสาหกิจ (Semi-public enterprise) จะเป็นผู้ทำหน้าที่บำรุงรักษาอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์เสมอ^{๔๕}

โดยสรุป แม้ประเทศเยอรมนีจะมีจำนวนผู้ติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกาหรือออสเตรเลีย อันเนื่องมาจากวัฒนธรรมทางกำหนดโทษของผู้พิพากษาและเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่การกำหนดเงื่อนไขให้ติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวของประเทศเยอรมนีได้มีการวางหลักเกณฑ์การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวอย่างเป็นระบบที่สุด และสำหรับกรณีควบคุมสอดส่องผู้พันโทษที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคม ก็ได้กำหนดฐานความผิดร้ายแรงไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม โดยกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายกลางของสหพันธรัฐ และไม่ได้จำกัดเฉพาะความผิดทางเพศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงฐานความผิดร้ายแรงอื่น ๆ ด้วย เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ความผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพหรือความผิดตามกฎหมายพิเศษอื่น และผู้กระทำความผิดยังต้องเข้าโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูที่เกี่ยวข้องกับฐานความผิดของตนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มั่นใจว่าได้รับการพัฒนาพฤติกรรมนิสัยอย่างเหมาะสม มีใช้เพียงติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพียงอย่างเดียว

กรณีศึกษา: เครื่องรัฐออสเตรเลีย

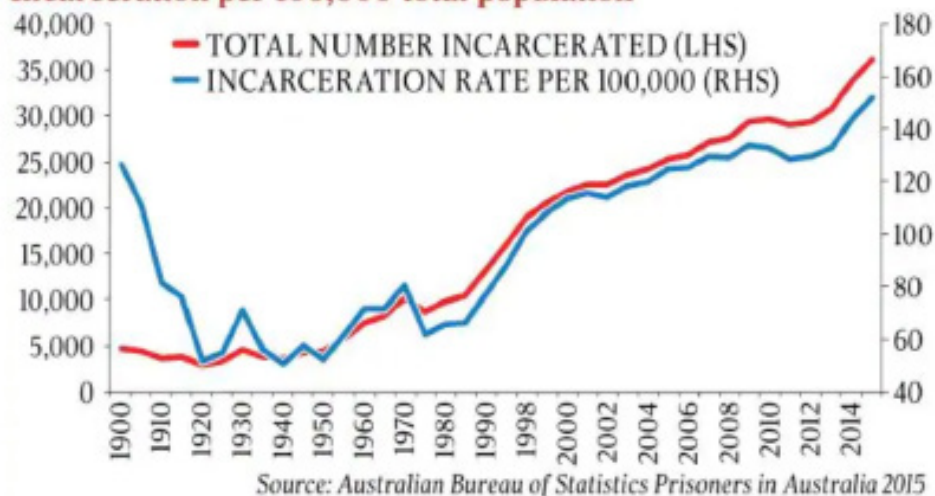
ปัจจุบันเครื่องรัฐออสเตรเลียกำลังเผชิญปัญหาผู้ต้องขังเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายปี จากข้อมูลล่าสุด (ปี ๒๐๑๘) ออสเตรเลียมีสัดส่วนผู้ต้องขังต่อจำนวนประชากรที่ ๒๒๑ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๓๐ นับตั้งแต่ปี ๑๙๘๕ ปรากฏตามภาพล่างนี้ การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องขังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอด ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าอัตราการกระทำความผิดจะลดน้อยลง โดยในปี ๑๙๘๓ ความผิดฐานลักยานพาหนะลดลงร้อยละ ๖๕ ความผิดฐานปล้นทรัพย์ลดลงร้อยละ ๕๐ ความผิดฐานบุกรุกลดลงร้อยละ ๔๓ และความผิดฐานทำร้ายร่างกายลดลงร้อยละ ๒๙ สาเหตุที่อัตราการจำคุกเพิ่มมากขึ้นสวนทางกับอัตราการก่ออาชญากรรมนั้น เป็นผลมาจากความล้มเหลวในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ผู้พันโทษไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่าที่ควร ทำให้เมื่อพ้นโทษแล้วไม่สามารถหางานได้

^{๔๕} habil Anita Nagy, 'ELECTRONIC MONITORING IN HUNGARY AND SLOVAK REPUBLIC 1 LUKÁŠ MICHALOV-NAGY ANITA 2'. Retrieved on https://www.researchgate.net/publication/334042149_ELECTRONIC_MONITORING_IN_HUNGARY_AND_SLOVAK_REPUBLIC_1_LUKAS_MICHALOV_-NAGY_ANITA_2 on May 20, 2020.

และกลายเป็นคนไร้บ้าน และอีกปัจจัยคือการกลับกระทำผิดซ้ำของผู้พ้นโทษ โดยผู้ต้องขังในปัจจุบันมีประวัติของการถูกจำคุกมาก่อนถึงร้อยละ ๗๓ และในจำนวนนี้มีผู้ต้องขังจำนวนร้อยละ ๔๓ ที่เพิ่งได้รับโทษจำคุกในปีก่อนหน้า นอกจากนี้การดำเนินนโยบายทางอาญาแบบเด็ดขาด (Tough on Crime) ทั้งในระดับระดับกลางและรัฐบาลท้องถิ่น จากทั้งรัฐบาลพรรคแรงงาน (Labour) และพรรคเสรีนิยม (Liberal-National) ยังมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องขัง^{๔๖}

THE PRISON BOOM

Incarceration per 100,000 total population



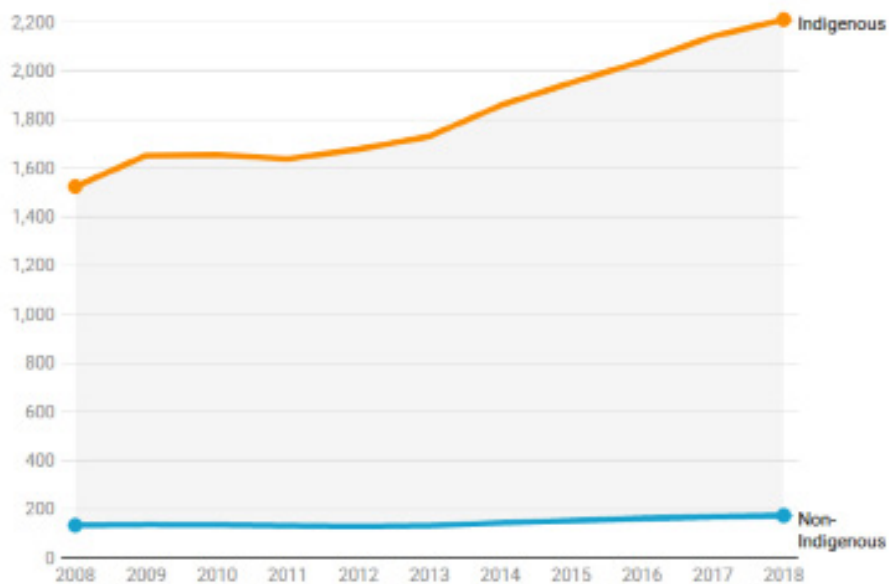
ยิ่งไปกว่านั้น อัตราผู้ต้องขังเป็นชนพื้นเมืองชาวอะบอริจินและชาวเกาะที่อยู่อาศัยตามช่องแคบทอเรส (Torres Strait Islanders) จากภาพล่างนี้จะเห็นว่าชนพื้นเมืองถูกจำคุกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องร้อยละ ๔๕ นับตั้งแต่ปี ๒๐๐๘ และมีจำนวนมากกว่าผู้ต้องขังที่ไม่ใช่ชนพื้นเมือง ๑๕ เท่า สาเหตุที่ทำให้ชนพื้นเมืองจำนวนมากถูกจำคุกนั้น เป็นผลมาจากความไม่เท่าเทียมในสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐบาลให้ความสำคัญและทุ่มเทพทรัพยากรไปยังระบบการลงโทษในเรือนจำมากกว่าการลงโทษเชิงแทรกแซง

^{๔๖} Martin Scott, "Australian Incarceration Rate Rising despite Drop in Crime," Retrieved from <https://www.wsws.org/en/articles/2019/09/12/pris-s12.html> on May 21, 2020.

หรือป้องกัน และการลงโทษโดยมาตรการทางเลือกอื่นไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทั้งยังไม่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายจากหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง^{๔๗} ทั้งนี้ คุณภาพชีวิตของชนพื้นเมืองในออสเตรเลียอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่มาเป็นเวลานานอันเป็นผลมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ การไม่ได้รับการศึกษาและการจ้างงาน การใช้ยาเสพติด การใช้ความรุนแรงในครอบครัว การขาดที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และความยากจน^{๔๘}

Over-representation of Indigenous Australians in prisons

Age standardised imprisonment rates by Indigenous status (rate per 100,000 adult population), 2008 to 2018



Source: ABS Prisoners in Australia, 2018

^{๔๗} Sophie Russell and Chris Cunneen, “As Indigenous Incarceration Rates Keep Rising, Justice Reinvestment Offers A Solution,” *The Conversation*, December 11, 2018 Retrieved from <https://theconversation.com/as-indigenous-incarceration-rates-keep-rising-justice-reinvestment-offers-a-solution-107610> on May 21, 2020.

^{๔๘} Robert Tickner, “Indigenous Incarceration Is A National Tragedy – And Both Left And Right Need To Solve It,” *the Guardian*, October 18, 2020 Retrieved from <https://www.theguardian.com/australia-news/commentisfree/2018/oct/18/indigenous-incarceration-is-a-national-tragedy-and-both-left-and-right-need-to-solve-it> on May 21, 2020.

จากปัญหาของผู้ต้องขังที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปีทำให้ออสเตรเลียเริ่มสรรหามาตรการอื่นเพื่อทดแทนโทษจำคุกในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐-๑๙๗๐ การลงโทษภายในชุมชน (Community-based Sanction) จึงเริ่มต้นขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าประสิทธิภาพดีกว่าการใช้โทษจำคุก เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ในทศวรรษ ๑๙๘๐ การคุมประพฤติผู้กระทำความผิดโดยจำกัดสถานที่ (Home detention) เริ่มต้นขึ้น ทั้งแบบมีและไม่มีอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว ปัจจุบันอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวถูกนำมาใช้ทุกรัฐในออสเตรเลีย โดยเป็นการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์แบบ GPS (Global Positioning Systems) เหตุที่ออสเตรเลียเลือกใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์แบบ GPS เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าเทคโนโลยีระบบ GPS มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจมากกว่าระบบ Radio Frequency เนื่องจากสามารถตรวจการเคลื่อนที่ของผู้กระทำความผิดได้ตลอดเวลา เรียกดูประวัติย้อนหลัง วิเคราะห์รูปแบบของพฤติกรรม และเปรียบเทียบการเคลื่อนไหวกับข้อมูลทางภูมิศาสตร์ได้^{๔๙}

ในทศวรรษที่ผ่านมา รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐวิกตอเรีย รัฐควีนส์แลนด์ และรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ได้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในการควบคุมสอดส่องผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ (High-profile violent sex offenders) รัฐควีนส์แลนด์ได้ออกรัฐบัญญัติว่าด้วยผู้กระทำความผิดทางเพศที่เป็นอันตราย ค.ศ. ๒๐๐๓ (Dangerous Prisoners (Sexual Offenders) Act ๒๐๐๓) สาเหตุในการออกกฎหมายฉบับนี้เกิดจากผู้พ้นโทษรายหนึ่งชื่อ Dennis Ferguson ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศต่อเยาวชน การปล่อยตัวดังกล่าวก่อให้เกิดการเรียกร้องจากสาธารณชนในการหามาตรการในควบคุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจศาลสูงสุดของรัฐในการพิจารณาออกคำสั่งควบคุมสอดส่องหลังพ้นโทษ (Continuing detention and supervision orders) แก่ผู้พ้นโทษในฐานความผิดเกี่ยวกับเพศ^{๕๐} และรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย รัฐวิกตอเรีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้ออกกฎหมายในลักษณะเดียวกันออกมาในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม รัฐวิกตอเรียเป็นรัฐแรกที่ได้เริ่มนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมาใช้กับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศเพื่อบังคับมิให้ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ

^{๔๙} Lorana Bartels and Marietta Martinovic, Electronic monitoring: The experience in Australia. *European Journal of Probation* 9,1 (2017): 80-102.

^{๕๐} Renee Giskes, "The Dangerous Prisoners (Sexual Offenders) Act 2003 (Qld): The High Court Decision in Kable And Applications Under The Act," Research Brief No. 2004/02 Retrieved from <https://www.parliament.qld.gov.au/documents/explore/ResearchPublications/Research-Briefs/2004/200402.pdf> on May 21, 2020.

ออกจากเคหะสถานในเวลากลางวัน และในขณะที่เดียวกันก็บังคับมิให้ออกจากเคหะสถานในช่วงระยะเวลาที่อาจมีเยาวชนอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษในกรณีนี้อาจถูกควบคุมพฤติกรรมเป็นระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๑๕ ปี และทบทวนทุก ๒ ปี โดยผู้กระทำผิดที่พ้นโทษจะต้องเข้าร่วมโครงการการแก้ไขฟื้นฟูตามความเหมาะสมกับความเสี่ยงและความต้องการของตน โดยโครงการการแก้ไขฟื้นฟูอาจประกอบด้วย การบำบัดยาเสพติด การบำบัดทางจิตเวชสำหรับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับเพศ การบริหารจัดการอารมณ์ และการให้คำปรึกษาด้านการดำเนินชีวิต หากไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้กระทำผิดซึ่งพ้นโทษแล้วก็อาจถูกส่งตัวกลับไปควบคุมตัวที่เรือนจำเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี^{๕๑}

อย่างไรก็ดี รูปแบบของการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในประเทศออสเตรเลียมุ่งหมายที่จะป้องกันการกระทำความผิดซ้ำมากกว่าการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด จะเห็นได้ว่าจากเงื่อนไขต่าง ๆ มักจะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติบางประการ เช่น ให้ออกไปยังที่พักอาศัยก่อนเวลาเวลา ๒ ทุ่ม หรือต้องหลีกเลี่ยงพฤติกรรมบางประการ สาธารณชนในออสเตรเลียมักวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวเกิดเป็นประจำ เนื่องจากสื่อมวลชนได้นำเสนอข่าวเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดร้ายแรงหลายคนได้รับการประกันตัวและสวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว

แนวโน้มของการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในออสเตรเลียเพิ่มจำนวนขึ้นถึง ๑๕๐% ตั้งแต่ปี ๒๐๑๖ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวได้ถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการประกันตัวด้วย จากสถิติ พบว่ามีการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวเป็นจำนวน ๒,๕๐๐ คน หรือเพิ่มขึ้นถึง ๑๕๐% ในระยะเวลาสามปี ปรากฏการณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งจากการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกำหนดให้มีการปรับปรุงเกณฑ์การลงโทษใหม่ เพื่อเปิดทางให้ผู้พิพากษาสามารถปรับบทลงโทษแก่ผู้ต้องหาโดยการกำหนดเงื่อนไขให้สวมใส่อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว^{๕๒}

^{๕๑} Smith Russell G. and Gibbs Anita, “Extending the electronic net in Australia and New Zealand – Developments in electronic monitoring down under,” In Nellis Mike, Beyens Kristel and Kaminski Dan, *Electronically Monitored Punishment – International and Critical Perspectives*, (Abingdon: Routledge, 2012) 82–101.

^{๕๒} Miles Herbert, “Fears Australia Being Turned “into a Prison” after Surge in Electronic Monitoring of Offenders,” *the Guardian* (31 August 2019) Retrieved from <<https://www.theguardian.com/australia-news/2019/sep/01/fears-australia-being-turned-into-a-prison-after-surge-in-electronic-monitoring-of-offenders>> on May 21, 2020.

ในปี ๒๐๑๘ รัฐวิกตอเรียได้ออกรัฐบัญญัติว่าด้วยผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะอันตราย ค.ศ. ๒๐๑๘ (Serious Offenders Act 2018) กฎหมายฉบับนี้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์กับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษซึ่งมีความเสี่ยงสูงหลายประเภท มีได้จำกัดเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศดังเช่นรัฐอื่น ๆ และเมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศอื่น ๆ แล้ว กฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงพลวัตทางสังคมวิทยาของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตามพฤติการณ์ของสังคม แม้ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาความชอบธรรมของการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวกับผู้กระทำความผิดในรัฐวิกตอเรียเป็นที่ถกเถียงกันมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี ๑๙๙๐ ถึงปี ๒๐๐๐ แต่ท้ายที่สุดในปี ๒๐๐๔ รัฐวิกตอเรียได้เริ่มโครงการนำร่องในการควบคุมสอดส่องผู้กระทำความผิดด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวได้สำเร็จ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดให้กลับคืนเป็นส่วนหนึ่งกับชุมชนได้

สำหรับในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดีนั้น การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในออสเตรเลียยังไม่เป็นที่ปรากฏ แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียได้ให้คำแนะนำให้รัฐบาลของแต่ละรัฐใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวมาใช้แทนการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดก่อนการพิจารณาคดีตาม และในปัจจุบันการควบคุมตัวก่อนการพิจารณายังคงใช้กับผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งอยู่ในระหว่างรอผลการพิจารณาเอกสารคำร้องขอพำนักอาศัย^{๕๓}

สำหรับขั้นตอนการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโทษนั้น รัฐนอร์ธเทิร์นเทอริทอรีได้บังคับใช้การสวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เป็นระวางโทษโดยตรงแทนการจำคุก โดยศาลจะมีกำหนดระวางโทษจำคุกกับผู้กระทำความผิดก่อน หากผู้กระทำความผิดให้ความยินยอมและศาลพิจารณาแล้วเห็นสมควร อาจมีคำสั่งผู้กระทำความผิดติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ได้ (Home detention) ในขณะที่รัฐนิวเซาท์เวลส์นั้น แม้ศาลจะมีอำนาจออกคำสั่งให้ควบคุมสอดส่องโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Home detention) ได้ก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวก็เป็นเพียงมาตรการทางเลือกเท่านั้น มิได้ใช้ทดแทนโทษจำคุกโดยตรงดังเช่นรัฐนอร์ธเทิร์นเทอริทอรี^{๕๔} สำหรับรัฐวิกตอเรียในระยะแรกการติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวถือเป็นมาตรการทางเลือกเช่นกัน มีสัดส่วนเท่ากับ

^{๕๓} Russell G. Smith and Matt Black, "Electronic Monitoring in the Criminal Justice System," *Trends & issues in crime and criminal justice*. 254, (Canberra: Australian Institute of Criminology, 2003). Retrieved from <https://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi254> on May 21, 2020.

^{๕๔} Ibid.

ระวางโทษจำคุก ๑๒ เดือน และนอกจากนี้ยังใช้กับการปล่อยตัวนักโทษก่อนกำหนดเป็นระยะเวลา ๖ เดือน โดยเป็นการควบคุมผ่านอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวแบบ Radio Frequency และโดยในระยะแรกยังใช้กับผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองหลวงของรัฐคือเมลเบิร์น ต่อมาการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวได้ประสบปัญหาสำคัญ ๒ ประการคือ การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการเฝ้าระวังผู้เสียหายหรือฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ประการต่อมาคือการขาดความเชื่อมั่นจากสาธารณชน สาเหตุทั้ง ๒ ประการนี้ส่งผลให้เกิดการยกเลิกการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวทั้งหมดในปี ๒๐๑๑^{๕๕}

ในเวลาต่อมา เมื่อกฎหมายว่าด้วยผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะอันตราย ค.ศ. ๒๐๑๘ ได้ผ่านความเห็นชอบและกำหนดให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศและความรุนแรงต้องถูกควบคุมและสอดส่อง แม้จะได้รับโทษจนครบกำหนดแล้วก็ตาม และยังได้กำหนดมาตรการอื่น ๆ เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ความผิดตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับเพศที่มีความร้ายแรง (serious sex offenses) ความผิดฐานฆ่าคนตาย (murder) ความผิดฐานทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย (manslaughter) ความผิดฐานฆ่าผู้เยาว์ (child homicide) ความผิดฐานใช้ความรุนแรงทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายโดยสาหัส (causing serious injury intentionally in circumstances of gross violence) ความผิดฐานใช้ความรุนแรงทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายโดยสาหัสอันเกิดจากความประมาท (causing serious injury recklessly in circumstances of gross violence) ความผิดฐานทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายโดยสาหัสไม่ว่าโดยเจตนาหรือประมาท (causing serious injury (recklessly or intentionally)) ความผิดฐานลักพาตัว (kidnapping) และความผิดฐานวางเพลิงเป็นเหตุทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย (arson causing death)^{๕๖} ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในออสเตรเลียจะขึ้นจะมีลักษณะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับองค์กรนิติบัญญัติของแต่ละรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ ในบางพื้นที่ที่มีการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวเฉพาะผู้กระทำความผิดบางกลุ่ม เช่น ผู้ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะกระทำผิดซ้ำ หรือมุ่งเฉพาะฐานความผิดบางประการ เช่น ความผิดฐานข่มขืนเด็ก

^{๕๕} Marietta Martinovic, “Abolishing Electronic Monitoring in Australia,” *cjm 95: Electronic monitoring*, (London: Centre for Crime and Justice Studies, 2014) Retrieved from <https://www.crimeandjustice.org.uk/publications/cjm/article/abolishing-electronic-monitoring-australia> on 24 March 2020.

^{๕๖} Serious Offenders Act 2018 No. 27 of 2018 Schedule 2—Serious violence offences

กฎหมายว่าด้วยผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะอันตราย ค.ศ. ๒๐๑๘ ของรัฐวิกตอเรีย ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้พ้นโทษที่แม้จะได้รับโทษจนครบกำหนดแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่อง โดยศาลจะเป็นผู้ออกคำสั่งควบคุมสอดส่องให้ผู้กระทำความผิดซึ่งพ้นโทษที่ได้กระทำความผิดตามฐานความผิดที่กฎหมายกำหนดต้องสวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวโดยมีกำหนดไม่เกินกว่า ๒ ปี ตามมาตรา ๓๒ (๕) และอาจขยายเวลาได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด^{๕๗} ผู้พ้นโทษจะต้องเข้าโปรแกรมบำบัดยาเสพติด หรือโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมที่มีความรุนแรง การจัดการด้านอากรรมณ์ การระงับข้อพิพาท การพัฒนาความสัมพันธ์ และการสร้างมนุษยสัมพันธ์

โดยภาพรวมแล้ว การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในออสเตรเลียมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้^{๕๘}

- เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว เพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวจะไม่ไปก่อวินาศกรรมหรือผู้เสียหายก่อนการพิจารณาคดี
- พนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer) อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดสวมใส่ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวเป็นเวลา ๑๒ เดือน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข้ามารับการแก้ไขฟื้นฟูและปฏิบัติตามเงื่อนไขในการห้ามเข้าเขตกำหนดหรือห้ามออกนอกพื้นที่ที่กำหนดไว้
- คณะกรรมการพักการลงโทษ (Parole board) อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดสวมอุปกรณ์ในระยะเวลา ๓ เดือนแรก หลังจากที่ได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทัณฑ์บนได้เข้าใจรูปแบบของการดำเนินชีวิตของผู้กระทำความผิด
- ศาล เป็นผู้ออกคำสั่งควบคุม (Supervision Order) โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดสวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว

^{๕๗} ‘Serious Offenders Act Guide - Judicial College of Victoria_March 2019.Pdf <https://www.judicialcollege.vic.edu.au/sites/default/files/2019-07/Serious%20Offenders%20Act%20Guide%20-%20Judicial%20College%20of%20Victoria_March%202019.pdf> accessed 25 March 2020.

^{๕๘} Lacey Schaefer, “Electronic Monitoring Bracelets Are Only Crime Deterrence Tools, They Can’t “fix” Offenders,” *The Conversation* (June 5, 2019) Retrieved from <http://theconversation.com/electronic-monitoring-bracelets-are-only-crime-deterrence-tools-they-cant-fix-offenders-118335> on March 22, 2020.

โดยสรุป ประเทศออสเตรเลีย โดยเฉพาะรัฐวิกตอเรียได้มีการพัฒนาด้านการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวกับผู้พันโทษที่มีลักษณะเป็นภัยอันตรายต่อสังคมได้ก้าวหน้าสุด อันเนื่องจากการเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับปัญหากระบวนการยุติธรรมทางอาญาและความตื่นตัวของประชาชนเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้มีการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์กับผู้กระทำความผิดร้ายแรง เช่นเดียวกับเยอรมนี ออสเตรเลียได้กำหนดคำนิยามของฐานความผิดร้ายแรงให้ครอบคลุมถึงความผิดอื่น มิใช่เฉพาะความผิดทางเพศเพียงอย่างเดียว และผู้กระทำความผิดที่ถูกควบคุมสอดส่องโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวจะต้องเข้าร่วมโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูด้วย ทั้งนี้ตามแต่ที่กฎหมายของแต่ละรัฐจะกำหนด โดยกฎหมายว่าด้วยผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะอันตราย ค.ศ. ๒๐๑๘ ของรัฐวิกตอเรียเป็นกฎหมายฉบับล่าสุดที่ได้บัญญัติถึงการบริหารจัดการผู้กระทำความผิดร้ายแรงโดยตรง อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในฐานความผิดอื่น ๆ นอกเหนือจากฐานความผิดร้ายแรงนั้น มีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับความนิยมในอนาคตอันเนื่องมาจากความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่ออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว และให้คงไว้ใช้เฉพาะฐานความผิดร้ายแรงเท่านั้น

๕. บทสรุป

จากผลการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวในแต่ละประเทศนั้นต่างมีจุดเริ่มต้นมาจากปัญหานักโทษจำนวนมากในเรือนจำที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ความแออัดของเรือนจำ หรือสภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในหลายประเทศ ทำให้ประเทศเหล่านั้นแสวงหามาตรการที่จะนำมาใช้ทดแทนโทษจำคุก มาตรการหนึ่งที่น่าสนใจอย่างแพร่หลายคือการใช้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์กับผู้กระทำความผิดที่มีพฤติกรรมเป็นภัยอันตรายต่อสังคมนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ช่วงระยะเวลา คือการใช้ในก่อนศาลมีคำพิพากษา การใช้ภายหลังศาลมีคำพิพากษา และการใช้ภายหลังจากที่ผู้กระทำความผิดพ้นโทษแล้ว โดยสามารถได้ดังนี้

การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์	ขั้นตอนก่อนศาลมีคำพิพากษา	ขั้นตอนภายหลังศาลมีคำพิพากษา	ขั้นตอนภายหลังจากที่ผู้กระทำผิดพ้นโทษ
กฎหมาย	<p>สหรัฐอเมริกา - 18 United States Code §3142 (ระดับสหรัฐ) Assembly Bill (AB) 109 (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย) เยอรมนี - Strafgesetzbuch ออสเตรเลีย - ไม่มี</p>	<p>สหรัฐอเมริกา - 18 United States Code §3563 (ระดับสหรัฐ) เยอรมนี - Strafgesetzbuch ออสเตรเลีย - ไม่มีข้อมูล</p>	<p>สหรัฐอเมริกา - 18 United States Code §3624 (ระดับสหรัฐ) เยอรมนี - Strafgesetzbuch ออสเตรเลีย - Serious Offenders Act 2018 (รัฐวิกตอเรีย)</p>
ฐานความผิด	<p>สหรัฐอเมริกา - ความผิดเกี่ยวกับเพศ (ระดับสหรัฐ) ๑. การลักพาตัว ๒. การบังคับค้าบริการทางเพศ ๓. การข่มขืน ๔. การข่มขืนโดยมีเหตุฉกรรจ์ ๕. การอนาจาร ๖. การข่มขืนเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย ๗. การค้าบริการทางเพศเด็ก ๘. การซื้อขายเด็ก ๙. การทำสิ่งลามกอนาจารเด็ก ๑๐. การนำเข้าหรือขนส่งเด็กเข้ามาในสหรัฐเพื่อค้าบริการ ความผิดที่ไม่ร้ายแรง ความผิดที่ไม่มีความรุนแรง หรือความผิดที่ไม่เกี่ยวกับเพศ</p>	<p>สหรัฐอเมริกา - ใช้กับทุกฐานความผิด เยอรมนี - ใช้กับทุกฐานความผิด ออสเตรเลีย - ใช้กับทุกฐานความผิด</p>	<p>สหรัฐอเมริกา - ใช้กับทุกฐานความผิด เยอรมนี - ๑. ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ๒. ความผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย ๓. ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ หรือความผิดเกี่ยวกับเพศ ๔. ความผิดตามประมวลกฎหมายอาชญากรรมระหว่างประเทศ รัฐบัญญัติว่าด้วยยาเสพติด ออสเตรเลีย - ๑. ความผิดเกี่ยวกับเพศที่มีความร้ายแรง ๒. ความผิดฐานฆ่าคนตาย ๓. ความผิดฐานทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ๔. ความผิดฐานฆ่าผู้เยาว์</p>

การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์	ขั้นตอนก่อนศาลมีคำพิพากษา	ขั้นตอนภายหลังศาลมีคำพิพากษา	ขั้นตอนภายหลังจากที่ผู้กระทำผิดพ้นโทษ
	<p>(เฉพาะมลรัฐแคลิฟอร์เนีย)</p> <p>เยอรมนี - ใช้กับทุกฐานความผิด</p> <p>ออสเตรเลีย - ไม่มี</p>		<p>๕. ความผิดฐานใช้ความรุนแรงทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายโดยสาหัส</p> <p>๖. ความผิดฐานใช้ความรุนแรงทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายโดยสาหัสอันเกิดจากความประมาท</p> <p>๗. ความผิดฐานทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายโดยสาหัสไม่ว่าโดยเจตนาหรือประมาท</p> <p>๘. ความผิดฐานลักพาตัว</p> <p>๙. ความผิดฐานวางเพลิงเป็นเหตุทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย</p>
การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์	<p>สหรัฐอเมริกา - ลงโทษเป็นผู้อุทธรณ์ความผิดทางเพศ (ระดับสหรัฐ) การปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขการควบคุมพฤติกรรม (Supervised Own Recognizance Release Program) (มลรัฐแคลิฟอร์เนีย)</p> <p>เยอรมนี - ปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไข</p> <p>ออสเตรเลีย - ไม่มี</p>	<p>สหรัฐอเมริกา - ถือเป็นโทษประเภทหนึ่ง</p> <p>เยอรมนี - เป็นมาตรการทางเลือก</p> <p>ออสเตรเลีย - รัฐนิวเซาท์เวลส์ - เป็นโทษประเภทหนึ่ง</p> <p>นอร์ธเทิร์นเทอริทอรี - เป็นมาตรการทางเลือก</p> <p>ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายมลรัฐ</p>	<p>สหรัฐอเมริกา - การจำกัดบริเวณและเข้าโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟู</p> <p>เยอรมนี - การจำกัดบริเวณและเข้าโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟู</p> <p>ออสเตรเลีย - การจำกัดบริเวณ และเข้าโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟู</p>

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า กรณีศึกษาทั้งสามประเทศได้มีมาตรการบริหารจัดการ ภายหลังผู้กระทำผิดพันโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กระทำผิดที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีความร้ายแรง หรือ ดั้งที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเรียกกลุ่มผู้กระทำผิดนี้ว่า “ผู้พันโทษที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตราย ต่อสังคม” แม้ผู้กระทำผิดกลุ่มนี้จะได้รับโทษจนครบกำหนดแล้ว หน่วยงานยุติธรรมทางอาญาในหลาย ประเทศพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้กระทำผิดกลุ่มดังกล่าวยังมีความเสี่ยงที่อาจจะกระทำความซ้ำ และเป็น อันตรายต่อชุมชน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมสอดส่องพฤติกรรมผู้กระทำผิดโดยชุมชนด้วยการ กำหนดให้ผู้กระทำผิดสวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว สำหรับแนวทางในการบริหารจัดการ ผู้พันโทษที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคมในประเทศไทยนั้น ในประการแรก เห็นว่าควรมีการตรา บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการผู้พันโทษที่มีพฤติการณ์ เป็นภัยอันตรายต่อสังคมเป็นเอกเทศอย่างชัดเจน ประการต่อมา ควรกำหนดค่านิยมของฐานความผิด ที่มีลักษณะเป็นภัยอันตรายต่อสังคม โดยไม่จำกัดแต่เพียงความผิดเกี่ยวกับเพศ แต่ให้รวมความถึง ความผิดรุนแรงฐานอื่น ๆ ด้วย และประการสุดท้าย ควรพิจารณาใช้มาตรการลงโทษเป็นผู้อุบัติ ความผิดและแจ้งเตือนชุมชนให้มีความระมัดระวัง ควบคุมไปกับการควบคุมสอดส่องด้วยอุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ และจัดให้มีโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดด้วย แนวทางเหล่านี้จะช่วยทำให้ประเทศไทย บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการผู้พันโทษที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อสังคมได้ในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- Alexander, Shawn, Graf, Leah & Janus, Eric. M. V. GERMANY: THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS TAKES A CRITICAL LOOK AT PREVENTIVE DETENTION. Retrieved from http://arizonajournal.org/wp-content/uploads/2015/10/Alexander_Final_03-7-13.pdf on May 20, 2020.
- Bartels, Lorana and Martinovic, Marietta. Electronic monitoring: The experience in Australia. *European Journal of Probation*. 9,1 (2017): 80-102
- BOP: First Step Act Overview. Retrieved from <https://www.bop.gov/inmates/fsa/overview.jsp> on May 17, 2020.
- Cadigan, Timothy P. Electronic Monitoring in Federal Pretrial Release. *FED.PROBATION*, (Mar 1991): 28-29.
- Clarke, Matt. Long-Term Recidivism Studies Show High Arrest Rates. *Prison Legal News*. Retrieved from <https://www.prisonlegalnews.org/news/2019/may/3/long-term-recidivism-studies-show-high-arrest-rates/> on March 11, 2020.
- Dünkel, Frieder, Thiele, Christoph & Treig, Judith. You'll Never Stand-Alone: Electronic Monitoring in Germany. *European Journal of Probation* 9,1(2017): 28.
- Electronic Monitoring. *Electronic Frontier Foundation*, 12 July 2019 Retrieved from <https://www.eff.org/pages/electronic-monitoring> on May 19, 2020.
- Franklin County Sheriff, Franklin County Sheriff - About Esorn. Retrieved from <https://sheriff.franklincountyohio.gov/Services/About-Esorn> on May 28, 2020.
- Giskes, Renee. The Dangerous Prisoners (Sexual Offenders) Act 2003 (Qld): The High Court Decision In Kable And Applications Under The Act. 2020. Retrieved from <https://www.parliament.qld.gov.au/documents/explore/ResearchPublications/ResearchBriefs/2004/200402.pdf> on May 21, 2020.
- Grady v. North Carolina, 135 S. Ct. 1368 (2015)
- Haverkamp, Rita & Wößner, Gunda. New Responses to Sexual Offenders Recent Developments in Legislation and Treatment in Germany (2014) 97 *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 31.

Haverkamp, Rita & Woessner, Gunda. The Emergence and Use of GPS Electronic Monitoring in Germany: Current Trends and Findings. *Journal of Technology in Human Services* 34 (2016): 117.

Hessian Ordinance on Pardon §19

Herbert, Miles. Fears Australia Being Turned “into a Prison” after Surge in Electronic Monitoring of Offenders. *The Guardian* (31 August 2019). Retrieved from <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/sep/01/fears-australia-being-turned-into-a-prison-after-surge-in-electronic-monitoring-of-offenders> on May 21, 2020.

Incarceration Rate in the United States, 1960-2012. *The Hamilton Project*. Retrieved from https://www.hamiltonproject.org/charts/incarceration_rate_in_the_united_states_1960-2012 on May 17, 2020.

Incarceration Rates in OECD Countries 2019 (Statista). Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/300986/incarceration-rates-in-oecd-countries/> on May 14, 2020.

Legislative History of Federal Sex Offender Registration and Notification. Retrieved from <https://smart.ojp.gov/sorna-archived/legislative-history-federal-sex-offender-registration-and-notification> on May 28, 2020.

Martinovic, Marietta. Abolishing Electronic Monitoring in Australia. *cjm 95: Electronic monitoring*. London: Centre for Crime and Justice Studies, 2014 Retrieved from <https://www.crimeandjustice.org.uk/publications/cjm/article/abolishing-electronic-monitoring-australia> on March 2020.

Nagy, Habil Anita. ELECTRONIC MONITORING IN HUNGARY AND SLOVAK REPUBLIC 1 LUKÁŠ MICHAL 'OV -NAGY ANITA 2'. Retrieved on https://www.researchgate.net/publication/334042149_ELECTRONIC_MONITORING_IN_HUNGARY_AND_SLOVAK_REPUBLIC_1_LUKAS_MICHALOV_-NAGY_ANITA_2 on May 20, 2020.

N.C. GEN. STAT. ANN. §§ 14–208.40(a)(1),

Pennsylvania State Police, *FAQ - Megan's Law Public Application*. Retrieved from <https://www.pameganslaw.state.pa.us/InformationalPages/FAQ> on May 29, 2020.

- Project: The Implementation of Electronic Monitoring in Germany. Retrieved from <https://csl.mpg.de/en/research/projects/the-implementation-of-electronic-monitoring-in-germany> on May 21, 2020.
- Russell G., Smith & Anita, Gibbs. Extending the electronic net in Australia and New Zealand – Developments in electronic monitoring down under. In Mike, Nellis, Kristel, Beyens & Dan, Kaminski. *Electronically Monitored Punishment – International and Critical Perspectives*. Abingdon: Routledge, 2012: 82–101.
- Russell, Sophie & Cunneen, Chris. As Indigenous Incarceration Rates Keep Rising, Justice Reinvestment Offers A Solution. *The Conversation*, 2020. Retrieved on <https://theconversation.com/as-indigenous-incarceration-rates-keep-rising-justice-reinvestment-offers-a-solution-107610> on May 21, 2020.
- Sainju, Karla Dhungana. Electronic Monitoring for Pretrial Release: Assessing the Impact. Retrieved from <https://www.uscourts.gov/federal-probation-journal/2018/12/electronic-monitoring-pretrial-release-assessing-impact> on May 20, 2020.
- Sawyer, Wendy & Wagner, Peter. Mass Incarceration: The Whole Pie 2020. Retrieved from <https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2020.html> on May 17, 2020.
- Scalia, J. *Non-Citizens in the Federal Criminal Justice System, 1984-1994*. DIANE Publishing Company, 2011.
- Schaefer, Lacey. Electronic Monitoring Bracelets Are Only Crime Deterrence Tools, They Can't "fix" Offenders. *The Conversation*. Retrieved from <http://theconversation.com/electronic-monitoring-bracelets-are-only-crime-deterrence-tools-they-cant-fix-offenders-118335> on March 22, 2020.
- Scott, Martin. Australian Incarceration Rate Rising despite Drop in Crime. Retrieved from <https://www.wsws.org/en/articles/2019/09/12/pris-s12.html> on May 21, 2020.
- Sentencing Reform Act (1984). Retrieved from <https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/sentencing-reform-act-1984> on May 17, 2020.

Serious Offenders Act Guide. Retrieved from https://www.judicialcollege.vic.edu.au/sites/default/files/2019-07/Serious%20Offenders%20Act%20Guide%20-%20Judicial%20College%20of%20Victoria_March%202019.pdf on March 25, 2020.

Serious Offenders Act 201 8No. 27 of 2018 Schedule 2—Serious violence offences.

Smith, Russell G, Black, Matt. *Electronic Monitoring in the Criminal Justice System*. 3 November 2017. Retrieved from <https://aic.gov.au/publications/tandi/tandi254> on May 21, 2020.

SORNA Implementation Status. Retrieved from <https://smart.ojp.gov/sorna/sorna-implementation-status> on May 29, 2020

Strafgesetzbuch §56

Strafgesetzbuch §56F

Strafgesetzbuch §57

Strafgesetzbuch §66

Strafgesetzbuch §68

Strafgesetzbuch §68(1)

Strafgesetzbuch §68B (2)

Strafgesetzbuch §68B(1) Subsection 12

Strafprozeßordnung §116

Tennessee Code Annotated § 55-10-419

Thema, Mehr zum. Statistik Zum Strafvollzug: Höchststand Hinter Gittern - Kriminalität - FAZ'. Retrieved from <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/statistik-zum-strafvollzug-hoechststand-hinter-gittern-1385424.html> on May 21, 2020.

The University of North Carolina at Chapel Hill. *Termination of Satellite-Based Monitoring Obligations*. Retrieved from </resources/microsites/relief-criminal-conviction/termination-satellite-based-monitoring-obligations> on May 29, 2020.

Tickner, Robert. Indigenous Incarceration Is A National Tragedy – And Both Left And Right Need To Solve It .*the Guardian*, 2020. Retrieved from <https://www.theguardian.com/australia-news/commentisfree/2018/oct/18/indigenous-incarceration-is-a-national-tragedy-and-both-left-and-right-need-to-solve-it> on May 21, 2020.

U.S.: Violent Crime Rate Graph 1990-2018 (Statista). Retrieved from <<https://www.statista.com/statistics/191219/reported-violent-crime-rate-in-the-usa-since-1990/>> on May 17, 2020.

18 United States Code §3142

18 United States Code §3563(b)(13)

18 United States Code §3563(b)(14)

18 United States Code §3563(b)(19)

18 United States Code §3563(b)(22)

18 United States Code §3563(b)(6)

18 United States Code §3624

18 United States Code §3632



ข้อแตกต่างของมหาวิทยาลัย**ของรัฐ** กับมหาวิทยาลัย**ในกำกับของรัฐ**

ผศ.ดร.เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล* และวิกานดา ชัยรัตน์**

ความนำ

มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย ในปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยของเอกชน มีบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยทั้งข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางบริหาร หรือทางวิชาการ หรือทางสนับสนุนทางวิชาการ ถ่ายทอดความรู้ ตลอดจนนิสิต นักศึกษา ผู้เข้าศึกษาหาความรู้ในมหาวิทยาลัยก็มีจำนวนมาก มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ สาขารัฐประศาสนศาสตร์, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รป.ด.), ประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองชั้นสูงตามมาตรฐานที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (กศ.ป.) รับรอง

** อาจารย์ประจำหลักสูตรจิตวิทยาการปรึกษาและการแนะแนว คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และเป็นที่รับทราบและเข้าใจโดยทั่วไป ทั้งจากกฎหมายเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีมาก่อนการปฏิรูปการศึกษา และจากความเข้าใจของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐ และในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต่อมามหาวิทยาลัยของรัฐได้ย้ายมาสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐมีสถานะเทียบเท่ากรม และอธิการบดีมีสถานะเทียบเท่ากับอธิบดีในระบบราชการ แต่แท้ที่จริงแล้ว มหาวิทยาลัยของรัฐมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างไปจากกรมทั้งหลายในระบบราชการส่วนกลาง ความแตกต่างหรือการมีลักษณะพิเศษเฉพาะของมหาวิทยาลัยของรัฐเหล่านี้ เป็นความแตกต่างในหลักการสำคัญที่ทำให้โครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารงานมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างไปจากโครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น และลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยของรัฐยังคงมีอยู่ต่อไป แม้ในเวลาต่อมามีมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งได้เปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้น การจะพิจารณาและสร้างกรอบความคิดทางกฎหมายและการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงจะต้องเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจข้อแตกต่างของความเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ดีเสียก่อน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. กำเนิดมหาวิทยาลัยไทย

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.๒๔๓๕ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ก่อให้เกิดความจำเป็นในการริเริ่มระบบการศึกษาสมัยใหม่ เพื่อฝึกความพร้อมให้แรงงานอิสระทั้งหลายในการเข้าสู่ระบบตลาดเสรี นอกจากนี้ การศึกษาสมัยใหม่ยังมีจุดเน้นที่สำคัญคือ ระบบราชการ เนื่องด้วยระบบราชการต้องอาศัยข้าราชการสมัยใหม่ที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านแบบตะวันตก ฉะนั้นการจัดการศึกษาแบบใหม่ให้ทันสมัย ซึ่งเริ่มในราว พ.ศ.๒๔๑๑ - ๒๔๖๙ (ช่วงรัชกาลที่ ๕ ถึงรัชกาลที่ ๖) จึงเกิดขึ้นเพื่อสนองต่อสภาพแวดล้อมในขณะนั้น คือ เพื่อต่อต้านจักรวรรดินิยมตะวันตกผ่านการปฏิรูปประเทศไทยให้ทันสมัย และกลไกสำคัญที่สุดซึ่งจะนำไปสู่การต่อต้านที่ประสบผลสำเร็จได้ คือ ความเข้มแข็งของกลไกรัฐ ฉะนั้นวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาในสมัยนั้นจึงเน้นการผลิตบุคคลเข้าสู่ระบบราชการเป็นสำคัญมากกว่าการเตรียมความพร้อมให้แรงงานเข้าสู่ระบบตลาด ทั้งนี้การจัดการศึกษาสมัยใหม่ในช่วงเวลานั้นเป็นการยึดโยงกับคำว่าสมัยใหม่ซึ่งมีตะวันตกเป็นแม่แบบ^๑ ในส่วนนี้ ไมเคิล ไรท์^๒ (๒๕๔๙) มีทัศนะว่า การจัดการศึกษาของรัฐสยามน่าจะ

^๑ สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์, “จากมหาวิทยาลัยรัฐสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ: สาเหตุและผลกระทบ,” *ประชาไท* สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2007/09/14118> เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๓

^๒ ไมเคิล ไรท์, *ไมเคิล ไรท์ มองโลก*, (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒๕-๑๒๖.

เป็นการยึดรูปแบบของอังกฤษที่ใช้อยู่ในอาณานิคมอินเดีย ซึ่งหมายความว่ารูปแบบการศึกษาดังกล่าวนั้นมุ่งสร้างบุคคลเพื่อรับใช้ระบบราชการของเจ้าอาณานิคม โดยเจ้าอาณานิคมมุ่งป้อนแต่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำราชการแต่ยั้งมิให้เยาวชนคิด หรือใช้จินตนาการ ซึ่งอาจนำไปสู่การต่อต้านเจ้าอาณานิคม ฉะนั้นระบบการศึกษาไทยจึงมีรากเหง้ามาจากการป้อนข้อมูล แต่มิได้สอนให้นักศึกษาคิดเป็น ซึ่งภายหลังประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของการศึกษาไทย ที่หลายฝ่ายพยายามแก้ไขด้วยวิธีการต่างๆ

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เนื่องจากบริบทของสงครามเย็น ซึ่งเป็นการช่วงชิงความได้เปรียบระหว่างอภิมหาอำนาจทั้งสองฝ่ายคือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้นำลัทธิเสรีประชาธิปไตย กับสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นผู้นำลัทธิคอมมิวนิสต์ ประเทศไทยในสมัยนั้นได้เปิดรับกระแสแนวคิดเสรีประชาธิปไตยและการลงทุนของสหรัฐอเมริกา โดยนำแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจจากอเมริกามาปรับใช้กับสังคมไทย มีการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากสังคมนิยมแบบพอเลี้ยงชีพ เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกโดยอิงอาศัยทุนจากต่างชาติ การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ในปี พ.ศ.๒๕๐๔ เป็นต้นมา ทำให้สถาบันอุดมศึกษาไทยมีการขยายจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ฉะนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานฝีมือ มีทักษะ และความต้องการไต่ระดับทางสังคมของกลุ่มชนชั้นใหม่ที่ได้รับอานิสงส์จากกลไกเศรษฐกิจทุนนิยมอุตสาหกรรมที่ช่วยยกฐานะทางเศรษฐกิจของพวกเขา ประเทศไทยนับแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ เป็นต้นมา จึงเกิดการขยายการศึกษาขนานใหญ่ทุกระดับ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการบงการของที่ปรึกษาสหรัฐอเมริกาและกลุ่มเทคโนโลยีไทย เพื่อตอบสนองโครงสร้างทุนนิยมทางเศรษฐกิจและนายทุนสถาบันการศึกษาที่เน้นความชำนาญเฉพาะด้านจึงขยายตัวเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว จนอาจเรียกได้ว่าเกิดภาวะมหาวิทยาลัยบูม กล่าวคือ มหาวิทยาลัยมีการขยายตัวไปตั้งตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศไทย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยยังขยายขนาดและรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากอีกด้วย^๓

^๓ สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์, เรื่องเดียวกัน.

๒. มหาวิทยาลัยของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐ คือ สถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐและต้องบริหารจัดการตามรายการที่ได้รับจัดสรร

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงประเภทมหาวิทยาลัยประเภทมหาวิทยาลัยของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๗ ก ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “สถาบันอุดมศึกษา” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

จากคำนิยามสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๓ ในคำนิยาม “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ” จะพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว มีอยู่ ๓ ประเภท ดังนี้^๔

๒.๑ มหาวิทยาลัยมีกฎหมายเฉพาะ และเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังไม่ออกนอกระบบ มหาวิทยาลัยมีกฎหมายเฉพาะ เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นราชการมีฐานะเทียบเท่า “กรม” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยนครพนม สถาบันวิทยาลัยชุมชน สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ และมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

^๔ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, *หน่วยงานในสังกัดกระทรวง*, สืบค้นจาก <https://www.mhesi.go.th/home/index.php/aboutus/webblink> เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๓

๒.๒ มหาวิทยาลัยราชภัฏ เมื่อพิจารณาศึกษาถึงมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ เป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีฐานะเทียบเท่า “กรม” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ในปัจจุบัน มีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้งหมด ๓๘ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี, มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง, มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี, มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด, มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี และมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

๒.๓ มหาวิทยาลัยราชภัฏ เมื่อพิจารณาศึกษาถึงมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ มีฐานะเทียบเท่า “กรม” เป็นนิติบุคคลมหาชน ในปัจจุบัน มีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้งหมด ๙ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

๓. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ การตัดสินใจส่วนใหญ่ ในกระบวนการบริหาร สิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัย แยกตัดสินใจและวินิจฉัยด้านการบริหารและวิชาการระดับสูงออกจากกัน เน้นการบริหารในรูปแบบบุคคลในแต่ละระดับ ใช้ระบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงิน

ที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง (Past Auditing) จากงบประมาณรูปเงินก้อน (Block Grant) และมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้อย่างอิสระ การพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือเป็นนวัตกรรมอุดมศึกษา เนื่องจากเดิมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับการจัดตั้งให้เป็น “ส่วนราชการ” ใช้กฎระเบียบการดำเนินงานของทางราชการเป็นหลัก ซึ่งกฎเกณฑ์และระเบียบของทางราชการหลายอย่างไม่เหมาะกับมหาวิทยาลัย การแสวงหาและพัฒนารูปแบบ ระบบและวิธีการใหม่จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถกระทำการกิจได้ดีขึ้น มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประเทศ และให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศชาติให้สามารถแข่งขันได้ จึงเป็นเรื่องใหม่หรือนวัตกรรมที่ท้าทายความสามารถในการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยไทยเป็นอย่างมาก^๕

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับและกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร หน่วยงานอื่นของประเภทนี้ไม่ใช่หน่วยราชการ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ และไม่ใช่องค์การมหาชน แต่เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริการสาธารณะและไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร มีอยู่ ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง กับประเภทที่สองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้^๖

๓.๑ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง คือ จะอยู่ในกำกับของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีดังต่อไปนี้ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, มหาวิทยาลัยมหิดล, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ, มหาวิทยาลัยบูรพา, มหาวิทยาลัยทักษิณ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, มหาวิทยาลัยพะเยา, สถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, มหาวิทยาลัยแม่โจ้, สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

^๕ วิจิตร ศรีสะอ้าน, *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๙.

^๖ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, *หน่วยงานในสังกัดกระทรวง*, สืบค้นจาก <https://www.mhesi.go.th/home/index.php/aboutus/weblink> เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๓

๓.๒ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น
ปัจจุบันมีเฉพาะมหาวิทยาลัยนวมินทราชินีแห่งเดียวที่อยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔) ซึ่งต่อมามหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยนวมินทราชินี (พระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นมหาวิทยาลัยนวมินทราชินี พ.ศ. ๒๕๕๖)

๔. กฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

กฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย แบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัย และกฎหมายการจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

๔.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา

กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของมหาวิทยาลัย การบริหารจัดการการศึกษา บุคลากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการศึกษาของมหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาอุดมศึกษาในปัจจุบัน ประกอบด้วย^๗

(๑) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) พระราชบัญญัติสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

(๔) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

(๕) พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒

(๖) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒

(๗) พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒

(๘) พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

^๗ เรื่องเดียวกัน.

(๙) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๖)

พ.ศ. ๒๕๖๒

(๑๐) พระราชบัญญัติการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ การวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒
ฯลฯ

๔.๒ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย แบ่งออกได้เป็น ๔ กลุ่มย่อย คือ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ

๔.๒.๑ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของรัฐ

ปัจจุบันมีกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของรัฐ รวม ๒๖ ฉบับ และกฎหมายเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยอีก ๑ ฉบับ ดังนี้^๔

- (๑) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓
- (๒) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๓) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ ราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐
- (๔) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามงกุฎราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐
- (๕) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑
- (๖) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๔๑
- (๗) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐
- (๘) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๕๐
- (๙) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๕๐
- (๑๐) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๑๑) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๑๒) (ก) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓
(ข) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัย

^๔ อนุชาติ คงมัลย์, เอกสารองค์ความรู้ เรื่อง มหาวิทยาลัย: กฎหมายและคำวินิจฉัยของศาล, กรุงเทพฯ: สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๕๘.

กรุงเทพมหานครซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นมหาวิทยาลัยนวมินทราชินี และมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราชินี พ.ศ. ๒๕๕๓

ฯลฯ

๔.๒.๒ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่ใช้บังคับในปัจจุบันจำนวน ๑๒ ฉบับ มีดังนี้^๙

- (๑) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑
- (๒) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓
- (๓) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓
- (๔) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. ๒๕๓๗
- (๕) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑
- (๖) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗
- (๗) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. ๒๕๔๗
- (๘) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘
- (๙) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘
- (๑๐) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๘
- (๑๑) พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ. ๒๕๕๐
- (๑๒) พระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๘

๔.๒.๓ กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

กฎหมายสถาบันในอุดมศึกษาเอกชนที่ใช้บังคับในปัจจุบันจำนวน ๑ ฉบับ คือ^{๑๐} พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๒.๔ กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ

นอกจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ เช่น สถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญาหรือ

^๙ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, เรื่องเดียวกัน.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน

ความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติหรือรัฐบาลต่างประเทศ ตัวอย่าง เช่น^{๑๑} พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐

๔.๓ กฎหมายการจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

กฎหมายการจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายศาล และกฎหมายปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่างๆ เช่น^{๑๒}

- (๑) พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓
- (๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
- (๓) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
- (๔) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
- (๕) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ฯลฯ

๕. ลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างไปจากส่วนราชการโดยทั่วไป

แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และเป็นที่รับทราบและเข้าใจโดยทั่วไป ทั้งจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีมาก่อนการปฏิรูปการศึกษา (ซึ่งกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมีสถานะเป็นกรมในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย) และจากความเข้าใจของบุคลากรในมหาวิทยาลัยและในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐมีสถานะเทียบเท่ากรม และอธิการบดีมีสถานะเทียบเท่ากับอธิบดี ในระบบราชการก็ตาม แต่แท้ที่จริงแล้ว มหาวิทยาลัยของรัฐมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างไปจากกรมทั้งหลายในระบบราชการส่วนกลาง ความแตกต่างหรือการมีลักษณะพิเศษเฉพาะของมหาวิทยาลัยของรัฐเหล่านี้ เป็นความแตกต่างในหลักการสำคัญที่ทำให้โครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่และกระบวนการบริหารงานมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างไปจากโครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นและลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยของรัฐเช่นนี้ ยังคงมีอยู่ต่อไป แม้เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาและสร้างกรอบความคิดทางกฎหมายและการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงจะต้องเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจลักษณะพิเศษของความเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ทั้ง ๔ ประการ ดังต่อไปนี้^{๑๓}

^{๑๑} อนุชาติ คงมาลัย, เรื่องเดียวกัน

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน

^{๑๓} สุรพล นิติไกรพจน์, *กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา*, กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, ๒๕๕๗.

๕.๑ มหาวิทยาลัยของรัฐมีพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะ

มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต่างฉบับกัน ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งรวมในลักษณะเป็นกลุ่มมหาวิทยาลัยที่กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างการบริหารงานให้เป็นอย่างเดียวกัน เช่น ในกรณีกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เป็นต้น การจัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเองเช่นนี้ทำให้มหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนให้ต้องดำเนินการ มีลักษณะวิธีการดำเนินกิจการมหาวิทยาลัย มีโครงสร้างองค์การบริหารและมีระบบบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการระดับกรมทั้งหลาย ซึ่งไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมขึ้นโดยเฉพาะ หากแต่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวที่กำหนดให้มีกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ขึ้นรวมกันทั้งหมด และมีโครงสร้างการจัดองค์กรและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง แต่ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือกรอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานในระดับกรมไว้

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเอง และสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารและวิธีการดำเนินงานตลอดจนกรอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่แตกต่างกันได้นี้เอง ที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างและไม่ต้องใช้วิธีการปฏิบัติงานอย่างเดียวกับส่วนราชการในระดับกรมทั้งหลายดังที่เคยมีความเข้าใจผิดในเรื่องดังกล่าวมาก่อนหน้านี้

๕.๒ มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชน

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐทุกฉบับ กำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคล การเป็นนิติบุคคลขององค์กรในภาคมหาชน มีความหมายว่า นิติบุคคลนั้นจะมีความเป็นอิสระของตนโดยเฉพาะ แยกต่างหากมาจากรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชนหลักในการบริหารประเทศ และเป็นการรับรองความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งอย่างมีนัยสำคัญ เพราะการเป็นนิติบุคคลนั้น หมายความว่า องค์กรนั้นสามารถมีเจตจำนงเป็นของตนเองโดยเฉพาะ มีทรัพย์สินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองและจัดการทรัพย์สินของตนได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากบุคคลอื่น มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือจ้างบุคลากรให้เป็นบุคลากรของตนเองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ สามารถก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ได้ และสามารถฟ้องร้องคดีเรียกร้อยสิทธิของตนจากบุคคลอื่นต่อศาลหรืออาจต้องถูกฟ้องร้องคดีเรียกร้อยสิทธิของตนจากบุคคลอื่นต่อศาลหรืออาจต้องถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบในการกระทำของตนในศาลได้ด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงเป็นพื้นฐานหรือองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นอิสระของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เพราะเป็นการเริ่มต้นประกาศการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ขององค์กรนั้นๆ นั้นเอง และการมีลักษณะเป็นนิติบุคคลก็เป็นหลักฐานสำคัญที่รับรองและ

แสดงสถานภาพในการที่จะดำเนินงานจัดการอุดมศึกษาต่อไปให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐ

๕.๓ มหาวิทยาลัยของรัฐมีขอบวัตถุประสงค์ที่จำกัด ชัดเจน

ตรงกันข้ามกับหน่วยงานภายในระดับกรมในระบบราชการที่ไม่มีขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ว่าจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ใด เพราะกรมเป็นส่วนราชการภายในกระทรวง จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวางแล้วของกระทรวงแต่ละกระทรวง มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีขอบวัตถุประสงค์และภารกิจที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ที่ระบุเจตนาของรัฐที่มอบหมายมาให้มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งรับผิดชอบภารกิจเฉพาะเรื่องที่ปรากฏอย่างชัดเจน และโดยปกติแล้วมหาวิทยาลัยของรัฐก็จะถูกกำหนดให้รับผิดชอบภารกิจหลัก ๔ ประการ ได้แก่ การจัดการศึกษาอบรมชั้นสูงเพื่อผลิตบัณฑิตออกไปรับใช้สังคม การศึกษาค้นคว้าและการวิจัยในวิชาการชั้นสูง การให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ภารกิจทั้ง ๔ ประการ หลักซึ่งอาจมีภารกิจอื่นมาผนวกเพิ่มเติมขึ้นได้บ้างตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เช่น กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏอาจมีพันธกรณีที่จะต้องเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เพิ่มเติมขึ้นอีก เป็นต้น กล่าวคือ มหาวิทยาลัยของรัฐย่อมจะไม่สามารถดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ที่ออกไปนอกขอบของอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแจ้งชัดในพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้วนี้ได้

๕.๔ มหาวิทยาลัยของรัฐบริหารจัดการเบ็ดเสร็จโดยสภามหาวิทยาลัย

สายการบังคับบัญชาและอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัยของรัฐ จะจบลงที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุด และไม่มีสายการบังคับบัญชาใดที่สูงไปกว่าสภามหาวิทยาลัยอีกแล้วในการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยของรัฐ ไม่มีปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีที่จะส่งการบังคับบัญชาการใดๆ ต่อมหาวิทยาลัยได้ดังกรณีที่อยู่ในส่วนราชการระดับกรมทั้งหลาย สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดและเป็นองค์กรสุดท้ายในการตัดสินใจในทุกๆ เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งหรือถอดถอนอธิการบดี คณบดี เห็นชอบให้ดำเนินการหรือยกเลิกการจัดการศึกษาหลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่ง ให้หรือเพิกถอนปริญญาบัตร กำหนดค่าจ้าง ค่าตอบแทนบุคลากรต่างๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสม บริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไปตลอดจนถึงยุบเลิกหรือตั้งคณะหรือหน่วยงานใดๆ ในมหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้

นอกจากสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารงานสูงสุดแล้ว ความแตกต่างจากระบบราชการอย่างมีนัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารงานที่มีลักษณะเป็น

องค์กรกลุ่ม (Collective Organ) ซึ่งมีองค์ประกอบหลากหลาย มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การนัดประชุม การลงมติและวิธีการดำเนินงานไว้โดยเฉพาะต่างไปจากโครงสร้างของการตัดสินใจสูงสุดที่เป็นองค์กรเดียวที่อยู่ในรูปของอธิบดีหรือปลัดกระทรวงที่เป็นอยู่ในระบบราชการ ซึ่งแม้จะเป็นการกำหนดให้มีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดเพียงคนเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการหรือตัดสินใจในกิจการของกรมหรือของกระทรวง แต่องค์กรบริหารในลักษณะองค์กรเดียวในระบบราชการเหล่านี้ก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดในหน่วยงานของตน เพราะยังมีสายการบังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปตามลำดับชั้น จนถึงรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ในขณะที่สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสุดท้ายของการบริหารงานมหาวิทยาลัย และไม่มีผู้บังคับบัญชาที่จะมาสั่งการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือทบทวนการตัดสินใจใดๆ ของสภามหาวิทยาลัยได้อีก

๖. ข้อแตกต่างของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

อันที่จริงแล้ว มหาวิทยาลัยไทยถูกจัดตั้งขึ้นโดยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับมาตั้งแต่ต้น จึงทำให้โครงสร้างและระบบบริหารมหาวิทยาลัยแตกต่างไปจากส่วนราชการระดับกรมทั้งหลาย ดังจะเห็นได้จากการเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยแห่งแรกภายหลังการจัดระบบบริหารราชการแบบใหม่ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ซึ่งก็คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.๒๔๗๗ ซึ่งไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการมาตั้งแต่แรก โดยเป็นแต่เพียงนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะและมีได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมใด แต่เมื่อปี พ.ศ.๒๔๙๕ ในกระแสความพยายามควบคุมอำนาจการดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยอันเป็นที่รวมของผู้คนที่มีความรู้สมัยใหม่ซึ่งเป็นการพยายามของผู้มีอำนาจทางการเมือง ในเวลานั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ถูกดึงกลับเข้ามาสู่การเป็นส่วนราชการอีกหนึ่งแห่งหนึ่งด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกๆ แห่งต่อมาก็เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน คือ ให้มีสถานะเป็นส่วนราชการระดับกรม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเริ่มต้นที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในปี พ.ศ.๒๕๓๓ จึงไม่ใช่สิ่งใหม่ เป็นแต่เพียงกลับไปสู่รากฐานและสถานะเดิมที่เหมาะสมสำหรับการเป็นองค์การจัดการศึกษา ค้นคว้าวิชาการ และผลิตบัณฑิตออกไปสู่สังคม อันเป็นลักษณะเฉพาะที่ควรเป็นขององค์กรในลักษณะมหาวิทยาลัยเท่านั้น^{๑๔}

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน

ดังนั้น แม้มหาวิทยาลัยของรัฐจะเป็นส่วนราชการ แต่ก็มีลักษณะเฉพาะที่เป็นอิสระแตกต่างไปจากส่วนราชการในระดับกรมอื่นๆ เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ประเด็น ได้แก่ ในเรื่องการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๖.๑ ความแตกต่างในเรื่องการบริหารงานทั่วไป

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังต้องดำเนินการตามแนวทางและนโยบายที่รัฐ โดยกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นผู้กำหนด และขอให้สภามหาวิทยาลัยไปดำเนินการ เท่าที่ไม่ขัดกับแนวทางหรือหลักการที่สภามหาวิทยาลัยเคยมีมติไว้ การเปิดการเรียนการสอน การรับนักศึกษา ทิศทางการผลิตบัณฑิต สาขาวิชาที่ควรเพิ่มหรือลดจำนวนการรับเข้าศึกษา ในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ แม้จะมีความเป็นอิสระในการบริหาร แต่มหาวิทยาลัยในระบบราชการก็จะต้องนำเอาแนวนโยบายหรือทิศทางหลัก (ซึ่งในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีมากนัก) ของฝ่ายนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลไปดำเนินการด้วย ทั้งนี้ เพราะการขอตั้งส่วนงานใหม่ การจัดตั้งคณะใหม่ หรือการเปิดสาขาวิชาใหม่ ยังต้องเสนอแผนงานและค่าของงบประมาณ ตลอดจนต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนรวมทางการศึกษาของรัฐด้วย การจัดตั้งคณะหรือส่วนงานใหม่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบเพื่อให้เป็นกรอบในการขอรับการสนับสนุนทางงบประมาณและบุคลากรจากรัฐ อีกทั้งมหาวิทยาลัยก็มีอิสระที่จะดำเนินการเรื่องเหล่านี้ได้เอง หากมีทรัพยากรและบุคลากรของตนเองอย่างเพียงพอ โดยไม่ต้องขอรับการสนับสนุนเพิ่มจากรัฐก็ตาม

แม้จะมีระบบบริหารที่ค่อนข้างเป็นอิสระที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง แต่มหาวิทยาลัยในระบบราชการก็ยังคงยึดโยงอยู่กับระบบการบังคับบัญชาของรัฐในบางจุด ดังกรณีที่อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของแต่ละมหาวิทยาลัยยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการของปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาลงโทษทางวินัยในกรณีที่สภามหาวิทยาลัยไม่ใช้อำนาจดำเนินการในกระบวนดังกล่าว เป็นต้น

ในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระ การตัดสินใจจัดตั้งหน่วยงาน เปิดสาขาวิชาหรือคณะวิชาใหม่ๆ การขยายพื้นที่บริการไปยังวิทยาเขตใหม่ๆ หรือการดำเนินการกำหนดทิศทางการบริหารงานล้วนแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

ตารางที่ ๑ สรุปข้อแตกต่างในเรื่องการบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ^{๑๕}

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๑. รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นรายการ กรณีเบิกจ่ายไม่หมดให้ส่งเงินดังกล่าวคืนคลัง	๑. รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐจึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น
๒. รายได้ของมหาวิทยาลัยจะต้องนำส่งกระทรวงการคลังในรายการต่อไปนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ค่าขายของเบ็ดเตล็ด - ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด - ค่าปรับ - เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน - เงินชดเชยค่าเสียหายจากการละเมิด - เงินชดเชยการผิดสัญญาการศึกษาอบรมดูงาน - รายได้เบ็ดเตล็ด 	๒. รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย
๓. อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการของปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	๓. อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการของปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยอธิการบดีอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย

^{๑๕} สืบเคราะห์ข้อมูลจาก สุรพล นิติไกรพจน์, *กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา*, กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, ๒๕๕๗ และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ ๑ สรุปข้อแตกต่างในเรื่องการบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ (ต่อ)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>๔. การเปิดการเรียนการสอน การรับนักศึกษา ทิศทางการผลิตบัณฑิต สาขาวิชาที่ควรเพิ่มหรือลด จำนวนการรับเข้าศึกษาในเรื่องต่างๆ เหล่านี้แม้จะมีความเป็นอิสระในการบริหาร แต่มหาวิทยาลัยในระบอบราชการก็ต้องนำเอาแผนนโยบายหรือทิศทางหลัก ของฝ่ายนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลไปดำเนินการด้วย ทั้งนี้ เพราะการขอตั้งส่วนงานใหม่ การจัดตั้งคณะใหม่ หรือการเปิดสาขาวิชาใหม่ ยังต้องเสนอแผนงานและค่าของประมาณ ตลอดจนต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนรวมทางการศึกษาของรัฐด้วย การจัดตั้งคณะหรือส่วนงานใหม่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบ</p>	<p>๔. การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระ การตัดสินใจจัดตั้งหน่วยงาน เปิดสาขาวิชาหรือคณะวิชาใหม่ๆ การขยายพื้นที่บริการไปยังวิทยาเขตใหม่ๆ หรือการดำเนินการกำหนดทิศทางการบริหารงานล้วนแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยทั้งสิ้น</p>
<p>๕. มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (หมายเลขที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑) วินิจฉัยเรื่องอายุของอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี ไม่สามารถดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้</p> <p>ต่อมามีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (หมายเลขที่ อบ.๑๑-๑๒/๒๕๖๓) วินิจฉัยเรื่องอายุของอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี โดยตัดสินว่าผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี สามารถดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้</p>	<p>๕. มหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ สามารถแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยอายุเกิน ๖๐ ปีได้ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในคำนิยาม “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ”</p>

ตารางที่ ๑ สรุปข้อแตกต่างในเรื่องการบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ (ต่อ)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>ปัจจุบันยังไม่มีเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานว่า อธิการบดี และผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ จำกัด อายุไม่เกิน ๖๐ ปีหรือไม่ ซึ่งจากคำพิพากษาของ ศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงยังไม่สามารถใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานได้ เนื่องจากมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น</p>	
	<p>๖. มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการ ชื้อจากเงินรายได้ให้ เป็น นกรรมสิทธิ์ของ มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุ ได้ รายได้จากการดำเนินงาน ถือเป็นรายได้ของ มหาวิทยาลัย</p>
	<p>๗. มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงิน และระบบ บัญชีที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐาน และนโยบายการบัญชีที่รัฐบาลกำหนด การใช้จ่าย เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จะต้องกำหนดเป็นงบ ประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติของ สภามหาวิทยาลัย</p>

๖.๒ ความแตกต่างในการบริหารงานบุคคล

มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการมีระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบมาตรฐานกลาง ที่ดูแลโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กพอ.) ที่กำหนดลักษณะ ระดับ ตำแหน่ง ค่าตอบแทน ตลอดจนกำหนดจำนวนที่เหมาะสมให้แก่แต่ละมหาวิทยาลัยในการมีกรอบอัตรา กำลังเพื่อรองรับภารกิจของตน ทั้งยังได้รับงบประมาณแผ่นดินสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือนและค่าตอบแทน ของข้าราชการ กพอ. เหล่านี้โดยผ่านงบประมาณหมวดเงินเดือน ที่รัฐจัดสรรให้ในแต่ละปีด้วย ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ เช่น การปรับเพิ่มเงินเดือน การปรับฐานเงินเดือนหรือเงินประจำ ตำแหน่งในระดับประเทศของระบบราชการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็จะได้รับผลกระทบ และมีความเปลี่ยนแปลงไปด้วยตามกรอบหลักเกณฑ์กลางของการบริหารงานภาครัฐ

สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับ การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ค่าตอบแทนสวัสดิการ และหลักเกณฑ์ความก้าวหน้าของบุคลากรเป็นเรื่องของแต่ละมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติ อย่างเดียวกันในแต่ละมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงอาจมีระบบค่าตอบแทนที่สูงกว่า มีความมั่นคงน้อยกว่า หรือนำระบบสัญญาจ้างงานมาใช้กับระบบบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับได้เอง โดยไม่ต้อง เปรียบเทียบหรืออ้างอิงจากส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยอื่นๆ เว้นแต่บุคลากรที่เปลี่ยนสถานภาพจาก มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเดิม ที่อาจมีหลักประกันความมั่นคงและสถานะการเป็นข้าราชการเดิม ที่มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติต่อผู้นั้นไม่ได้ด้วยไปกว่าเดิม ตามที่มีข้อยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาลของ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในเรื่องการบริหารงานบุคคลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐ ทั้ง ๒ ประเภทก็เริ่มมีน้อยลงมาเรื่อยๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อรัฐไม่อนุญาตให้มหาวิทยาลัยที่เป็น ส่วนราชการบรรจุข้าราชการเพิ่มขึ้น แต่ใช้หลักเกณฑ์การบรรจุพนักงานมหาวิทยาลัยทำนองเดียวกับ บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับ อันส่งผลให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่ยังคงเป็น ข้าราชการอยู่มีจำนวนน้อยลงเรื่อยๆ และบุคลากรประเภทใหม่ที่เรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัย ในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจนมีมากกว่าข้าราชการ ซึ่งทำให้อำนาจบริหาร งานบุคคลของมหาวิทยาลัยมีเพิ่มมากขึ้นตลอดตามจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยที่เพิ่มขึ้น และสามารถ กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการบริหารงานบุคคลที่ใช้สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยเหล่านี้ ในทำนอง เดียวกับอำนาจการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับที่มีต่อบุคลากรของตนนั่นเอง

ตารางที่ ๒ สรุปข้อแตกต่างในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ^{๑๖}

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>๑. มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารงานบุคคลในส่วนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นระบบมาตรฐานกลาง ที่ดูแลโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กพอ.) ที่กำหนดลักษณะ ระดับตำแหน่ง ค่าตอบแทน ตลอดจนกำหนดจำนวนที่เหมาะสมให้แก่แต่ละมหาวิทยาลัยในการมีกรอบอัตรากำลังเพื่อรองรับภารกิจของตน ทั้งยังได้รับงบประมาณแผ่นดินสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการ กพอ. เหล่านี้โดยผ่านงบประมาณหมวดเงินเดือน ที่รัฐจัดสรรให้ในแต่ละปี</p>	<p>๑. มหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารงานบุคคล การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ค่าตอบแทนสวัสดิการ และหลักเกณฑ์ความก้าวหน้าของบุคลากรเป็นเรื่องของแต่ละมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเดียวกันในแต่ละมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงอาจมีระบบค่าตอบแทนที่สูงกว่า มีความมั่นคงน้อยกว่า หรือนำระบบสัญญาจ้างงานมาใช้กับระบบบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับได้เอง โดยไม่ต้องเปรียบเทียบกับหรืออ้างอิงจากส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เว้นแต่บุคลากรที่เปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเดิม ที่อาจมีหลักประกันความมั่นคงและสถานะการเป็นข้าราชการเดิม ที่มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติต่อผู้นั้นไม่ด้อยไปกว่าเดิม ตามที่มีข้อยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับนั้น ๆ</p>
<p>๒. มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารงานบุคคลในส่วนพนักงานมหาวิทยาลัย การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ค่าตอบแทนสวัสดิการ และหลักเกณฑ์ความก้าวหน้าของบุคลากรเป็นเรื่องของแต่ละมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเดียวกันในแต่ละมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงอาจมีระบบค่าตอบแทนที่สูงกว่า มีความมั่นคงน้อยกว่า หรือนำระบบสัญญาจ้างงานมาใช้กับระบบบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยได้เอง โดยจะต้อง</p>	

^{๑๖} สืบเคราะห์ข้อมูลจาก สุรพล นิติไกรพจน์, *กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา*, กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, ๒๕๕๗ และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ ๒ สรุปข้อแตกต่างในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยใน
กำกับของรัฐ (ต่อ)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญ คือ อนุมัติในหลักการ ให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้างในลักษณะ การจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลา ชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ บุคลากร สาย ก. จ้างในอัตราข้าราชการแรกบรรจุซึ่งเป็น อัตราปัจจุบันบวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ ๗๐ ของอัตราแรกบรรจุ บุคลากรสาย ข. และสาย ค. จ้างในอัตราข้าราชการแรกบรรจุซึ่งเป็นอัตรา ปัจจุบัน บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ ๕๐ ของ อัตราแรกบรรจุ</p>	
<p>๓. หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร.๑๓๐๕/๗๖๗๐ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ทุกส่วนราชการ ทราบว่า มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติบัตร ประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๔๔ (กำหนดให้ลูกจ้างประจำส่วนราชการ พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาของ รัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ)</p>	
<p>๔. หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม.๐๒๐๒.๖(๘)/๒๗๐๒๐ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ก.ม.มีมติว่า การลาออกจากราชการได้ สมควรรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p>	

ตารางที่ ๒ สรุปข้อแตกต่างในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ต่อ)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หากบุคคลดังกล่าวไม่ได้รับเลือกตั้ง ไม่สามารถบรรจุบุคคลที่ขอลาออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้</p>	
<p>๕. หนังสือคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ที่ นร.๐๗๐๗.๔.๓/๗๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ มีมติว่า การรับโอนข้าราชการประเภทอื่นมาเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมติ คปร. ที่กำหนดให้ใช้วิธีการจ้างบุคคลเข้ามาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแทนการบรรจุข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใหม่หรือรับโอนข้าราชการมาจากส่วนราชการอื่น เพราะไม่ต้องการให้มีการเพิ่มจำนวนข้าราชการซึ่งจะเป็นปัญหาและภาระผูกพัน</p>	
<p>๖. หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม๐๒๐๒.๔/๗๑๕๙ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๔ ข้อ ๒. การแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งบริหารในหน่วยงาน ภายในที่สภามหาวิทยาลัยตั้งขึ้น ถ้าหน่วยงานนั้นมีข้าราชการอยู่ด้วย ผู้บริหารที่เป็นพนักงานมีอาจบังคับบัญชาข้าราชการได้ เพราะอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาจะต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนด แต่หากหน่วยงานนั้นไม่มีข้าราชการ การบังคับบัญชา</p>	

ตารางที่ ๒ สรุปข้อแตกต่างในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยใน
กำกับของรัฐ (ต่อ)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>พนักงานด้วยกันให้เป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด</p> <p>ข้อ ๓. อัตราพนักงานเป็นอัตราที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ้างเพื่อทดแทนข้าราชการ ดังนั้น ตำแหน่งข้าราชการที่ว่างลง และได้รับอนุมัติให้โอนเงินเดือนไปตั้งจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนเพื่อจ้างพนักงานแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นตำแหน่งข้าราชการได้อีก</p> <p>ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ ข้อ ๒. เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิภาพ ให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามาดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะได้ สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ</p>	

๖.๓ ความแตกต่างในการบริหารงบประมาณและการเงิน

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการถูกบังคับปฏิบัติตามกฎหมาย วิธีการงบประมาณให้ทำคำขอตั้งงบประมาณแต่ละปี โดยกระบวนการแจกแจงรายการงบประมาณในลักษณะเดียวกับส่วนราชการทั้งหลายภายใต้แผนงานต่างๆ ที่กำหนดหรือได้รับความเห็นชอบไว้ เมื่องบประมาณประจำปีได้รับอนุมัติก็จะได้รับงบประมาณที่โอนมาในลักษณะเงินประจำงวด ที่อาจมีหลายงวดในแต่ละปีตามความเหมาะสมและความจำเป็นในการบริหารงบประมาณภาครัฐ และการใช้จ่ายก็ต้องเป็นไปตามรายการหรือแผนงานที่ได้รับความเห็นชอบไว้ นอกจากนี้ ในรายการรายจ่ายต่างๆ ที่กำหนดรายการไว้ในลักษณะเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ เช่น ค่าอาหารทำการนอกเวลา ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการต่างประเทศ ฯลฯ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินที่หน่วยงานกลางภาครัฐ เช่น กรมบัญชีกลาง เป็นต้น ประกาศกำหนดขึ้นไว้ให้ใช้กับส่วนราชการโดยทั่วไป โดยไม่อาจกำหนดยกเว้นอัตราหรือหลักเกณฑ์การจ่ายดังกล่าวได้ เพราะเป็นงบประมาณรายจ่ายที่มาจากเงินงบประมาณส่วนกลางของรัฐ ซึ่งจะต้องจ่ายภายใต้กรอบหลักเกณฑ์และอัตราเดียวกันกับส่วนราชการอื่น

สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การได้รับงบประมาณจากรัฐ ให้มาในลักษณะเป็นงบประมาณอุดหนุนเป็นก้อนในลักษณะที่เรียกว่า Block Grant ที่ใช้จ่ายตามความเหมาะสมและจำเป็นตามที่สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบ และหากได้ดำเนินการตามพันธกิจต่างๆ ไปแล้วและมีงบประมาณเหลืออยู่สามารถเก็บไว้เป็นเงินสะสมของมหาวิทยาลัยในกำกับนั้นได้โดยไม่ต้องส่งคืนดังกรณีมหาวิทยาลัยส่วนราชการ การกำหนดรายการรายจ่าย หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายต่างๆ ล้วนแต่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยเองทั้งสิ้น

ความแตกต่างในเรื่องการบริหารงบประมาณและการเงินระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนี้ ในปัจจุบันมีความสำคัญลดน้อยลงมาก เนื่องจากรัฐได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสัดส่วนที่ลดน้อยลง เมื่อเทียบกับการขยายตัวของงบประมาณภาครัฐ โดยนอกจากงบประมาณแผ่นดินในส่วนของงบเงินเดือนข้าราชการแล้ว มหาวิทยาลัยของรัฐก็จะได้รับงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุในลักษณะการเหมาจ่ายเป็นก้อนและในวงเงินที่ต่ำ เงินงบประมาณในหมวดนี้มักไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยแต่ละปีอยู่แล้ว จึงไม่เป็นประเด็นในเรื่องการคืนงบประมาณ เหลือจากนั้นก็เป็งบประมาณในหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งต้องดำเนินการตามรายการที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่นำเสนอและได้รับการอนุมัติอย่างเคร่งครัดและมักไม่เพียงพอ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของความเป็นส่วนราชการจึงมีความสำคัญน้อยลงในสถานการณ์ที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีสัดส่วนการใช้จ่ายเงินที่มาจากฟั่งพาดตนเองจากเงินรายได้จากการจัดการศึกษา การวิจัย และการบริการทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยจัดเก็บไว้เองได้ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ที่มีจำนวนมากกว่าเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีเช่นนี้

ตารางที่ ๓ สรุปข้อแตกต่างในการบริหารงบประมาณและการเงินของมหาวิทยาลัยของรัฐกับ
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ^{๑๖}

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๑. รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นรายการ ถือเป็นงบประมาณของรัฐบาล กรณีเบิกจ่ายไม่หมดให้ส่งเงินดังกล่าวคืนคลัง	๑. รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐจึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย เท่าที่จำเป็น
๒. รายได้ของมหาวิทยาลัยจะต้องนำส่งคลังในรายการต่อไปนี้ - ค่าขายของเบ็ดเตล็ด - ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด - ค่าปรับ - เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน - เงินชดเชยค่าเสียหายจากการละเมิด - เงินชดเชยการผิดสัญญาการศึกษาอบรมดูงาน - รายได้เบ็ดเตล็ด	๒. รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย
๓. การเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลจะต้องเบิกจ่ายเป็นรายการจากระบบ GFMS ยกเว้นเงินนอกงบประมาณ มหาวิทยาลัยสามารถบริหารจัดการได้ภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย	๓. มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากรายได้ที่ราชพัสดุได้ รายได้จากการทำงาน ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

^{๑๖} สืบเคราะห์ข้อมูลจาก สุรพล นิติไกรพจน์, *กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา*, กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, ๒๕๕๗. และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ ๓ สรุปข้อแตกต่างในการบริหารงบประมาณและการเงินของมหาวิทยาลัยของรัฐกับ
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ต่อ)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>๔. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ศธ ๐๕๑๑/ว ๑๒๐๘ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ กรณีไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ ในส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จะต้องมีการขอเงินไว้เบิกเหลือในปีได้อีก ๖ เดือน โดยถือว่ามิหนี่ผู้กพัน ต่อกรมบัญชีกลาง เป็นรายการ และหากมีงบประมาณเหลือจ่าย จะต้องส่งคืนคลัง</p>	<p>๔. มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงิน และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐบาลกำหนด การใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จะต้องกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย</p>
<p>๕. มหาวิทยาลัยมีการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามรูปแบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนด โดยรัฐบาลจะเน้นการตรวจสอบมากกว่าการควบคุมการบริหารจัดการ</p>	<p>๕. มหาวิทยาลัยสามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากคลังทั้งก่อน โดยสามารถบริหารการเงินได้ ภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดโดยมหาวิทยาลัย</p>
<p>๕. มหาวิทยาลัยสามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากคลังทั้งก่อน โดยสามารถบริหารการเงินได้ ภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดโดยมหาวิทยาลัย</p>	<p>๗. สามารถจัดระบบ เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ให้เป็นระบบเดียวกัน ภายใต้ระเบียบทางด้านการเงินของมหาวิทยาลัย</p>
	<p>๘. มหาวิทยาลัยมีอิสระในการกำหนดระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน งบประมาณ การจัดหา การจัดสรร และการใช้ทรัพยากรทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ</p>
	<p>๘. มหาวิทยาลัยสามารถวางแผนทางการเงินระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณจากรัฐบาล โดยสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย</p>

ตารางที่ ๓ สรุปข้อแตกต่างในการบริหารงบประมาณและการเงินของมหาวิทยาลัยของรัฐกับ
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ต่อ)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
	๑๐. ในส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่ต้องขอขัน งบประมาณเหลือมีปีต่อกรมบัญชีกลาง แต่การ ดำเนินการต่าง ๆ จะสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย
	๑๑. มหาวิทยาลัยมีการรายงานผลการใช้จ่าย งบประมาณตามรูปแบบของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกำหนด โดยรัฐบาลจะเน้นการตรวจสอบ มากกว่าการควบคุมการบริหารจัดการ

บทสรุป

เมื่อพิจารณาจากลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยที่มีความแตกต่างไปจากลักษณะของส่วนราชการโดยทั่วไป และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะ ที่กำหนดวัตถุประสงค์ ภารกิจ องค์กรบริหารงานและระบบการบริหารเฉพาะของตนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการที่เป็นกรมอื่นๆ ประกอบกับพัฒนาการของระบบการควบคุมมหาวิทยาลัยที่ปรับตัวไปสู่การให้ความสำคัญที่มากยิ่งขึ้นแก่มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ทั้งทางด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารการเงินและงบประมาณ การบริหารบุคคลจากการมอบอำนาจในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ให้มหาวิทยาลัยไปเป็นผู้ดำเนินการเอง และการที่มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุดในรูปองค์กรคณะบุคคล ที่ไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ ต่างจากส่วนราชการระดับกรม ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ สิทธิประโยชน์ของบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กับพนักงานมหาวิทยาลัย ที่ได้รับมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะต้องมีการศึกษาในเชิงลึกถึงแนวทางแก้ไขปัญหากลับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีกฎหมายกลาง แต่เป็นกฎหมายเฉพาะมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกัน เกิดความลักลั่นกัน

ของกฎหมาย ซึ่งควรจะศึกษา รวบรวมกฎหมายของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ว่ามหาวิทยาลัยใดมีความได้เปรียบ เสียเปรียบกันอย่างไร มีจุดอ่อน จุดแข็งอย่างไร ซึ่งถ้ากฎหมายฉบับใดมีความเสียเปรียบ ก็ควรจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม และต่อไปในอนาคตจะต้องมีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่ารัฐจะดูแลอย่างไร แต่สำหรับการบริหารจัดการก็เป็นเรื่องของสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเป็นผู้ดูแล

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม. *หน่วยงานในสังกัดกระทรวง*. สืบค้นจาก <https://www.mhesi.go.th/home/index.php/aboutus/weblink>. เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๓

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๕๑/๒๕๖๑). วินิจฉัย เรื่อง คดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย. สืบค้นจาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html> เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๓

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. (คดีหมายเลขแดงที่ อบ.๑๑-๑๒/๒๕๖๓). วินิจฉัย เรื่อง คดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย. สืบค้นจาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html> เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของ สถาบันอุดมศึกษา. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๐๑ ง ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐.

ฤทัย หงส์สิริ. *ศาลปกครองกับคดีพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, ๒๕๕๘.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๖๒. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๗ ก ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒.

ไมเคิล ไรท์. *ไมเคิล ไรท์ มองโลก*. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๔๙.

วิจิตร ศรีสะอ้าน. *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๙.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. “มหาวิทยาลัยของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา,” สำนักข่าวอิสรา. (๒๕๖๑). สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-article/70151-university-70151.html> เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๓

สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์. “จากมหาวิทยาลัยรัฐสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ : สาเหตุและผลกระทบ,” *ประชาไท*. สืบค้น จาก <https://prachatai.com/journal/2007/09/14118> เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๓

สุภาพร อาจเดช. เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง มหาวิทยาลัยนอกระบบ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕.

สุรพล นิติไกรพจน์. กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ,
๒๕๕๗.

สำนักงานสภามหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์. การบริหารพนักงานมหาวิทยาลัย : หนังสือเวียน
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัย. สืบค้นจาก [council.pcru.
ac.th > attachments > article](http://council.pcru.ac.th). เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๓

อนุชาติ คงมาลัย. เอกสารองค์ความรู้ เรื่อง มหาวิทยาลัย : กฎหมายและคำวินิจฉัยของศาล. กรุงเทพฯ :
สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๕๘.



สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียน ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา: เหลือवलััง แลหน้า การดำเนินการด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา

ดร. ภาคภูมิ มิ่งมิตร*

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ “อาเซียน (ASEAN)” ได้ฉลองอายุครบ ๕๐ ปี** ในฐานะที่เป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่แสดงถึงความร่วมมือของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันนิติบัญญัติที่ตระหนักถึงความสำคัญของการดำรงอยู่องค์กรดังกล่าว จึงได้มีการเตรียมการตั้ง “สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” ขึ้นมาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงตามพลวัตของประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก กล่าวคือ ในปี ๒๕๕๗ สำนักงานฯ ได้มีการเตรียมการให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญมีความพร้อมในการที่ “อาเซียน” จะเข้าสู่กระบวนการเป็น “ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)” ในปี ๒๕๕๘ ซึ่งจะนำมา

* ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

** สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) หรือปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ โดยมีสมาชิก ๕ ประเทศ ประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่อมา มีประเทศสมาชิกเพิ่มเติม ได้แก่ บรูไนดารุส-ซาลาม เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา ตามลำดับ จึงทำให้ปัจจุบันอาเซียนมีสมาชิก ๑๐ ประเทศ

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ และทุกภาคส่วนจะต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ๆ (อาทิ โจรระบาด ภัยพิบัติ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การก่อการร้าย และสิ่งแวดล้อม) รวมถึงมีความจำเป็นที่จะต้องรวมตัวกันเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (bargaining power) และขีดความสามารถทางการแข่งขัน (competitiveness) กับประเทศในภูมิภาคใกล้เคียง และในเวทีระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การเป็นองค์กรที่มีเพียงอายุยืนยาวมาถึง ๕๐ ปี เช่นนั้น มิได้เป็นหลักประกันว่าอาเซียนจะประสบความสำเร็จ และสามารถคงความสำคัญต่อไปในอนาคตทั้งต่อประเทศสมาชิกเอง และต่อการคงสถานะความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เนื่องจากยังมีข้อท้าทายที่อาเซียนกำลังเผชิญอยู่ และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ก้าวข้ามหรือฟันฝ่าอุปสรรคเหล่านั้นไปได้^๑ โดยบริบทนี้ ผู้เขียนบทความตระหนักดีว่าโดยภวิสัย (objectivity) องค์กรทุกภาคส่วน รวมทั้งองค์กรนิติบัญญัติอย่างรัฐสภา คงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากความท้าทายต่างๆ ที่อาเซียนกำลังเผชิญ (และจะต้องเผชิญในอนาคต) และโดยอัตวิสัย (subjectivity) ผู้เขียนก็มีความเห็นว่าเราสามารถเตรียมความพร้อมในการ “ตั้งรับ” กับความท้าทายดังกล่าวด้วยการทำความเข้าใจบทบาทและสถานะของตนเอง ในการสนองตอบต่อพลวัตของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

บทความเรื่อง “สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา: เหลียวหลัง แลหน้า การดำเนินการด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา” นี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มความเข้าใจถึงบทบาทและสถานะของศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ ๑. เพื่อนำเสนอภาพรวมการดำเนินงานของศูนย์ประชาคมรัฐสภาอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และนำเสนอทิศทางการดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ และ ๒. เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องศูนย์ประชาคมรัฐสภาอาเซียนแก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญ เพื่อสร้างสำนึกร่วมในการเป็น “เจ้าของ” (sense of belonging) ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ร่วมกันอย่างแท้จริง

บทความแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ เป็นการเกริ่นนำเพื่อนำเสนอภาพรวมของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ แบ่งเป็น ประวัติความเป็นมาของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ โดยย่อ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ โครงสร้างและระบบงานของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ และกระบวนการดำเนินงานของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ส่วนที่ ๒ นำเสนอบทสังเคราะห์ภาพรวมของการบูรณาการงานของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ และทิศทางการดำเนินการในอนาคต แบ่งเป็นภาพรวมการบูรณาการงานของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และทิศทางการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี ๒๕๖๔ และส่วนที่ ๓ ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายคือบทสรุป

^๑ ปราณี ทิพย์รัตน์, *ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง*, (กรุงเทพฯ: ทีเพรส, ๒๕๖๑).

ส่วนที่ ๑ เกริ่นนำ

๑.๑ ประวัติความเป็นมาของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ โดยสังเขป

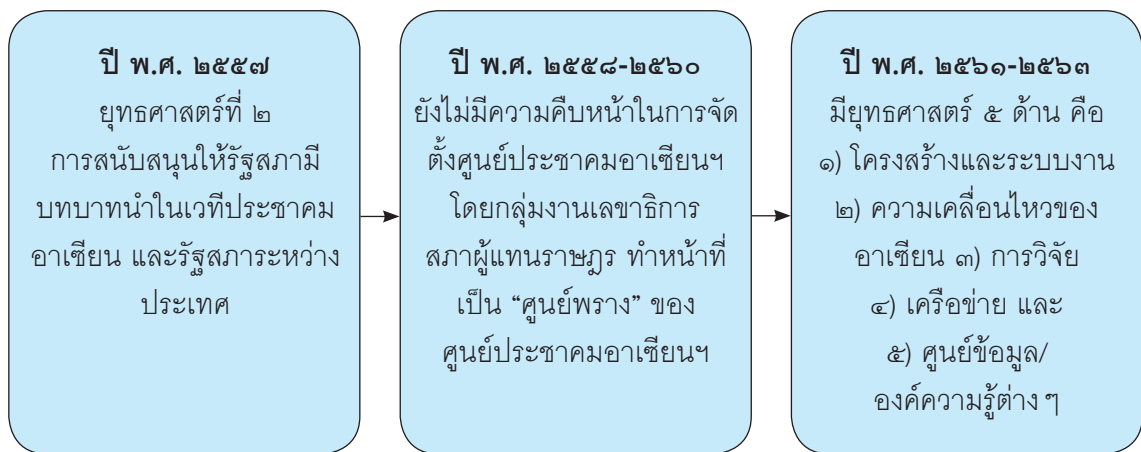
ภาคภูมิ มิ่งมิตร อธิบายถึงภูมิหลังของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ว่า ในปี ๒๕๕๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสนับสนุนให้รัฐสภามีบทบาทนำในเวทีประชาคมอาเซียนและรัฐสภาระหว่างประเทศ โดยมีผลการดำเนินการที่สำคัญ คือ มีการจัดตั้งศูนย์ หรือ กลุ่ม หรือหน่วยงานด้านประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และวางระบบงานด้านประชาคมอาเซียนของสำนักงานฯ ประกอบด้วย (ก) โครงสร้างและระบบงานของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ (ข) ระบบงานด้านกระบวนการนิติบัญญัติในด้านประชาคมอาเซียน และ (ค) ระบบงานด้านการต่างประเทศในประชาคมอาเซียน จากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๐ ก็ยังไม่มีความคิดหน้าในการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากนัก กล่าวคือ ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ยังคงมีสถานะเป็น “ศูนย์พราง” โดย สำนักงานฯ มีการมอบหมายให้กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของสำนักงานฯ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งนำไปสู่กรอบแผนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทขององค์การเพื่อนำไปการสนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สภานิติบัญญัติ (สนช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และตลอดจนสมาชิกรัฐสภา (ที่จะมาจากการเลือกตั้ง) ให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล และเพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาองค์การให้มีความชัดเจนต่อเนื่อง สอดคล้องกับบริบท และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปภายใต้วิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงเพื่อสนับสนุนบทบาทภารกิจสภานิติบัญญัติให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน” และวิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา “องค์การที่เป็นเลิศในการส่งเสริม สนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ”^๒

โดยในกรอบแผนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ปีพ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ กำหนดระบบงานด้านประชาคมอาเซียนของสำนักงานฯ ไว้ ๕ ด้าน คือ (๑) ด้านโครงสร้าง และระบบงาน (๒) ด้านยุทธศาสตร์และความเคลื่อนไหวของอาเซียน (๓) ด้านการ

^๒ ภาคภูมิ มิ่งมิตร, “บทบาทสำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับการสนับสนุนงานด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน: โอกาสและความท้าทายสำหรับรัฐสภาไทย,” รายงานการศึกษาล้วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑๒ กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า ๑๘ - ๑๙.

วิจัย และพัฒนานโยบาย และกฎหมายอาเซียน (๔) ด้านพัฒนาเครือข่ายการทำงานด้านประชาคมอาเซียน และ (๕) ด้านศูนย์ข้อมูล องค์กรความรู้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งนอกจากจะพิจารณาถึงภาพรวมของแผนแม่บทแล้ว ยังพิจารณาถึงบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๒๕ การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากความร่วมมือของอาเซียน และการขับเคลื่อนภายใต้กรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ตามลำดับเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๓ สามารถนำเสนอได้ตามแผนภาพที่ ๑

แผนภาพที่ ๑ การดำเนินการของสำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนฯระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๓



๑.๒ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ

จากที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ มีขอบข่ายการดำเนินงานที่สำคัญ ๕ ด้าน อันเป็นกรอบในการกำหนด วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานต่างๆ ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ดังนี้

๑) เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่บูรณาการองค์ความรู้ด้านประชาคมอาเซียน เช่น ระบบรัฐสภาอาเซียน โดยเฉพาะองค์ความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนด้านนิติบัญญัติ เช่น กฎหมายในกลุ่มอาเซียน การพิจารณากฎหมายในกลุ่มอาเซียนของรัฐสภา กฎหมายเปรียบเทียบ ตราสารอาเซียน กระทั่งถามเกี่ยวกับตราสารอาเซียนของรัฐสภา และการบูรณาการกฎหมายภายในสู่การพัฒนากฎหมายอาเซียน เป็นต้น

๒) เพื่อเสริมสร้างการบูรณาการอาเซียนกับภายนอก เช่น การนำเสนอความรู้ด้านประชาคมอาเซียนสู่สาธารณะผ่านรายการโทรทัศน์ ASEAN Law และรายการวิทยุรัฐสภา^๓ รวมไปถึงการติดตามความเคลื่อนไหวของสถาบัน หรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวกับด้านประชาคมอาเซียน อาทิ ข้อมูลรวมความสัมพันธ์อาเซียนกับประเทศผู้สังเกตการณ์ของกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

๓) เพื่อสร้างเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียน โดยมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลผ่านเว็บไซต์กับเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียน^๔ และมีความร่วมมือในการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมกับเครือข่ายต่างๆ อีกด้วย^๕

๑.๓ โครงสร้างและระบบงานของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ

ปัจจุบัน (ตุลาคม ๒๕๖๓) ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ยังคงมีสถานะเป็น “ศูนย์พราง” ของสำนักงานฯ กล่าวคือ สำนักงานฯ ได้มอบหมายให้กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งเป็นกลุ่มงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ทำหน้าที่ “สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ”

^๓ รายการโทรทัศน์ ASEAN Law และรายการวิทยุรัฐสภา สืบค้นข้อมูลได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/ewt_dl_link.php?nid=2207&filename=aseanoutside2

^๔ อาทิ ฐานข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน (<http://asean-law.senate.go.th/th/>) ศูนย์อาเซียนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (<http://www.asean.chula.ac.th/>) ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (<https://nkc.kku.ac.th/nkc2018/en>) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม หรือ สกสว (<https://www.tsri.or.th/>) กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ(<https://www.mfa.go.th/asean/>)

^๕ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ได้ร่วมมือกับ สกสว และสถาบันพระปกเกล้า จัดกิจกรรมด้านประชาคมอาเซียนใน “โครงการ Parliamentary Commission 4.0” โดยจัดกิจกรรมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การจัดวางตำแหน่งประเทศไทยใหม่ สู่ Brand Thailand และ Soft Power” สำหรับบุคลากรของสำนักงานฯ และจัดการสัมมนาระดมสมองในหัวข้อเดียวกันนี้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการ สำนักรงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และยังร่วมมือกับศูนย์อาเซียนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการจัดสัมมนา สัปดาห์ จุฬาฯ-อาเซียน ครั้งที่ ๙ (The 9th Chula - ASEAN Week) ในหัวข้อ “ASEAN in the Post Covid-19: New challenges and next steps” ณ ศูนย์อาเซียนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมถึงการจัดโครงการแลกเปลี่ยนบุคลากรด้านนิติบัญญัติและด้านต่างประเทศในบริบทประชาคมอาเซียน เรื่อง “ความร่วมมือด้านนิติบัญญัติระหว่างไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และวัฒนธรรม: รูปแบบและความท้าทายต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประชาคมอาเซียน” ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย ด้วย

ไปพลางก่อน โดยตามยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๕^๖ มีการกำหนดโครงสร้างและระบบงาน ที่ได้วางแผนการดำเนินการในแต่ละปี ให้เกิดการจัดตั้ง “ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ” ให้ได้ในปี ๒๕๖๕ ซึ่งตามยุทธศาสตร์ฯ ของสำนักงานฯ มีการกำหนดกรอบโครงสร้างและการดำเนินการของ “ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ” ไว้ ๔ ด้าน คือ ๑) ด้านโครงสร้างและระบบงาน ๒) ด้านศูนย์สารสนเทศ การวิจัยและพัฒนากฎหมาย ๓) ด้านเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ และ ๔) ด้านพัฒนาบุคลากร สามารถแสดงรายละเอียดของเป้าหมายในแต่ละด้าน^๗

**ตารางที่ ๑ เป้าหมายการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ
 ตามยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนฯ ของสำนักงานฯ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๕**

เป้าหมายการดำเนินการในแต่ละด้าน	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑	ปี พ.ศ. ๒๕๖๒	ปี พ.ศ. ๒๕๖๓	ปี พ.ศ. ๒๕๖๔	ปี พ.ศ. ๒๕๖๕
ด้านโครงสร้างและระบบงาน	จัดทำแผนอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการโครงสร้างและระบบงานและเสนอต่อ อ.กร และ กร.	อ.กร. เห็นชอบให้มีการจัดตั้งศูนย์อาเซียนฯ ระดับกลุ่มงานในหน่วยงานกลางของรัฐบาลและให้มีการบูรณาการระบบงาน	ขยายผลจากการบูรณาการระบบงาน และสารัตถะจากการประชุมสมัชชาวิรัฐสภาอาเซียน (AIPA) ครั้งที่ ๔๐ ซึ่งรัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพ ไปสู่การปฏิบัติ	มีระบบสารสนเทศที่เชื่อมโยงข้อมูลด้านนิติบัญญัติกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของรัฐสมาชิกอาเซียน	มีศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในหน่วยงานกลางของรัฐสภา และมีระบบสารสนเทศที่รองรับการเป็น SMART Parliament และ การเชื่อมโยง

^๖ มีประเด็นหลักด้านประชาคมอาเซียน (ASEAN Agenda) ตามแผนยุทธศาสตร์ฯ มี ๕ ด้าน คือ ๑) เสถียรภาพอาเซียน ๒) ประเด็นท้าทายในอาเซียน ๓) บูรณาการกฎหมาย ๔) ความสัมพันธ์อาเซียนกับภายนอก และ ๕) ประชาชนเป็นศูนย์กลางของอาเซียน

^๗ ดู “การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ปี พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๕” ในเอกสารการประชุมคณะกรรมการประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๖๒, หน้า ๓.

ตารางที่ ๑ เป้าหมายการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ
ตามยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนฯ ของสำนักงานฯ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๕ (ต่อ)

เป้าหมายการดำเนินการในแต่ละด้าน	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑	ปี พ.ศ. ๒๕๖๒	ปี พ.ศ. ๒๕๖๓	ปี พ.ศ. ๒๕๖๔	ปี พ.ศ. ๒๕๖๕
ด้านศูนย์สารสนเทศ การวิจัยและพัฒนากฎหมาย	จัดทำแผนพัฒนาฐานข้อมูล และพัฒนาเว็บไซต์ของศูนย์ประชาคมฯ จัดทำหมวดหมู่ของเนื้อหาในเว็บไซต์ ๑๖ หมวด และเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่าย	จัดทำตาราง Matrix กฎหมายเปรียบเทียบ กระทำ ฎถาม เอกสารวิชาการ งานวิจัย และพัฒนาเว็บไซต์	จัดทำกฎหมายเปรียบเทียบ ๑ เรื่อง สานต่อ กระทำ ฎถาม เอกสารวิชาการ งานวิจัย และพัฒนาเว็บไซต์ ภาษาอังกฤษ ๑ หมวด	จัดทำกฎหมายเปรียบเทียบ ๓ เสาหลัก และขยายผล เว็บไซต์ภาษา อังกฤษ	การบูรณาการการทำงานด้านประชาคมอาเซียน ในประเทศ ระหว่างอาเซียน และระหว่างประเทศ
ด้านเครือข่าย ทั้งในและต่างประเทศ	จัดทำแผนการสร้างเครือข่าย กำหนดเครือข่ายภายในและต่างประเทศ	โครงการแลกเปลี่ยน บุคลากร และยกระดับความร่วมมือกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในอาเซียน และเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม AIPA	ต่อยอดโครงการแลกเปลี่ยน นำข้อหารือสู่การปฏิบัติ และทำวิจัยร่วมกัน	นำข้อหารือกับเครือข่ายสู่การดำเนินการร่วมกัน	

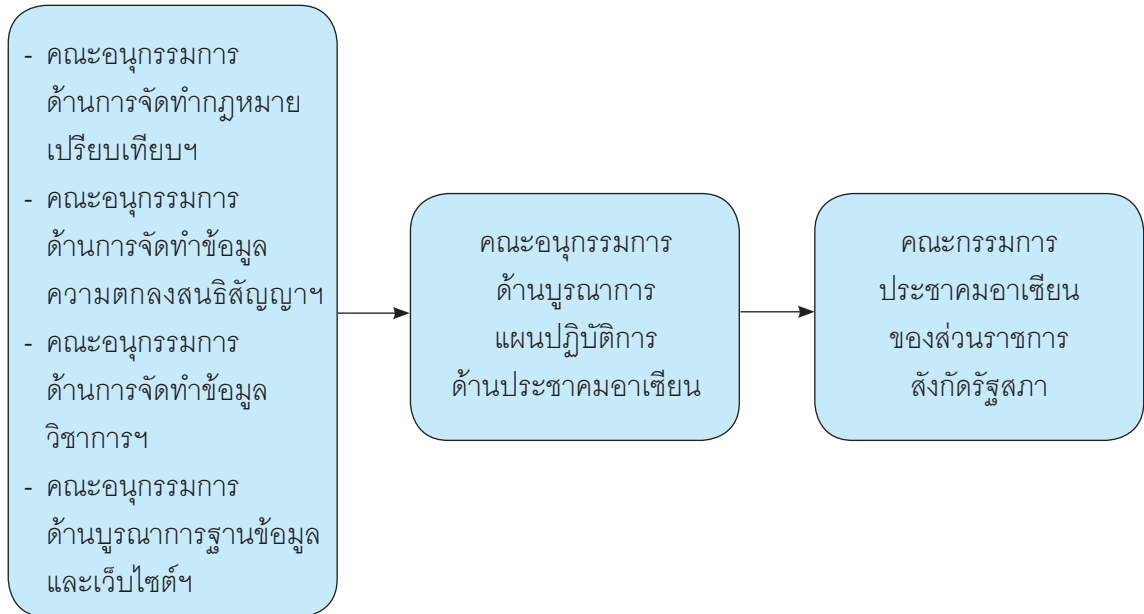
**ตารางที่ ๑ เป้าหมายการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ
 ตามยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนฯ ของสำนักงานฯ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๕ (ต่อ)**

เป้าหมายการดำเนินการในแต่ละด้าน	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑	ปี พ.ศ. ๒๕๖๒	ปี พ.ศ. ๒๕๖๓	ปี พ.ศ. ๒๕๖๔	ปี พ.ศ. ๒๕๖๕	
ด้านพัฒนาบุคลากร	พัฒนาความรู้แก่บุคลากรในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ด้านข้อตกลงและสนธิสัญญา การทูตรัฐสภา การทำ Workshop รองรับการประชุม AIPA	ข้าราชการรัฐสภาสามัญ นำความรู้ไปสู่ การปฏิบัติ และ ร่วมเป็นผู้สังเกตุการณ์ในการจัดประชุม AIPA	ยกระดับการนำบุคลากรสู่การปฏิบัติ	การมี Parliament Team รองรับการดำเนินงานด้านประชาคมอาเซียน		

๑.๔ กระบวนการดำเนินงานของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ

ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ รวม ๖ คณะ คือ ๑) คณะกรรมการประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ๒) คณะอนุกรรมการด้านการจัดทำกฎหมายเปรียบเทียบด้านประชาคมอาเซียน ๓) คณะอนุกรรมการด้านการจัดทำข้อมูล ความตกลง สนธิสัญญา กฎหมาย และกระทู้ถามด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา ๔) อนุกรรมการด้านการจัดทำข้อมูลวิชาการด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา ๕) คณะอนุกรรมการด้านบูรณาการฐานข้อมูลและเว็บไซต์ด้านประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และ ๖) คณะอนุกรรมการด้านบูรณาการแผนปฏิบัติการด้านประชาคมอาเซียน ซึ่ง คณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ข้างต้น (อนุกรรมการ ๒-๔) จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ โดยอนุกรรมการด้านบูรณาการแผนปฏิบัติการฯ (อนุกรรมการ ลำดับที่ ๖) จะเป็นผู้บูรณาการแผนปฏิบัติการในภาพรวม เพื่อนำรายงานต่อคณะกรรมการด้านประชาคมอาเซียนฯ (ลำดับที่ ๑) เพื่อพิจารณา สามารถอธิบายกระบวนการดำเนินการได้ตามแผนภาพที่ ๒

**แผนภาพที่ ๒: กระบวนการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ**



ส่วนที่ ๒ บทสังเคราะห์ภาพรวมการดำเนินการที่ผ่านมา และทิศทางการดำเนินการในอนาคต

๒.๑ ภาพรวมการสังเคราะห์การบูรณาการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ

ในส่วนนี้ จะนำเสนอภาพรวมของการดำเนินการในปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๖๓) โดยศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ มีผลการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ใน ๓ ด้าน คือ ด้านแรก เป็นการขับเคลื่อนระบบงานและแผนปฏิบัติการด้านประชาคมอาเซียนฯ ด้านที่สอง เป็นการพัฒนาข้อมูลด้านประชาคมอาเซียนและระบบสารสนเทศมาใช้ในวงจรรัฐสภา และด้านที่สาม เป็นการพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ อธิบายถึงภาพรวมการดำเนินการได้ ดังนี้^๔

^๔ ดูเอกสารสรุปผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี ๒๕๖๓ ความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา, ๒๕๖๓.

๒.๑.๑ การขับเคลื่อนระบบงานและแผนปฏิบัติการด้านประชาคมอาเซียนฯ

ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ มีแผนปฏิบัติการด้านประชาคมอาเซียนฯ ในปี ๒๕๖๓ ตามยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนฯ และตามประเด็นสำคัญของอาเซียน (ASEAN Agenda) ที่เกี่ยวข้องกับเสาหลักทั้งสามของอาเซียน^๔ ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

ก) การจัดทำแผนการดำเนินการ

ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ จัดทำแผนปฏิบัติการ ๕ ด้าน คือ ด้านบูรณาการฐานข้อมูลและพัฒนาเว็บไซต์ศูนย์ด้านประชาคมอาเซียนฯ ด้านจัดทำข้อมูลวิชาการด้านประชาคมอาเซียนฯ ด้านจัดทำข้อมูลกฎหมายเปรียบเทียบ และความเคลื่อนไหวด้านกฎหมายในรัฐสมาชิกอาเซียนด้านจัดทำข้อมูลความตกลง สนธิสัญญา กฎหมายและกระทู้ถามด้านประชาคมอาเซียนฯ และด้านพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ มีผลการดำเนินงานสรุปได้โดยสังเขป ตามตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ การจัดทำแผนปฏิบัติการด้านประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๖๓

แผนปฏิบัติการ	ภาพรวมการดำเนินการ
ด้านบูรณาการฐานข้อมูลด้านและพัฒนาเว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ	มีการจัดทำแผนบูรณาการฐานข้อมูล และพัฒนาเว็บไซต์ให้มีข้อมูลเป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการเว็บไซต์ฯ ในรอบ ๑๒ เดือน (ตุลาคม ๒๕๖๒ - กันยายน ๒๕๖๓)
ด้านจัดทำข้อมูลวิชาการด้านประชาคมอาเซียนฯ	มีการจัดทำแผนปฏิบัติการในการจัดทำข้อมูลวิชาการด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภาและความเคลื่อนไหวของอาเซียนในบริบทของนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการนำข้อมติจากการประชุม AIPA ครั้งที่ ๔๐ ไปสู่การปฏิบัติ โดยข้อมูลด้านวิชาการจะแบ่งเป็น ๒ กิจกรรม คือ การจัดทำบทความวิชาการด้านประชาคมอาเซียน และการจัดทำรายงานการศึกษาดูงานของคณะกรรมการต่าง ๆ โดยสังเขป ซึ่งจะได้นำข้อมูลวิชาการดังกล่าวไปเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ

^๔ คือ เสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) เสาหลักประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และเสาหลักประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

ตารางที่ ๒ การจัดทำแผนปฏิบัติการด้านประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๖๓ (ต่อ)

แผนปฏิบัติการ	ภาพรวมการดำเนินการ
ด้านจัดทำข้อมูลกฎหมายเปรียบเทียบและความเคลื่อนไหวด้านกฎหมายในรัฐสมาชิกอาเซียน	มีการจัดทำแผนปฏิบัติการในการจัดทำข้อมูลกฎหมายเปรียบเทียบ และความเคลื่อนไหวด้านกฎหมายในรัฐสมาชิกอาเซียน โดยดำเนินการเปรียบเทียบตามพันธกรณีความร่วมมือของประชาคมอาเซียนตามโครงสร้าง และเนื้อหาฐานข้อมูลกฎหมายเปรียบเทียบ ในรูปแบบ matrix และได้มีการนำข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่ฐานข้อมูลในเว็บไซต์ฯ
ด้านจัดทำข้อมูลความตกลง สนธิสัญญา กฎหมาย และกระทู้ถามด้านประชาคมอาเซียน	มีการจัดทำแผนปฏิบัติการในการติดตาม จัดทำข้อมูลความตกลง สนธิสัญญา กฎหมาย และกระทู้ถามด้านประชาคมอาเซียนฯ โดยดำเนินการใน ๓ ขอบข่าย คือ ๑) การพิจารณากฎหมายของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับตราสารอาเซียน ๒) กระทู้ถามเกี่ยวกับตราสารอาเซียน และ ๓) ตราสารอาเซียน
ด้านพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ	มีการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ ตามกรอบความร่วมมือพัฒนาเครือข่ายกับองค์กรด้านประชาคมอาเซียนฯ โดยได้ร่วมกันจัดกิจกรรม / โครงการต่างๆ รวม ๓๑ รายการ ^{๑๐}

ข) การจำแนกการดำเนินการตามเสาหลักประชาคมอาเซียน

มีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนฯ และตามประเด็นสำคัญของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับเสาหลักทั้งสามของอาเซียน ตามตารางที่ ๓

^{๑๐} ผู้สนใจสามารถสืบค้นการจัดกิจกรรม/โครงการ ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ กับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ได้จาก เอกสารสรุปผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี ๒๕๖๓ ความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ตารางที่ ๓ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ และตามประเด็นสำคัญของสามเสาหลัก
 ประชาคมอาเซียน

มิตียุทธศาสตร์ ด้านประชาคม อาเซียนของส่วน ราชการสังกัด รัฐสภา	ประเด็นสำคัญ ของอาเซียน	แผน/ โครงการ/กิจกรรม จำแนกตามเสาหลักประชาคมอาเซียน		
		เสาหลักด้าน การเมืองและ ความมั่นคง	เสาหลักด้าน เศรษฐกิจ	เสาหลักด้าน สังคมและ วัฒนธรรม
ยุทธศาสตร์ที่ ๑ พัฒนา และยก ระดับโครงสร้าง ระบบงานด้าน ประชาคมอาเซียน ของรัฐสภา	ครอบคลุมยุทธศาสตร์ ๕ ด้าน คือ ๑) นโยบาย และ ยุทธศาสตร์ของ เสาหลักประชาคม อาเซียน ๒) ปัญหาที่ท้าทาย ของอาเซียน	มีแผนการขับเคลื่อนระบบงานและปฏิบัติการด้านประชาคม อาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ปี ๒๕๖๓ ครอบคลุมมิติ ตามยุทธศาสตร์ และประเด็นสำคัญของอาเซียน		
ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ส่งเสริมให้รัฐสภา มีศูนย์ข้อมูลด้าน ประชาคมอาเซียน การวิจัยและพัฒนา ด้านนโยบาย และ กฎหมาย	๓) การบูรณาการ กฎหมายภายใน และความเคลื่อนไหว กฎหมายอาเซียน ๔) อาเซียนกับเวที ระหว่างประเทศ และ ๕) อาเซียนกับ การมีประชาชน เป็นศูนย์กลาง	โครงการสัมมนา เรื่อง “การประเมิน ผลนโยบายของรัฐ โดยรัฐสภา” ระหว่างวันที่ ๖-๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ณ สถาบัน รัฐสภาของกัมพูชา กรุงพนมเปญ ราชอาณาจักร กัมพูชา	โครงการแลกเปลี่ยน บุคลากรด้าน นิติบัญญัติ และ ด้านต่างประเทศ ในบริบทประชาคม อาเซียน โดยการ จัดกิจกรรมเสวนา วิชาการด้าน ประชาคมอาเซียน เรื่อง “ความร่วมมือ ด้านนิติบัญญัติ ระหว่างไทย และ สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนลาว ใน มิติเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และ	กิจกรรมการจัดทำ บันทึกข้อตกลง ความร่วมมือ (MOU) ระหว่าง สำนักงาน เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร กับโครงการพัฒนา แห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program – UNDP) เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ณ บริเวณห้องโถง ชั้น ๑ สำนักงาน เลขาธิการ

ตารางที่ ๓ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ และตามประเด็นสำคัญของสามเสาหลัก
ประชาคมอาเซียน (ต่อ)

มิตियุทธศาสตร์ ด้านประชาคม อาเซียนของส่วน ราชการสังกัด รัฐสภา	ประเด็นสำคัญ ของอาเซียน	แผน/ โครงการ/กิจกรรม จำแนกตามเสาหลักประชาคมอาเซียน		
		เสาหลักด้าน การเมืองและ ความมั่นคง	เสาหลักด้าน เศรษฐกิจ	เสาหลักด้าน สังคมและ วัฒนธรรม
			วัฒนธรรม: รูปแบบ และความท้าทาย ต่อการพัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษของ ประชาคมอาเซียน” ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๐ กันยายน ๒๕๖๓ ณ โรงแรมอัมรินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย	สภาผู้แทนราษฎร อาคารรัฐสภา ^{๑๑}

๒.๑.๒ การพัฒนาข้อมูลด้านประชาคมอาเซียน และระบบสารสนเทศมาใช้ใน
วงงานรัฐสภา

ในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศด้านประชาคมอาเซียนฯ นั้น
ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการใน ๔ ด้าน คือ ด้านแรก เป็นแผนปฏิบัติการในการ
ติดตาม และจัดทำข้อมูลความตกลง สนธิสัญญา กฎหมาย และกระทู้ถามด้านประชาคมอาเซียนฯ
ด้านที่สอง เป็นแผนปฏิบัติการในการจัดทำข้อมูลวิชาการ และความเคลื่อนไหวด้านประชาคมอาเซียนฯ

^{๑๑} ในบทความส่วนนี้ ผู้เขียนเพียงยกการดำเนินการในแต่ละเสาหลักประชาคมอาเซียนมาเป็นตัวอย่างเท่านั้น
ผู้สนใจสามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก เอกสารสรุปผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี ๒๕๖๓
ความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ในบริบทของนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการนำข้อมติจากการประชุม AIPA ครั้งที่ ๔๐ มาปฏิบัติ ด้านที่สาม เป็นแผนปฏิบัติการในการจัดทำข้อมูลกฎหมายเปรียบเทียบ และความเคลื่อนไหว ด้านกฎหมายในรัฐสมาชิกอาเซียน และด้านที่สี่ เป็นแผนปฏิบัติการในการพัฒนาเว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ให้มีความเป็นปัจจุบันตามหมวดหมู่ที่กำหนด ตลอดจนนำเข้าข้อมูล และดำเนินการเผยแพร่อย่างต่อเนื่องทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งสามารถจำแนกรายละเอียดโดยสังเขป ตามตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ การพัฒนาข้อมูลด้านประชาคมอาเซียน และระบบสารสนเทศมาใช้ในวงจรรัฐสภา

แผนปฏิบัติการ	การดำเนินการ ^{๑๒}
การติดตาม และจัดทำข้อมูลความตกลง สนธิสัญญา กฎหมาย และกระทู้ถามด้านประชาคมอาเซียนฯ	คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่เป็นตราสารของอาเซียนของรัฐสภา ๓ เรื่อง คือ ๑) พิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน ฉบับที่ ๔ (Fourth Protocol to Amend the ASEAN Comprehensive Agreement) ๒) พิธีสารอนุวัติข้อผูกพัน การเปิดเสรีการค้าบริการด้านการเงิน ฉบับที่ ๔ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services – AFAS) และ ๓) พิธีสารว่าด้วยกลไก ระบุข้อพิพาทด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (Protocol on ASEAN Enchanted Dispute Settlement Mechanism) ^{๑๓}
การจัดทำข้อมูลวิชาการและความเคลื่อนไหวด้านประชาคมอาเซียนฯ ในบริบทของนิติบัญญัติเพื่อให้เกิด	จัดทำบทความวิชาการ เรื่องการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศสมาชิกอาเซียน (Climate Change Action of ASEAN Member Countries)

^{๑๒} เป็นเพียงตัวอย่างของการดำเนินการบางส่วนในปี ๒๕๖๓ ผู้สนใจข้อมูลการดำเนินการทั้งหมด สามารถสืบค้นได้จาก เอกสารสรุปผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี ๒๕๖๓ ความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

^{๑๓} ผู้สนใจสามารถสืบค้นเกี่ยวกับตราสารอาเซียนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน ได้จาก https://www.parliament.go.th/aseanrelated_law/aseanlaw_view.php

ตารางที่ ๔ การพัฒนาข้อมูลด้านประชาคมอาเซียน และระบบสารสนเทศมาใช้ในวงงานรัฐสภา (ต่อ)

แผนปฏิบัติการ	การดำเนินการ
ผลสัมฤทธิ์ในการนำข้อมูลมาใช้ในการประชุม AIPA ครั้งที่ ๔๐ มาปฏิบัติ	ซึ่งสอดคล้องกับข้อมติว่าด้วยความคิดริเริ่มของรัฐสภาระดับภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศในอาเซียน (Resolution on Regional Parliamentary Initiative for Enhancing Climate Action in ASEAN)
การจัดทำข้อมูลกฎหมายเปรียบเทียบและความเคลื่อนไหวด้านกฎหมายในรัฐสมาชิกอาเซียน	จัดทำกรเปรียบเทียบกฎหมาย ๑ เรื่อง คือ กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศสมาชิกอาเซียนและหลักการสากล และติดตามความเคลื่อนไหวของข้อมูลกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกอาเซียนให้เป็นปัจจุบันจากฐานข้อมูลความตกลงอาเซียน ฐานข้อมูลกฎหมายไทย และกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียน จากเว็บไซต์ต่างๆ อาทิ เว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการอาเซียน (http://agreement.asean.org) เว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา (http://www.parliament.go.th/ac/) เว็บไซต์ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (http://asean-law.senate.go.th) และเว็บไซต์ Law of ASEAN ของสำนักงานกฤษฎีกา (http://lawforasean.krisdika.go.th) รวมถึงการจัดทำสาระสังเขปรายงานการศึกษาดูงานประเทศอาเซียนของคณะกรรมการ จำนวน ๑๑ คณะ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ^{๑๔}

^{๑๔} ผู้สนใจสามารถสืบค้นเกี่ยวกับรายงานการศึกษาดูงานประเทศอาเซียนของคณะกรรมการ ได้จาก https://www.parliament.go.th/observation_asean/observation_view.php

ตารางที่ ๔ การพัฒนาข้อมูลด้านประชาคมอาเซียน และระบบสารสนเทศมาใช้ในวงงานรัฐสภา (ต่อ)

แผนปฏิบัติการ	การดำเนินการ
<p>การพัฒนาเว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ให้มีความเป็นปัจจุบันตามหมวดหมู่ที่กำหนด ตลอดจนนำข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษเข้าสู่ฐานข้อมูลในเว็บไซต์ และดำเนินการเผยแพร่อย่างต่อเนื่อง</p>	<p>มีการนำข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เข้าสู่ฐานข้อมูลเว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ โดยได้มีการสำรวจความพึงพอใจในการใช้บริการเว็บไซต์ฯ ด้วย พบว่ามีเพศชายตอบแบบสอบถาม ๒๐๙ คน (ร้อยละ ๕๓.๑๘) และเพศหญิง ๑๘๔ คน (ร้อยละ ๔๖.๘๒) โดยจำแนกได้เป็นสมาชิกรัฐสภา ร้อยละ ๒.๕ และเป็นข้าราชการ ร้อยละ ๕๓.๑ ประชาชน ร้อยละ ๒๙.๗ และอื่นๆ ร้อยละ ๑๔.๕ โดยมีรับความพอใจ “มากที่สุด” คือ ความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารต่างๆ ความทันสมัยของข้อมูลข่าวสารต่างๆ ความสะดวกในการค้นหาข้อมูลข่าวสารต่างๆ ความถูกต้องในการเชื่อมโยงไปยังเว็บไซต์อื่น และ ความพึงพอใจในภาพรวมที่ได้รับจากการเข้าชมเว็บไซต์^{๑๕}</p>

๒.๑.๓ การพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ

ในการพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ ตามกรอบความร่วมมือการพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนระหว่างส่วนราชการสังกัดรัฐสภา กับองค์กรเครือข่ายการทำงานด้านประชาคมอาเซียนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีผลการดำเนินการใน ๒ ลักษณะ คือ ๑) เป็นไปตามแผนปฏิบัติการพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ โดยครบคลุมมิติเชิงพื้นที่ และมิติยุทธศาสตร์สำคัญของอาเซียน และ ๒) นำผลการเจรจาหารือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านนิติบัญญัติระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในประเทศอาเซียน ในปี ๒๕๖๒ มาสู่การปฏิบัติ ๑ กิจกรรม/โครงการ ซึ่งสามารถจำแนกรายละเอียดโดยสังเขป ตามตารางที่ ๕

^{๑๕} ผู้สนใจตอบแบบสอบถามของปี ๒๕๖๔ สามารถเข้าไปดำเนินการได้ที่ https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScvRAKRvKxPJ4Uu6_l1csmMREpjD1JlqZ83_9tFtNXMZxUlG/viewform

ตารางที่ ๕ การพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ

แผนปฏิบัติการ	การดำเนินการ
<p>เป็นไปตามแผนปฏิบัติการพัฒนาเครือข่ายด้านประชาคมอาเซียนฯ โดยครอบคลุมมิติเชิงพื้นที่ และมีวิทยุศาสตร์สำคัญของอาเซียน</p>	<p>ในภาพรวม มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ และดำเนินการจัดกิจกรรม/โครงการ จำนวน ๙ รายการ^{๑๖}</p>
<p>มีการนำผลการเจรจาหรือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านนิติบัญญัติระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในประเทศอาเซียน ในปี ๒๕๖๒ มาสู่การปฏิบัติ ๑ กิจกรรม/โครงการ</p>	<p>มีการจัดโครงการแลกเปลี่ยนบุคลากรด้านนิติบัญญัติและด้านต่างประเทศในบริบทประชาคมอาเซียน โดยการจัดกิจกรรมเสวนาวิชาการด้านประชาคมอาเซียน เรื่อง “ความร่วมมือด้านนิติบัญญัติระหว่างไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในมิติเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และวัฒนธรรม: รูปแบบและความท้าทายต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประชาคมอาเซียน” ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๐ กันยายน ๒๕๖๓ ณ โรงแรมอมันตา อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับเครือข่ายในประเทศ คือ ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น และภาคีเครือข่ายในต่างประเทศ คือ มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว และสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติลาว</p>

๒.๒ ทิศทางการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๖๔

จากภาพรวมในปี ๒๕๖๓ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ มีความคืบหน้าไปมากตามยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของสำนักงานฯ แม้จะมีข้อจำกัดในการดำเนินการอยู่บ้าง (จากการระบาดของ Covid-19 และความล่าช้าของกระบวนการงบประมาณ) ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ก็ยังสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการครบถ้วนทั้ง ๕ ด้าน (ด้านบูรณาการ

^{๑๖} ดูรายละเอียด กิจกรรม/โครงการต่างๆ ได้จากเอกสารสรุปผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี ๒๕๖๓ ความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ฐานข้อมูลด้าน และพัฒนาเว็บไซต์ ด้านจัดทำข้อมูลวิชาการ ด้านจัดทำข้อมูลกฎหมายเปรียบเทียบ ด้านจัดทำข้อมูลความตกลง สนธิสัญญา กฎหมายฯ และด้านพัฒนาเครือข่าย) และจัดกิจกรรม/โครงการ ต่างๆ ร่วมกับภาคีเครือข่าย (รวม ๓๑ รายการ) ได้สำเร็จ อันเป็นฐานสำคัญในการพัฒนา ต่อยอด และขับเคลื่อนการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี ๒๕๖๔ ต่อไป

เมื่อพิจารณาจากมิติเชิงยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของสำนักงานฯ ทั้ง ๔ ด้าน คือ โครงสร้างและระบบงานฯ ศูนย์สารสนเทศฯ เครือข่ายฯ และพัฒนาบุคลากรฯ ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ มีแผนการที่จะดำเนินการพัฒนา ต่อยอด และขับเคลื่อนการดำเนินการในปี ๒๕๖๔ ตามตารางที่ ๖

ตารางที่ ๖ ทิศทางการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี ๒๕๖๔

การดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และทิศทางการดำเนินการ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔	ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ^{๑๗}	ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ^{๑๘}
ด้านโครงสร้างและระบบงานฯ	ขยายผลการบูรณาการระบบงาน และ นำสารัตถะจาก AIPA ครั้งที่ ๔๐ ไปสู่การปฏิบัติ โดยศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ได้ต่อยอดองค์ความรู้ ด้วยการนำข้อมติ เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาทำเป็นบทความวิชาการ เรื่อง “การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ของประเทศสมาชิกอาเซียน”	ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ มุ่งพัฒนาระบบสารสนเทศ (การเข้าถึง การจัดเก็บ ข้อมูล) ที่เชื่อมโยงข้อมูลด้านนิติบัญญัติกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของรัฐสมาชิกอาเซียน ตามมติของยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนฯ (Function) และตามประเด็นสำคัญของอาเซียน (ASEAN Agenda) เชื่อมโยงได้กับการดำเนินการตามเสาหลักประชาคมอาเซียน ทั้งสามเสาหลัก

^{๑๗} เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

^{๑๘} เป็นการประเมินทิศทางการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ของผู้เขียนในฐานะผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานฯ ปฏิบัติหน้าที่ศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ตารางที่ ๖ ทิศทางการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี ๒๕๖๔ (ต่อ)

การดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และทิศทางการดำเนินการ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔	ปี พ.ศ. ๒๕๖๓	ปี พ.ศ. ๒๕๖๔
ด้านศูนย์สารสนเทศฯ	จัดทำกฎหมายเปรียบเทียบ ๑ เรื่อง สานต่อกระทู้ถาม เอกสารวิชาการ งานวิจัย และพัฒนาเว็บไซต์ภาษาอังกฤษ ๑ หมวด โดยศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ได้ดำเนินการจัดทำเปรียบเทียบกฎหมาย เรื่อง “กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศสมาชิกอาเซียนและหลักการสากล” ซึ่งได้นำเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ แล้ว ^{๑๙}	ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ยังคงให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบกฎหมายของรัฐสมาชิกอาเซียนตามพันธกรณีความร่วมมือของประชาคมอาเซียน ทั้งสามเสาหลักประชาคมอาเซียน การจัดทำข้อมูลวิชาการด้านประชาคมอาเซียนฯ ที่เชื่อมโยงกับ The SDGs และการพัฒนาเว็บไซต์ให้เป็นปัจจุบันตามโครงสร้างที่กำหนดไว้ ๑๖ หมวด รวมถึงดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการเว็บไซต์ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อนำความคิดเห็นต่างๆ ไปใช้พัฒนา สนับสนุน และปรับปรุงการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป
ด้านเครือข่ายฯ	ต่อยอดโครงการแลกเปลี่ยนฯ นำข้อหารือไปสู่การปฏิบัติ และวิจัยร่วมกัน โดยศูนย์ประชาคม	ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ มุ่งต่อยอดการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานฯ ให้มี

^{๑๙} สืบค้นเพิ่มเติมได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/download/article/article_20200501160208.pdf

ตารางที่ ๖ ทิศทางการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี ๒๕๖๔ (ต่อ)

การดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และทิศทาง การดำเนินการ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔	ปี พ.ศ. ๒๕๖๓	ปี พ.ศ. ๒๕๖๔
	<p>อาเซียนฯ ได้ร่วมกับภาคีเครือข่าย คือ ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (เครือข่ายภายในประเทศ) และมหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว สำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติลาว (เครือข่ายต่างประเทศ) ร่วมกันจัดโครงการแลกเปลี่ยนบุคลากรด้านนิติบัญญัติและด้านต่างประเทศในบริบทประชาคมอาเซียน เรื่อง “ความร่วมมือด้านนิติบัญญัติ</p>	<p>องค์ความรู้เกี่ยวกับ The SDGs เพื่อสนองต่อบริบทงานอันหลากหลายทั้ง ๑๗ เป้าหมาย อาทิ เป้าหมายที่ ๑๓ ปฏิบัติกรอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น^{๒๐} หรือเป้าหมายที่ ๕ บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และให้อำนาจของเด็กผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคน^{๒๑} โดยศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ จะร่วมกับ UNDP^{๒๒}</p>

^{๒๐} เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๑๓ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้ เป็นความสนใจร่วมกันของที่ประชุม AIPA ครั้งที่ ๔๐ ที่รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพ โดยที่ประชุมฯ ได้มีข้อมติ (Resolution) เกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งศูนย์ประชาคมอาเซียน (โดยคณะอนุกรรมการด้านวิชาการฯ) ได้จัดทำบทความเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ โดยได้นำเผยแพร่ในเว็บไซต์ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ด้วยแล้ว

^{๒๑} เป็นประเด็นที่ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ หรือร่วมกันกับ UNDP ในการที่จะต่อยอดความก้าวหน้าในเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ เนื่องจากคณะรัฐมนตรี (ครม) มีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติคูชีวิต พ.ศ. ... และเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เนื่องจากกฎหมายมีความเกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งเสนอโดยกระทรวงยุติธรรมและคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.คูชีวิต เป็นที่เรียบร้อยแล้ว มีหลักเพื่อให้กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี

^{๒๒} เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ สำนักงานฯ กับ UNDP ได้ลงนามร่วมกันใน MOU โดยมีประเด็นความร่วมมือ คือ ๑) สร้างความตระหนักและเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับ The SDGs สำหรับสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ๒) แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินการเรื่อง The SDGs ๓) เสริมสร้างขีดความสามารถเพื่อแก้ไขปัญหาและนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินการด้าน The SDGs และ ๔) อำนวยความสะดวกในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ด้าน The SDGs

ตารางที่ ๖ ทิศทางการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี ๒๕๖๔ (ต่อ)

การดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และทิศทาง การดำเนินการ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔	ปี พ.ศ. ๒๕๖๓	ปี พ.ศ. ๒๕๖๔
	<p>ระหว่างไทยและสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว ในมิติ เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และ วัฒนธรรม: รูปแบบและความ ทำทายต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ พิเศษของประชาคมอาเซียน” ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๐ กันยายน ๒๕๖๓ ณ โรงแรมอัมรินทร์ อำเภอบึง เมือง จังหวัดหนองคาย ซึ่งยัง ผลลัพธ์ที่ได้ให้โจทย์ที่จะดำเนินการ วิจัยร่วมกันต่อไป (อาทิ เขต เศรษฐกิจพิเศษ)</p>	<p>จัดกิจกรรม / โครงการสัมมนาเพิ่ม องค์ความรู้เฉพาะด้าน (specific knowledge) เกี่ยวกับ The SDGs ให้ บุคลากรของสำนักงานฯ เพื่อที่จะ สามารถพัฒนาต่อยอด และขับเคลื่อน The SDGs ไปสู่เป้าหมายที่ กำหนด^{๒๓} นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่ จะจัดสัมมนาวิชาการร่วมกับศูนย์ อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัย ขอนแก่น เพื่อต่อยอดการทำวิจัย ร่วมกันในบริบทการพัฒนาเขต เศรษฐกิจพิเศษ หรือหัวข้ออื่นๆ ที่มีความสนใจร่วมกัน อีกด้วย</p>
<p>ด้านพัฒนาบุคลากรฯ</p>	<p>ยกระดับการนำบุคลากรสู่การ ปฏิบัติ โดยศูนย์ประชาคม อาเซียนฯ ได้จัดทำโครงการพัฒนา กฎหมายภายในเพื่อรองรับ การทำงานด้านประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๖๓ โดยจัดงานสัมมนา วิชาการ “การเสริมสร้างองค์ความรู้</p>	<p>ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ศูนย์ประชาคม อาเซียนฯ จะยกระดับการนำ บุคลากรของรัฐสภาสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสแห่งความ เท่าเทียมในการได้รับการพัฒนา ความรู้ ทักษะที่จำเป็นต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ผ่านมามี</p>

^{๒๓} สำนักงานฯ (โดยศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ) และ UNDP ได้ร่วมกันวางรากฐานองค์ความรู้เกี่ยวกับ The SDGs ซึ่งเป็นความรู้พื้นฐาน (general knowledge) ให้บุคลากรในวงงานรัฐสภาแล้วในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๓

ตารางที่ ๖ ทิศทางการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี ๒๕๖๔ (ต่อ)

การดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และทิศทาง การดำเนินการ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔	ปี พ.ศ. ๒๕๖๓	ปี พ.ศ. ๒๕๖๔
	<p>ด้านกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายเปรียบเทียบเพื่อการพัฒนาสู่ศูนย์ข้อมูลกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐสภาในการสนับสนุนระบบงานด้านนิติบัญญัติ” ซึ่งเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่ข้าราชการรัฐสภาในหัวข้อที่เกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของข้าราชการรัฐสภาคือ “กฎหมายระหว่างประเทศภายใต้ระเบียบโลกใหม่: ความท้าทายและผลกระทบต่อประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน” และ “หลักการสำคัญและประเด็นล่าสุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการลงทุนระหว่างประเทศ และกลไกระงับข้อพิพาทการลงทุน: ประเด็น ข้อกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาทเหมืองชาติของบริษัท อัคราฯ”^{๒๔}</p>	<p>ยุทธศาสตร์ฯ ได้มุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรไปที่ ๔ สายงาน คือ นิติกร วิทยากร นักวิเคราะห์นโยบายและแผน โดยการยกระดับการพัฒนาบุคลากรในส่วนี้ ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ จะจัดกิจกรรมต่อยอด และขับเคลื่อนองค์ความรู้ในบริบทของนิติบัญญัติ การเปรียบเทียบกฎหมาย บทบาทของรัฐสภาในการสนับสนุน The SDGs การจัดทำบทความวิชาการด้านประชาคมอาเซียนฯ การพัฒนาเว็บไซต์ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ รวมถึงการจัดทำข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ใน ๑๖ หมวดหมู่ ให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งการดำเนินการข้างต้นจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้น จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากข้าราชการรัฐสภาทุกสายงาน</p>

^{๒๔} ผู้สนใจสามารถสืบค้นผลสำเร็จของการดำเนินงานของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เพิ่มเติมได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/ewt_news_2018.php?nid=3351



ส่วนที่ ๓ บทสรุป

บทความนี้ ผู้เขียนมุ่งเสนอภาพรวมการดำเนินการของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ เพื่อสร้างความเข้าใจต่อการมีอยู่ (being) และการดำเนินการต่างๆ (performance) ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ให้ข้าราชการรัฐสภา รวมถึงบุคคลทั่วไปมีความเข้าใจสถานะและบทบาทของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ที่มากยิ่งขึ้น เพื่อสามารถสนองตอบต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในภูมิภาคและในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งโดยทั้งภาววิสัยและอตวิสัย ล้วนส่งผลกระทบต่อการทำงานเชิงนโยบายของรัฐสภา ในการเลือกที่จะ “กระทำ” หรือ “ไม่กระทำ” การอย่างใดอย่างหนึ่ง และเหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนหวังว่าการตระหนักถึงการดำรงอยู่ (existence) ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ และความเข้าใจที่เกิดขึ้นหลังจากศึกษาบทความนี้ จะเป็นแรงบันดาลใจให้ข้าราชการรัฐสภามีสำนึกร่วมของความเป็น “เจ้าของ” ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ และแสดงความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ ของศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของข้าราชการรัฐสภาทุกคนในทางหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้จะเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับด้านประชาคมอาเซียนฯ ให้แก่ผู้สนใจทั่วไปด้วยอีกทางหนึ่ง

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

ปราณี ทิพย์รัตน์. ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: พี เพรส, ๒๕๖๑

เอกสารวิชาการ

ภาคภูมิ มิ่งมิตร. “บทบาทสำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับการสนับสนุนงานด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน: โอกาสและความท้าทายสำหรับรัฐสภาไทย,” รายงานการศึกษาลูกข่ายบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูตกระทรวงการต่างประเทศ วันที่ ๑๒, ๒๕๖๓.

เอกสารการประชุม

กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา. เอกสารสรุปผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ปี ๒๕๖๓ ความสำเร็จของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา, ๒๕๖๓ (เอกสารอัดสำเนา).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ปี ๒๕๖๑-๒๕๖๕ (น. ๓)”. เอกสารการประชุมคณะกรรมการประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๖๒, ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ (เอกสารอัดสำเนา).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“กฎหมายที่ว่าด้วยการแข่งขันที่เป็นธรรมทางการค้า” สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/download/article/article_20200501160208.pdf เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓

“โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓” สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/ewt_news_2018.php?nid=3351 เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓

“ตราสารอาเซียนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน” สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/aseanrelated_law/aseanlaw_view.php เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓

๑๔๔ รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔

“แบบสอบถามความพึงพอใจการใช้บริการเว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ” สืบค้นจาก https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScvRAKRvKxPJ4Uu6_l1csmMREpjD1JlqZ83_9tFtNXMZxIUlg/viewform

เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓

“รายการโทรทัศน์ ASEAN Law และรายการวิทยุรัฐสภา” สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/ewt_dl_link.php?nid=2207&filename=aseanoutside2

เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓

“รายงานการศึกษาดูงานประเทศอาเซียนของคณะกรรมการฯ” สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/observation_asean/observation_view.php

เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓

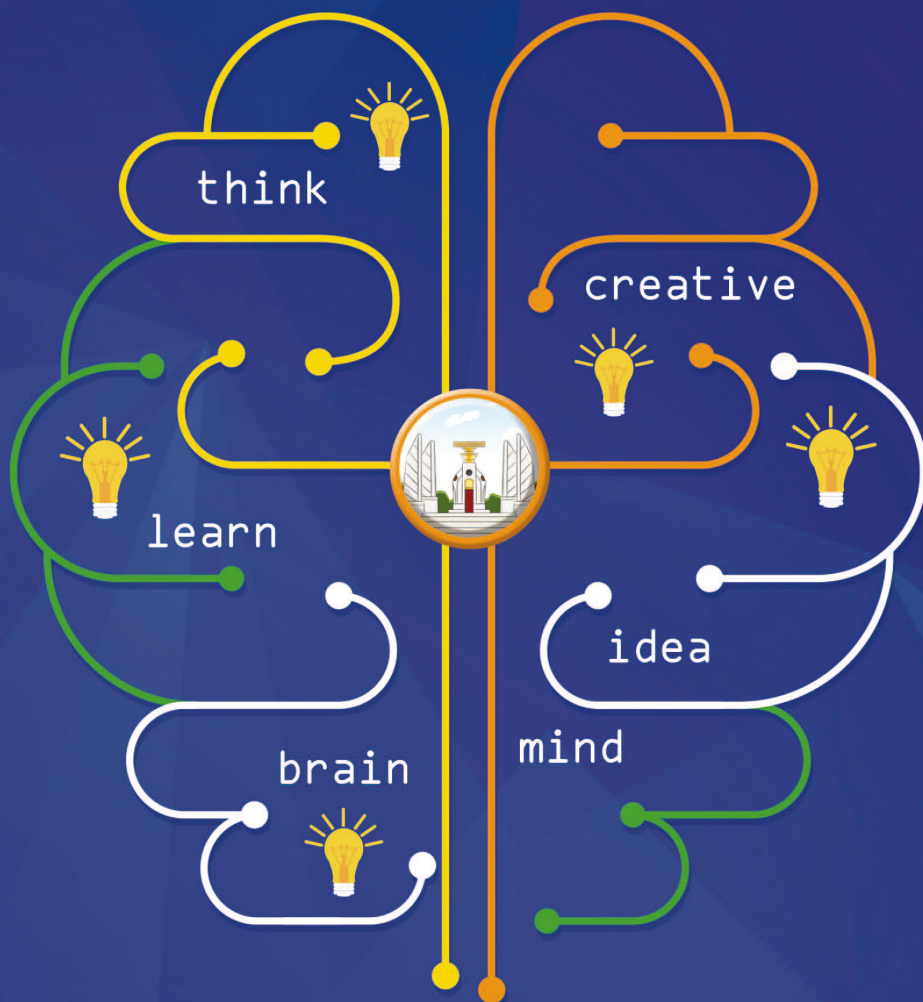
“เว็บไซต์ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา” สืบค้นจาก <https://www.parliament.go.th/ac/>

เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ขอเชิญเข้าร่วม ประกวด



นวัตกรรมเพื่อการพัฒนา ประชาธิปไตย ประจำปี 2564

เงินรางวัลรวม **560,000** บาท

เปิดรับผลงาน ตั้งแต่บัดนี้ ถึง 30 เมษายน 2564

โครงการประกวดนวัตกรรมประชาธิปไตย

สอบถามรายละเอียด
กลุ่มงานเผยแพร่ประชาธิปไตยฯ สำนักประชาสัมพันธ์
0 2242 5900 ต่อ 5491 - 5

ติดตามกติกาและเงื่อนไขได้ที่

www.parliament.go.th/innovation





ช่องทาง ติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายเดือนเผยแพร่ข่าวสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐสภา และเผยแพร่นโยบาย การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้สมาชิก ข้าราชการ และประชาชนทั่วไปได้รับทราบ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๕๒ ๕๔๘๑ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com