



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร



ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๕

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง
สู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี



ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ
นางสาวโสมอุษา บุรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวอรทัย แสหนบุตร
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



รัฐสภา

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภา

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภา จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



រដ្ឋសភា



บทบรรณาธิการ

สวัสดีท่านปีใหม่ท่านผู้อ่านวารสารรัฐสภาสารทุกท่านค่ะ

ในนามกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร ขออาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายจงบันดาลให้ท่านและครอบครัวประสบแต่ความสุข มีสุขภาพแข็งแรง ประสบความสำเร็จในสิ่งที่ปรารถนาทุกประการนะคะ

สำหรับวารสารรัฐสภาสารฉบับแรกของปีนี้ ทางกองบรรณาธิการยังคงสรรหาบทความที่น่าสนใจมานำเสนอทั้งหมด ๔ เรื่อง บทความเรื่องแรก มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ ซึ่งผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งคือ “...ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ คิดนอกกรอบ มองรอบด้าน ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ ผนวกกับประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ย่อมนำไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี...” รายละเอียดเป็นอย่างไร ติดตามได้จาก “การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” (Strong Local Government is toward the Good Local Administration)

บทความเรื่องที่สอง “แนวทางสำหรับการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์: ข้อควรพิจารณาในการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ไทย” เป็นบทความที่เขียนขึ้นเนื่องใน ๒ โอกาสสำคัญ คือ ครบรอบ ๒๕๐ ปี ชาตกาลของโรเบิร์ต โอเวน บิดาของขบวนการสหกรณ์สากล และครบรอบ ๑๐๕ ปี ของขบวนการสหกรณ์ไทย ผู้เขียนได้นำเนื้อหาจากหนังสือ “Guidelines for Cooperative Legislation” ที่เขียนโดยศาสตราจารย์ ดร. ฮาเกน คริสเตียน คนุทท์ เฮนรี มาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ไทย โดยผู้เขียนเล็งเห็นว่า การจัดทำกฎหมายสหกรณ์จะต้องคำนึงถึงกระแสโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่มีผลต่อการดำเนินงานสหกรณ์ ซึ่งในโอกาสประเทศไทยมีสหกรณ์ดำเนินงานมาแล้วถึง ๑๐๕ ปี และวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ นี้เป็นวันสหกรณ์แห่งชาติ น่าจะถึงเวลาที่ต้องมีการทบทวนกฎหมายสหกรณ์ไทยว่า เอื้อต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมของสหกรณ์ในการผลิตสินค้าและบริการหรือไม่ อย่างไร

บทความเรื่องที่สาม “ถอดรื้อเรื่องเล่า บิดาแห่งกฎหมายไทย ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม” เป็นการวิพากษ์ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ผ่านประวัติของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ โดยทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครอง และเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีได้คำนึงถึงศีลธรรม คุณธรรม ซึ่งเป็นจุดบกพร่องที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์พยายามชี้ให้เห็นและสนับสนุนให้มีการปรับปรุง หากต่อมาได้มีการศึกษาแล้วพบว่า ทฤษฎีดังกล่าวเป็นการแยกกฎหมายจากจริยธรรม เป็นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐตราขึ้นอย่างเคร่งครัด และ “...ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมิใช่เป็นเรื่องเดียวกับระบบอำนาจนิยมเผด็จการเช่นเดียวกับมิใช่เป็นทฤษฎีกฎหมายที่เป็นปรักษ์อยู่ตรงข้ามกับระบอบประชาธิปไตย”

สำหรับบทความเรื่องสุดท้าย “การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์กร: ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” เป็นบทความที่ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศในองค์กรที่ปัจจุบันหลายหน่วยงานพยายามดำเนินการ ซึ่งสัดส่วนจำนวนผู้หญิงที่มากกว่าผู้ชายมิได้สะท้อนถึงความเสมอภาคระหว่างเพศ การนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นกรอบดำเนินการ เพื่อก่อให้เกิดการตระหนักรู้ วิเคราะห์ และบูรณาการเรื่องเพศสภาวะ จนเป็นนโยบาย แนวคิด วิถีปฏิบัติ จนนำไปสู่การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติชายหญิง (Gender Responsive Budget - GRB) จะเป็นการตอบโจทย์การสร้างเสมอภาคระหว่างเพศได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด ผู้เขียนจัดทำเป็นข้อเสนอแนะให้แก่สำนักงานสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้กระบวนการนี้สร้างความผูกพันในองค์กรและมีสถานะเสมือนกฎระเบียบที่ควบคุมความคิดและการกระทำในการส่งเสริมบริบทความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่คัดสรรมานำเสนอทั้ง ๔ เรื่องข้างต้น จะเป็นประโยชน์ท่านผู้อ่าน ในโอกาสที่วารสารรัฐสภาสารก้าวเข้าสู่ปีที่ ๗๐ ทางกองบรรณาธิการจะปรับปรุงรูปแบบให้มีความทันสมัยและน่าสนใจยิ่งขึ้น และสุดท้ายนี้ รอบปีที่ผ่านมา พวกเราต่างเผชิญกับเหตุการณ์โรคระบาดอุบัติใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตทุกช่วงวัยเป็นวงกว้าง ทำให้เราต้องเรียนรู้วิถีชีวิตการทำงานแบบใหม่ นักเรียนต้องปรับเปลี่ยนวิธีการเรียนโดยอาศัยเทคโนโลยีอย่างเต็มที่ ได้แต่ตั้งความหวังว่าในปีนี้ เราจะได้กลับไปใช้ชีวิตเหมือนเดิม มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น

แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีค่ะ

บรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๕
Vol. 70 No. 1 January - February 2022

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง

สู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

Strong Local Government is toward the Good Local Administration

สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์ และณรงค์ ศิริวิเชียร

๗

๓๓

แนวทางสำหรับการบัญญัติ

กฎหมายสหกรณ์: ข้อควรพิจารณา

ในการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ไทย

โชคชัย สุทธาเวศ

ถอดรื้อเรื่องเล่า

บิดาแห่งกฎหมายไทยทฤษฎีปฏิฐานนิยม

ทางกฎหมายและคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม

จรัญ โฆษณานันท์

๘๑

การประยุกต์ใช้ **หลักธรรมาภิบาล** ในการส่งเสริม
ความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์กร:

ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการ
จัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายใน
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภาคภูมิ มิ่งมิตร

๑๒๙



การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง สู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

Strong Local Government is toward the Good Local Administration

สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์ และณรงค์ ศรีวิเชียร*

*อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาลัยเทคโนโลยีภาคใต้
อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการพยายามที่จะสร้างหลักการกระจายอำนาจโดยผ่านรากฐานทางประชาธิปไตย โดยต้องการให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในการเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่าจะสามารถทำให้รูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยได้เข้าไปอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในทุกภาคส่วนได้มากที่สุดนั้น การกระจายอำนาจที่เห็นเป็นรูปธรรมและเด่นชัดที่สุดก็ได้เกิดขึ้นและได้ถูกตราขึ้น ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นับเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมากที่สุดในบรรดาทั้งหมดที่ประเทศไทยได้เคยประกาศใช้มาก่อนหน้า^๑ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจไปสู่รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ถือได้ว่าเพิ่มรูปแบบการกระจายอำนาจในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้นจากแต่เดิม โดยมีเนื้อหาในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ลดอำนาจจากส่วนกลางยกระดับการพัฒนางานทรัพยากรมนุษย์ สร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น^๒ จนจนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยิ่งได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ ๑๔ มาตรา ๒๕๐-๒๕๔ พอสรุปใจความสำคัญได้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความสามารถการปกครองตนเอง มีรายได้ มีพื้นที่รับผิดชอบ มีอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะในทุกด้าน ๆ ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นผ่านตัวแทนจากประชาชน”

^๑โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๕๓, *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธิการพิมพ์ จำกัด); ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ๒๕๕๙, *ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า); อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, ๒๕๔๙, *ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย: จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต. และการเลือกตั้งโดยตรงผู้บริหารท้องถิ่น*, *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ๓(๒): ๔๓-๖๐; ชานี ศักดิ์เศรษฐ์, ๒๕๔๓, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย*, (กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธิการพิมพ์ จำกัด).

^๒อภิชาติ สถิตินิรามัย, ๒๕๕๕, *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา).

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีผลหนุนเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งได้มากกว่าในอดีต เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๓ รวมทั้งแนวคิดต่าง ๆ เช่น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นของไทย เป็นการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ การปกครองจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบายด้วยตนเองได้ เพราะเชื่อว่าการที่ให้คนในชุมชนดูแลตนเองจะเกิดความใส่ใจ และเข้าใจต่อปัญหาและความต้องการที่สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี^๓ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ อปท. สามารถดำเนินภารกิจในหลาย ๆ ด้านได้ด้วยตนเองโดยที่ไม่ต้องรอส่วนกลาง ทำให้เกิดความคล่องตัวในการให้บริการประชาชน^๔ ส่วนด้านความอิสระในการปกครองตนเองจากการกระจายอำนาจนี้ นำมาซึ่งความกล้าในการคิดค้นหาวิธี พัฒนาท้องถิ่นหรือแก้ปัญหาให้ท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐก็สร้างแรงจูงใจโดยการให้รางวัลแก่ท้องถิ่นดีเด่น ทำให้แต่ละท้องถิ่นเกิดการแข่งขันในการคิดค้นการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ อปท. จะมีอิสระในการดูแลตนเองในหลายด้าน ก็ยังประสบปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านงบประมาณ ปัญหาความต้องการของประชาชนที่จะได้รับบริการสาธารณะที่ดีและสะดวกสบาย หรือปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพในการบริหารองค์กร ปัญหาเหล่านี้นำมาซึ่งการคิดค้นหาวิธี แก้ปัญหาที่หลากหลาย ก่อเกิดเป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ขึ้น และ อปท. จำนวนมากพยายามสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา^๕ ซึ่งถ้าองค์กรปกครอง

^๓โกวิท พวงงาม, ๒๕๕๘, *นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม).

^๔ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ๒๕๕๐, *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง).

^๕ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ๒๕๕๒, *แนวทางการวิจัยนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน* ใน ปกป้อง จันวิทย์ (บก.), *เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบัน สำนักทำพระจันทร์*, (กรุงเทพฯ: open books), หน้า ๒๖๐-๒๙๘.

ส่วนท้องถิ่นใดที่มีความเข้มแข็ง ย่อมมาจากผู้นำองค์กรที่มีวิสัยทัศน์ คิดนอกกรอบ ก้าวทันโลก แห่งการเปลี่ยนแปลง ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชน และทุกภาคส่วนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น จะนำไปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีมีคุณภาพ ตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหา ของชุมชนได้อย่างแท้จริง

“

...การปกครองท้องถิ่น

ตามหลักการกระจายอำนาจ มีการบริหารจัดการ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา และสนองตอบตามความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง มีการ เลือกตัวแทนเข้าเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัวแทนใน การเข้าไป **มีบทบาทในการแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น**

”

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่สำคัญในการบริหารประเทศ เนื่องจากเป็นองค์กรภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดชุมชนและประชาชนมากที่สุด รู้จักและเข้าใจพื้นที่เป็นอย่างดี เป็นการสร้างโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้เข้ามามีบทบาทในวิถีชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจจากรัฐบาลกลางได้ถ่ายโอนไปยังท้องถิ่น ตั้งแต่การปกครอง การศึกษา การสาธารณสุข สาธารณูปโภค รวมถึงการให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ เป็นกลไกสำคัญที่จะพัฒนาประเทศให้มีความเจริญในทุก ๆ ด้าน

ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมี “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในการบริหารงานระดับพื้นที่ตามบริบทของแต่ละชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญต่อรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด^๖

๒. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self-Government) หัวใจสำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ^๗

^๖ชูศักดิ์ เทียงตรง, ๒๕๑๘, *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

^๗อนันต์ อนันตกุล, ๒๕๒๑, *กรมการปกครองท้องถิ่นไทย*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

๓. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล^๙

๔. การปกครองท้องถิ่น สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

๕. การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย^{๑๐}

๖. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม^{๑๑}

จะเห็นว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งกับการปกครองตนเอง (local self-government) และการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้มากมาย ผู้เขียนขอหยิบยกมานำเสนอดังนี้

^๙ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๙, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, (กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

^{๑๐}วิญญู อังคนารักษ์, ๒๕๑๘, *แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น*, ใน เอกสารประกอบการบรรยาย, ม.ป.ท.

^{๑๑}ลิขิต วีรเวดิน, ๒๕๒๘, *การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

อเนก เหล่าธรรมทัศน์^{๑๑} ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น ส่วน สมคิด เลิศไพฑูรย์^{๑๒} ได้ให้นิยาม คำว่า การปกครองท้องถิ่น ว่า เป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองในองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ขณะที่ โกวิท พงวงาม^{๑๓} ได้นิยาม การปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชนท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่ ตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง ส่วนฮอลโลเวย์^{๑๔} กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ และยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ในขณะที่ วิษ^{๑๕} ได้นิยามไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง และรีอบสัน^{๑๖} ได้นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

^{๑๑}อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๔๕, *การเมืองของพลเมือง*, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไป).

^{๑๒}สมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๕๓, *การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์กรส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี*, (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง).

^{๑๓}โกวิท พงวงาม, ๒๕๕๙, *นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: เสมารธรรม).

^{๑๔}William V. Holloway, 1951, *State and Local government in the United States*, (New York: Mc Graw-Hill).

^{๑๕}Daniel Wit, 1961, *A Comparative Survey of Local Government and Administration*, (Bangkok: Kurusapha Press).

^{๑๖}William A. Robson, 1953, "Local Government," in *Encyclopaedia of Social Science*, X, (The New York: Macmillan Company).

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองภายใต้หลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ มีการบริหารจัดการโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าเป็นผู้นำคนนโยบายและตัวแทนในการเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น^{๑๗}

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๘ ประการ ได้แก่

๑. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

๓. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

๕. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

^{๑๗}ประธาน คงฤทธิ์ศึกษากร, ๒๕๒๖, *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์); อุทัย หิรัญโต, ๒๕๓๑, *หลักการบริหารงานบุคคล*, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์).

๖. อีตระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

๗. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๘. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอีตระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าอีตระเต็มที่ที่เดี๋ยวกหมายถึงเฉพาะอีตระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีเดี๋ยวกแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป^{๑๔} รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

แนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

การบริหารกิจการท้องถิ่นที่ดี หรือ local governance เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่มีขึ้นไม่นานนี้ภายหลังจากที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมาช้านาน ซึ่งเป็นแนวคิดที่เริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นหลังจากที่แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี หรือ Good governance มีอิทธิพลต่อการเมืองการบริหารภาครัฐมากระยะหนึ่งแล้วควบคู่ไปกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารที่ดี สำหรับประเทศไทย มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา ๖ ว่า ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้คือ ๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ ๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป้าหมายที่สำคัญคือ “ประโยชน์สุขของประชาชน”

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดียังมีลักษณะสำคัญเพิ่มเติมอีก คือ ๑) การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม ๒) การยึดหลักนิติธรรมในการปฏิบัติงานมิติต่าง ๆ ๓) ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ๔) ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

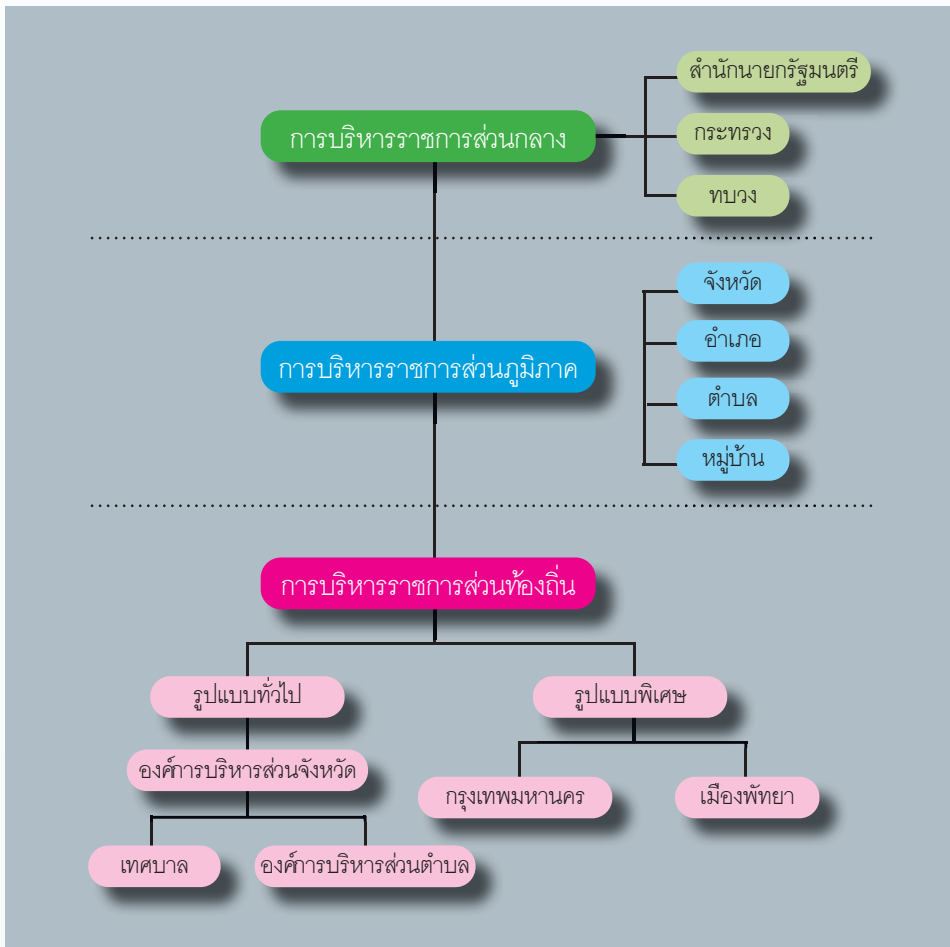
^{๑๔}อนันต์ อนันตกุล, เรืองเดียวกัน.

๕) ความพร้อมรับผิด ๖) การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ และ ๗) ความซื่อสัตย์สุจริต^{๑๑๑} ดังนั้นแนวคิดการบริหารท้องถิ่นที่ดี จึงมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการบริหารท้องถิ่นยุคปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจนั่นเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นรัชสมัยที่มีการริเริ่มการปฏิรูปการเมือง การบริหารประเทศให้ไปสู่ระบบที่มีความเจริญ สอดคล้องกับการริเริ่มให้สิทธิทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แม้แต่กิจการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ก็นับได้ว่าเกิดขึ้นโดยองค์พระมหากษัตริย์ ทรงริเริ่มขึ้นในปีพุทธศักราช ๒๔๔๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง จึงมีการทดลองจัดตั้งระบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพ ปีพุทธศักราช ๒๔๔๘ ได้มีการขยายกิจการต่อไปที่สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสงคราม ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงริเริ่มการจัดตั้ง “ดุสิตธานี” ขึ้น เพื่อต้องการให้ประชาชนชาวไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต โครงการดุสิตธานีที่มีที่ท่าว่าจะขยายไปยังเมืองต่าง ๆ ก็เป็นอันหยุดชะงักไป ครั้นมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงริเริ่มและดำเนินนโยบายตามรัชกาลที่ ๕ และรัชกาลที่ ๖ ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองกันอย่างจริงจังขึ้นตามรูปแบบการปกครองตนเองในนานาประเทศ ที่สำคัญให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาการจัดตั้งเทศบาล (Municipality) ขึ้นในประเทศไทย และการปกครองท้องถิ่นของไทยมีเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มีประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๗๙ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติการปกครองเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามลำดับ ซึ่งในเวลาต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองตนเองของประชาชนให้มากขึ้น

^{๑๑๑}ปธาน สุวรรณมงคล, ๒๕๕๔, *การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ*, โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.



ภาพ : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย

ปัจจุบันโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มี ๒ รูปแบบ คือ^{๒๐}

๑. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล (๒) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล และ (๓) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

^{๒๐}สุธารัตน์ สุธสมบุญณ์, ๒๕๖๔, “การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ: ประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น,” รัฐสภาสาร, ๖๙ (๑): ๒๕-๔๔.

๒. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ ๒ แห่ง คือ (๑) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต และ (๒) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

จากข้อมูลสถิติจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี ๒๕๖๒ พบว่า ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมกันทั้งสิ้น ๗,๘๕๒ แห่ง โดยจำแนกออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง เทศบาล ๒,๔๔๕ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล ๕,๓๒๙ แห่ง รวม กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

“
...การบริหารจัดการที่ดี^{นั้น}

จะส่งผลต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีต่อไป ซึ่งมีเป้าหมายชัดเจนคือ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบให้ดีขึ้นตามบริบทของแต่ละพื้นที่

”

“การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” สู่ “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” ของไทย

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ บัญญัติให้การบริหารราชการของส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดแนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการ ซึ่งในมาตรา ๕๒ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด ๕ และหมวด ๗ โดยให้กระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมกับสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อมุ่งหวังที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดี เป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไป กระทรวงมหาดไทยจึงนำนโยบายสู่การปฏิบัติโดยมอบหมายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ “โครงการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี” เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้การดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปฏิบัติตามภารกิจตามโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยเน้นหลักการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน แต่ในช่วงปี ๒๕๔๘ ได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อจาก “การประกวด” เป็น “การประเมิน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี และรัฐบาลร่วมกับกระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการคัดเลือกในแต่ละประเภทเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นตามบริบทและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการปรับปรุงเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศ แผนแม่บท ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล และกำหนดเรื่องการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางในการให้บริการประชาชนและติดต่อระหว่างส่วนราชการ รวมถึงในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้ปรับปรุงคู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางและตัวอย่างการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ครอบคลุม ทันสมัย สอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย และบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

จะเห็นได้ว่า รัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ผลักดัน หนุนเสริม และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปตามเกณฑ์กำหนดและมีนวัตกรรมท้องถิ่น เข้ารับการประเมินโครงการดังกล่าว เพื่อเป็นการยืนยันการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลของการบริหารจัดการที่ดีนั้นจะส่งผลต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีต่อไป ซึ่งมีเป้าหมายชัดเจนคือ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบให้ดีขึ้นตามบริบทของแต่ละพื้นที่

ซึ่ง “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” นั้นจะส่งผลให้เกิด “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” ได้ เนื่องจากการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีเป็นแนวความคิดในการจัดระบบการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่ได้รับอิทธิพลจากองค์กระระหว่างประเทศที่เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนา เป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ประกอบกันขึ้นจากแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ๑) เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีเป็นจำนวนมากเนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่และจำนวนบุคลากรที่มาก ๒) เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ๓) เป็นการปรับปรุงระบบอัตโนมัติ กล่าวคือ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงาน ภาครัฐ และการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ๔) เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการว่าจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับความสามารถ ความรู้ และความชำนาญ และ ๕) เพื่อพัฒนาการจัดการภาครัฐ

การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินกิจการภาครัฐและประชาสังคม (Civil Society)^{๒๑} โดยทั้งนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะของการบริหารงานแนวใหม่และการส่งเสริมประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น^{๒๒}

ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า หากองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ปฏิบัติและดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีได้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นที่สามารถแก้ไขปัญหาหรือส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในมิติต่าง ๆ ได้ และประเด็นสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงจุดและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ตัวอย่างการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีของไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้มีการพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ที่สำคัญประโยชน์เกิดกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ที่กระจายทั่วพื้นที่ของไทย ซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่

ดังนั้น ผู้เขียน จึงขอยกตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี มา ๒ แห่ง ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

^{๒๑}Hood, 1991, "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, 69(2004): 3-19 ; Nick Manning and Neil Parison, 2004, "International Public Administration Reform : Implications for the Russian Federation," *Directions in development*, (Washington DC: World Bank).

^{๒๒}วัฒนา นนทชิต, ๒๕๖๑, การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบขององค์กรที่มีชุมชนเป็นฐานในเทศบาลตำบลหนองบัวระเหว, *วารสารอิเล็กทรอนิกส์การเรียนรู้ทางไกลเชิงนวัตกรรม*, ๘(๑): ๑๕๐-๑๖๕.

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลรางจรเข้ อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งได้รับรางวัลชนะเลิศอันดับหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประเภทดีเลิศ รางวัลที่ ๑ ได้รับเงินรางวัล ๔ ล้านบาท ภายใต้โครงการนวัตกรรม “ตำบลร่มเย็น” ซึ่งเป็นโครงการที่ริเริ่มใหม่ในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ ซึ่งได้มีการทำประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการ โดยประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้ดูแลในเรื่องการแก้ไขปัญหาเสพติด ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษา ปัญหาสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย และปัญหาความยากจน ซึ่งผู้บริหารเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น และข้อบัญญัติ หลังจากการดำเนินการมาระยะหนึ่ง มีประชาชนร้องทุกข์มาทางเฟสบุ๊คของ นายกรัฐมนตรี ว่า “แม่กับน้องสาวติดยาเสพติดอย่างหนักถึงเป็นบ้าจะเผาบ้านตัวเอง ได้แจ้งไปหลายหน่วยงานแต่ไม่มีใครมาช่วยเหลือ” หลังจากนั้นได้ส่งเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบ พบว่าเป็นเรื่องจริง โดยครอบครัวผู้ร้องทุกข์นั้นมีพ่อแก่ชรา ไม่มีรายได้ แม่ติดยาเสพติด ซึ่งมีลูกทั้งหมด ๘ คน ลูกคนแรกเป็นคนร้องทุกข์ ยังพบว่าลูกคนอื่น ๆ ขาดโอกาสทางการศึกษา มีฐานะครอบครัวยากจน ซึ่งไม่ได้มีเพียงครอบครัวนี้ครอบครัวเดียวในหมู่ที่ ๗ ของตำบลรางจรเข้ นำไปสู่การดำเนินงานโดยการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยมีกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดแบบบูรณาการเชิงรุก ตั้งแต่การป้องกัน การแก้ไข และปราบปราม รวมทั้งการส่งเสริมด้านการศึกษา ส่งเสริมอาชีพ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุก ๆ ด้าน ซึ่งหัวใจสำคัญของการดำเนินโครงการคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ถ้าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการโดยไม่บูรณาการร่วมกันนั้น ไม่อาจจะทำให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้ และกลยุทธ์ที่ขาดไม่ได้คือการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเพื่อให้เกิดความยั่งยืนแก่โครงการ เพราะการแก้ปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ปัญหาด้านสาธารณสุข และปัญหาคุณภาพชีวิต ไม่อาจแก้ไขปัญหายาในช่วงเพียงระยะสั้น ๆ ได้ต้องแก้ไขในระยะยาวและต่อเนื่อง รวมถึง การนำเทคโนโลยีแอปพลิเคชัน ตาดีปาระดับตำบลรางจรเข้ ไลน์กลุ่มหมู่บ้าน และช่องทางสื่อสารออนไลน์อื่น ๆ นำมาช่วยอำนวยความสะดวกในการรับแจ้งเหตุร้องเรียน ร้องทุกข์ต่าง ๆ ให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

๒. เทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ถือเป็นเทศบาลเมืองที่มีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีแห่งหนึ่งของภาคใต้ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เทศบาลเมืองทุ่งสงได้รับรางวัลที่การันตีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจากหลายสถาบัน เช่น ๑) รางวัลเลิศรัฐ โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ประเภทรางวัลการบริหาร

ราชการแบบมีส่วนร่วม ระดับดี จากโครงการการพัฒนาเมืองด้วยทุนวัฒนธรรม (หลายชุมทางทุ่งสง) ๒) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ประเภทดีเลิศ รางวัลที่ ๒ ได้รับเงินรางวัล ๓ ล้านบาท (นวัตกรรมท้องถิ่น : หลายชุมทางทุ่งสง) ๓) รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ประจำปี ๒๕๖๔ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (โครงการหลายชุมทางทุ่งสง, โครงการปู้หมักชีวภาพแบบแห้งและโครงการสภาชุมชนเข้มแข็ง) และ ๔) รางวัลอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ASEAN ESC Award 2121) ด้านน้ำ (Clean Water) ซึ่งการได้รับรางวัลในแต่ละรางวัลข้างต้น พบว่า “หลายชุมทางทุ่งสง” เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ส่งผลให้เทศบาลเมืองทุ่งสงได้รับรางวัลจากหลายสถาบัน

ผู้เขียน จึงใคร่ขอนำเสนอข้อมูลพอสังเขปของ “หลายชุมทางทุ่งสง” ว่า เป็นการขับเคลื่อนร่วมกันของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีเทศบาลเมืองทุ่งสง เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ ภายใต้การบริหารนโยบายของนายกเทศมนตรี โดยมีคณะกรรมการประชาคมวัฒนธรรมเมืองทุ่งสง เป็นกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยกลุ่มนี้เป็นกลุ่มบุคคลที่มาจากหลายภาคส่วนที่มีจิตอาสาเข้ามาช่วยกันในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม ได้จัดให้มีการปรึกษาหารือกับภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในอนาคต และที่สำคัญคือการร่วมกันคิดร่วมกันตั้งกติกาบนฐานการมีส่วนร่วมของผู้ค้า ซึ่งสรุปได้ว่า “หลายชุมทางทุ่งสง” ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมพื้นถิ่น ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมการกิน วัฒนธรรมการแสดง วัฒนธรรมการแต่งกาย และที่สำคัญวัฒนธรรมนำไปสู่การสร้างอาชีพและรายได้ให้กับคนในพื้นที่ได้ภายใต้การบริหารนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งนำนโยบายจากรัฐบาลสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๑ จนถึงปัจจุบัน จากการดำเนินโครงการหลายชุมทางทุ่งสง ส่งผลให้เมืองได้มีการพัฒนาทั้งการพัฒนาเมือง การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างอาชีพและรายได้ด้วยวัฒนธรรมได้จริงบนฐานของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การศึกษาของ สุदारัตน์ สุดสมบุรณ์ และคณะ^{๒๓} พบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานของหลายชุมทาง

^{๒๓}สุदारัตน์ สุดสมบุรณ์ และคณะ, ๒๕๖๔, การนำนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสู่การสร้างอาชีพและรายได้ด้วยวัฒนธรรม กรณีศึกษา หลายชุมทางทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช, การประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ครั้งที่ ๕ ระหว่างวันที่ ๒๙ - ๓๐ เมษายน ๒๕๖๔, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ศูนย์พระนครศรีอยุธยา หันตรา.

ทุ่งสงประสบความสำเร็จและมีความยั่งยืน เรียกว่า Factors for Successful Junction Tungsong Market (SJTM) : 7Cs SJTM ได้แก่ Clever leader (ผู้นำที่มีความเฉลียวฉลาด มีความคิดสร้างสรรค์และนอกกรอบ), Community economy (เศรษฐกิจชุมชน), Cultural (วัฒนธรรม), Capital (ทุน (ทางสังคม)), Cooperation (ความร่วมมือ), Customer network (สมาชิกของกลุ่ม) และ Career (อาชีพ) จนทำให้ตลาดชุมชนทางทุ่งสงในวันนี้สามารถสร้างอาชีพ รายได้ รักษาสืบทอดและถ่ายทอดวัฒนธรรมจากรุ่นสู่รุ่น สามารถส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เป็นตัวอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และนำไปสู่ความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง ถือได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลวางจระเข้และเทศบาลเมืองทุ่งสง เป็นตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ได้เป็นอย่างดี แต่กว่าจะมาถึงวันนี้ ทั้ง ๒ แห่ง และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่างร่วมคิด ร่วมทำ จนสามารถร่วมรับประโยชน์ร่วมกันได้อย่างแท้จริงและยังมีความยั่งยืนบนฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

ตัวอย่างการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในต่างประเทศ

๑. ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศเล็กที่มีศักยภาพสูงเป็นประเทศที่เกือบไม่มีทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพและรู้จักจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอื่น ๆ โดยเป็นตัวกลางจนปัจจุบันประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางด้านการเงินและด้านการค้า ประเทศสิงคโปร์โดยตัวรูปแบบการบริหารภาครัฐแล้ว ไม่มีสิ่งที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” แต่เป็นการศึกษาแนวคิดพัฒนาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมประชาชน พบว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดของสิงคโปร์เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เมื่อสิงคโปร์ได้ดำเนินแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการเสริมสร้างอำนาจให้สภาพัฒนาชุมชน (Community Development Council : CDC) โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น ๕ เขต ให้สภาพัฒนาชุมชนดูแลซึ่งภายในแต่ละเขต สภาพัฒนาชุมชนจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการภายในท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจนี้ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ด้านการเมืองของสิงคโปร์อันเป็นความพยายามของนายโก๊ะจ๊กตงที่จะปรับเปลี่ยนสิงคโปร์ให้เป็นสังคมที่มีระบบการควบคุมจากส่วนกลางน้อยลง นอกเหนือจากสภาพัฒนาชุมชนแล้ว อีกหนึ่งองค์กรที่อยู่ในขอบข่ายการกระจายอำนาจของสิงคโปร์ คือ สภาเมือง (Town Council) อันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแล บริหาร จัดการ ทรัพย์สิน ของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งการเคหะแห่งชาติ ถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศสิงคโปร์เพราะประชากรส่วนใหญ่ของสิงคโปร์ล้วนอาศัยอยู่ในการเคหะแห่งชาติสภาเมืองเป็นหน่วยงานที่ได้รับการโอนอำนาจมาจากคณะกรรมการพัฒนาการเคหะแห่งชาติ (HDB) อีกทีหนึ่ง และในการบริหารงานยังเปิดให้ผู้อยู่อาศัยในเขตของ

การเคหะแห่งชาตินั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม ทั้งสภาเมืองและสภาพัฒนาชุมชนเอง ก็ยังไม่สามารถถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นได้เพราะโดยอำนาจหน้าที่ยังถือว่า มีอยู่อย่างจำกัด ขณะที่โครงสร้างองค์กรเองก็เปิดให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงและควบคุมได้ง่าย^{๒๔}

๒. ประเทศญี่ปุ่น เป็นรัฐเดี่ยว มีระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ แบ่งการปกครองออกเป็น ๔๗ จังหวัด และแบ่งภาคออกเป็น ๘ ภูมิภาค มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นเป็นสองระดับ (two tiers system) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน เรียกว่า Prefecture เทียบเท่ากับจังหวัดของประเทศไทย ซึ่งมีอยู่ ๔๗ แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาล จำนวน ๑,๗๒๔ แห่ง และยังสามารถแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ^{๒๕} ซึ่งการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นต่างได้รับการยอมรับว่ามีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ผู้เขียนขอยกตัวอย่างการบริหารกิจการที่ดีของเทศบาลนครโคริยาม่า โดยมีประเด็นน่าสนใจคือ นครโคริยาม่า เป็นนครหลักขนาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางด้านพาณิชย์กรรมของจังหวัด เป็นเทศบาลที่มีชื่อเสียงจากนวัตกรรมการทำงานท้องถิ่นคือ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งนับเป็นเทศบาลแรก ๆ ของญี่ปุ่น ที่ริเริ่มมีแนวคิดการรวมบริการประชาชนไว้ ณ จุดเดียว ซึ่งเป็นศูนย์ที่มีความหลากหลายรูปแบบ เช่น ศูนย์บริการเด็กแบบเบ็ดเสร็จ เป็นการรวมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ตั้งแต่การให้คำปรึกษาแก่มารดาที่ตั้งครรภ์ การดูแลเด็กที่มีปัญหา การดูแลสุขภาพเด็ก การรับเลี้ยงเด็กชั่วคราวกรณีผู้ปกครองต้องไปทำธุระอื่น ๆ ในวันนั้น และยังมีห้องสองวัยสานสัมพันธ์ อันเป็นห้องที่ผู้สูงอายุได้พบปะเด็กเล็กเพื่อให้การดูแลพูดคุยกับเด็ก ทำให้ผู้สูงวัยรู้สึกถึงประโยชน์ที่ตนเองมีต่อสังคมไม่ใช่ภาระของสังคม เป็นการให้คุณค่าแก่ผู้สูงอายุ^{๒๖} ยังมีการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงอีก ๔ แห่ง จัดตั้งสหการดับเพลิง เพื่อให้บริการด้านการดับเพลิงแก่พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาร่วมกันเป็นสหการ ซึ่งเทศบาลนครโคริยาม่า

^{๒๔}ศุภกิจ แดงขาว และเอกวิวี มีสุข, ๒๕๕๖, ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน : สารานุกรมรัฐสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า).

^{๒๕}สุदारัตน์ สุตสมบุญ, ๒๕๖๔, เรื่องเดียวกัน.

^{๒๖}ปทาน สุวรรณมงคล, ๒๕๕๔, เรื่องเดียวกัน.

เป็นผู้ออกงบประมาณร้อยละ ๖๐ โดยมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเทศบาลมาเป็นผู้กำกับการสหการดับเพลิง และมีพนักงานดับเพลิงเดิมของแต่ละเทศบาลเข้ามาเป็นพนักงานดับเพลิงของสหการแห่งนี้

จากตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จนได้รับการยอมรับและมีรางวัลเป็นเครื่องหมายการันตีนั้น ผู้เขียนมองว่า จุดร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีนั้น “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การบรรลุเป้าหมาย คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุกมิติทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันยังพบว่าหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินงานจนเกิดเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีได้ เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทย

ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์ รวมทั้งนักวิชาการได้วิเคราะห์ไว้มากมายเช่นกัน^{๒๗} และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น^{๒๘} ซึ่งพอสรุปได้แบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ได้ดังนี้

๑. ปัญหาทางด้านการบริหารงาน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ประสบปัญหาด้านการบริหารงานต่าง ๆ ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะการกำกับของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การดำเนินงานจะต้องอยู่ภายในกรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของราษฎรได้

^{๒๗}ปณณธร เจริญชัยพฤกษ์, ๒๕๖๑, “ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต,” วารสาร มจร พุทธปัญญา, ๓(๒): ๑๘๓-๑๘๖; ธเนศวร์ เจริญเมือง, ๒๕๕๑, การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก), (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ). รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, ๒๕๔๗, เอกสารการสอน ชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น: แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช).

^{๒๘}กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๔, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบาย ด้านการกระจายอำนาจ สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก <http://www.lrc.go.th/th/>

๒. ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลัง การดำเนินภารกิจต่างๆ กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การดำเนินงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารงานบุคคลบางประการที่ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามหลักการตามระบบคุณธรรมมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่มักจะนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกต่ำ ไม่ตั้งใจที่จะอุทิศตนให้กับการทำงานได้เต็มที่

๔. ปัญหาทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

๕. การทับซ้อนของอำนาจ การที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค มีส่วนในการบริหารงาน และแม้แต่ท้องถิ่นเองยังมีการทับซ้อนกันอยู่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย

๖. ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังดำเนินการด้านนี้อยู่ส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทย มีปัญหาและอุปสรรคในหลายประเด็นใหญ่ ๆ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้อาจจะส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยขาดความเข้มแข็ง มีการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ดังเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีคุณภาพ เกิดประสิทธิภาพสามารถสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้จริงนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญต่าง ๆ มาเป็นตัวหนุนเสริมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารวิชาการ งานวิจัย และจากประสบการณ์ตรงของผู้เขียน สามารถวิเคราะห์และสรุปได้ว่าความสำเร็จของการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ดังนี้

๑. มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่น ต้องมีการทำการวิเคราะห์หาจุดอ่อนจุดแข็ง (SWOT Analysis) ขององค์กร โดยการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีทิศทางการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน

๒. การสร้างความรู้ ความเข้าใจและถ่ายทอดประสบการณ์ให้แก่บุคลากรในองค์กร ผู้บริหารขององค์กรทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระมุ่งสู่การรับใช้ประชาชนมาถ่ายทอดความรู้และมุมมองให้แก่บุคลากรในองค์กร เพื่อให้ทุกคนมีความรู้และมุมมองในการดำเนินงานเปิดกว้างและไปในทิศทางเดียวกัน

๓. การส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกัน มีการทำงานอย่างบูรณาการ ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด และต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และประชาชน และทำงานเป็นทีมจากหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงาน

๔. ลักษณะผู้บริหารมีภาวะความเป็นผู้นำสูง มีความรู้ความสามารถ กล้าคิด กล้าเปลี่ยนแปลง กล้ารับผิดชอบในการตัดสินใจในการดำเนินงาน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน กระตือรือร้น ใฝ่เรียนรู้ คิดเร็ว ทำเร็ว และมีความคิดริเริ่มในโครงการใหม่ๆ หรือนวัตกรรมเสมอ รวมทั้งผู้บริหารยังต้องมีทัศนคติที่เปิดกว้าง รับรู้ รับฟังสิ่งใหม่อยู่ตลอดเวลา ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความเสียสละ และอุทิศตนในการทำงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

๕. บุคลากรในองค์กรมีความรู้ความสามารถและมีความรับผิดชอบ โดยพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้นบุคลากรในระดับปฏิบัติงานต้องมีความรอบรู้ มีความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความรับผิดชอบสูง และอุทิศตน มุ่งเทการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งบุคลากรยังต้องมีความคล่องตัวในการยอมรับกับการเปลี่ยนแปลง มีการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกัน

๖. การบริหารงานที่มีความคล่องตัวส่งเสริมให้องค์กรมีการบริหารงานที่มีความคล่องตัว ลดขั้นตอนในการทำงานให้สั้นลง ทั้งนี้ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือทิศทาง

การทำงาน ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องนำแผนและนโยบายลงสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร หากผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาลุप्तรรคในการทำงานจะร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเป็นประจำ

๗. การรับฟังความคิดเห็นจากภายนอกในการพัฒนาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลภายนอก ในการดำเนินโครงการ รวมทั้งการศึกษาดูงานหรือโครงการที่ดีและประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรของตน

สรุป

“การปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญของการปกครองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศย่อมมีความเหมือนและความแตกต่างกันออกไปตามบริบทของประเทศ อย่างกรณีประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นไทย แบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ ซึ่งในแต่ละรูปแบบก็มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายควบคุม กำกับให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป แต่เป้าหมายเดียวกันคือ “การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ในทุกมิติ” นอกจากนั้น ยังมีบทบัญญัติ นโยบาย แนวคิดอื่น ๆ ที่หนุนเสริมผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้ดี จนสามารถทำให้เกิดการบริหารท้องถิ่นที่เข้มแข็งได้ ดังตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและญี่ปุ่น แต่ในขณะเดียวกัน การบริหารจัดการท้องถิ่นบางพื้นที่อาจจะประสบความสำเร็จในการทำท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็ง และบางพื้นที่อาจจะไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ด้วยการบริหารจัดการท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและอุปสรรคได้เช่นเดียวกับการบริหารองค์กรอื่น แต่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด มีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ คิดนอกกรอบ มองรอบด้าน ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ ผนวกกับประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ย่อมนำไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และมีประสิทธิภาพส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างแน่นอน

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๘. *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบายด้าน การกระจายอำนาจ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ จาก <http://www.lrct.go.th/th/ โกวินท์ พวงงาม>. ๒๕๔๘. *การปกครองท้องถิ่นไทย “หลักการและมิติใหม่ในอนาคต”*. (พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. ๒๕๕๓. *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิการพิมพ์ จำกัด.
- _____. ๒๕๕๘. *นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เสมอธรรม. ชูวงศ์ ฉายะบุตร. ๒๕๓๙. *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่าจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย
- ชำนาญ ศักดิ์เศรษฐ์. ๒๕๔๓. *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิการพิมพ์ จำกัด. ชูศักดิ์ เทียงตรง. ๒๕๑๘. *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ๒๕๕๐. *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- _____. ๒๕๕๒. “แนวทางการวิจัยนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มุมมอง เชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน”. ใน ปกป้อง จันวิทย์ (บก.). *เศรษฐศาสตร์การเมืองและ สถาบัน สำนักท่าพระจันทร์*. กรุงเทพฯ: open books.
- ปธาน สุวรรณมงคล. ๒๕๕๔. *การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร. ๒๕๒๖. *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.
- ปิ่นฉัตร เรียรชัยพฤกษ์. ๒๕๖๑. *ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต*. วารสาร มจร พุทธปัญญา, ๓(๒) : ๑๘๓-๑๙๖.
- ลิขิต ธีรเวคิน. ๒๕๒๘. *การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัฒนา นนทชิต. ๒๕๖๑. *การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบขององค์การที่มีชุมชนเป็นฐาน ในเทศบาลตำบลหนองบัวระเหว*. *วารสารอิเล็กทรอนิกส์การเรียนรู้ทางไกลเชิง นวัตกรรม*. ๘(๑): ๑๐๑-๑๖๕.

- วิญญู อังคนารักษ์. ๒๕๑๘. แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น, ในเอกสารประกอบการบรรยาย. ม.ป.ท.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. ๒๕๔๘. *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : หนังสือสำหรับเสริมพลังความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์. ๒๕๔๗. *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น: แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๕๓. *การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์กรส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ๒๕๖๔. *ผลการคัดเลือกรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- สุदारัตน์ สุตสมบูรณ์. ๒๕๖๔. *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ: ประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น*. รัฐสภาสาร, ๖๙ (๑) : ๒๕-๔๔.
- สุदारัตน์ สุตสมบูรณ์ และคณะ. ๒๕๖๔. *การนำนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสู่การสร้างอาชีพและรายได้ด้วยวัฒนธรรม กรณีศึกษา ตลาดชุมชนทางทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช*. การประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ครั้งที่ ๕ ระหว่างวันที่ ๒๙ - ๓๐ เมษายน ๒๕๖๔ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ศูนย์พระนครศรีอยุธยา หันตรา.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. ๒๕๕๙. *ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- ศุภกิจ แดงขาว และเอกวิทย์ มีสุข. ๒๕๕๖. *ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐสิงคโปร์*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. ๒๕๕๕. *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดียนตุลา.
- อนันต์ อนันตกุล. ๒๕๒๑. *กรมการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๔๕. *การเมืองของพลเมือง*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

อำนาจ บัญญัติไม่ตรี และคณะ. ๒๕๖๐. นโยบายการจัดการขยะของรัฐและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น. *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*, ๑๐(๑): ๑๖๙-๑๗๔.

อุทัย หิรัญโต. ๒๕๓๑. *หลักการบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

อัชกรณ วังศรีปรีดี. ๒๕๔๙. ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย: จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต. และการเลือกตั้งโดยตรงผู้บริหารท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ๓(๒): ๔๓-๖๑.

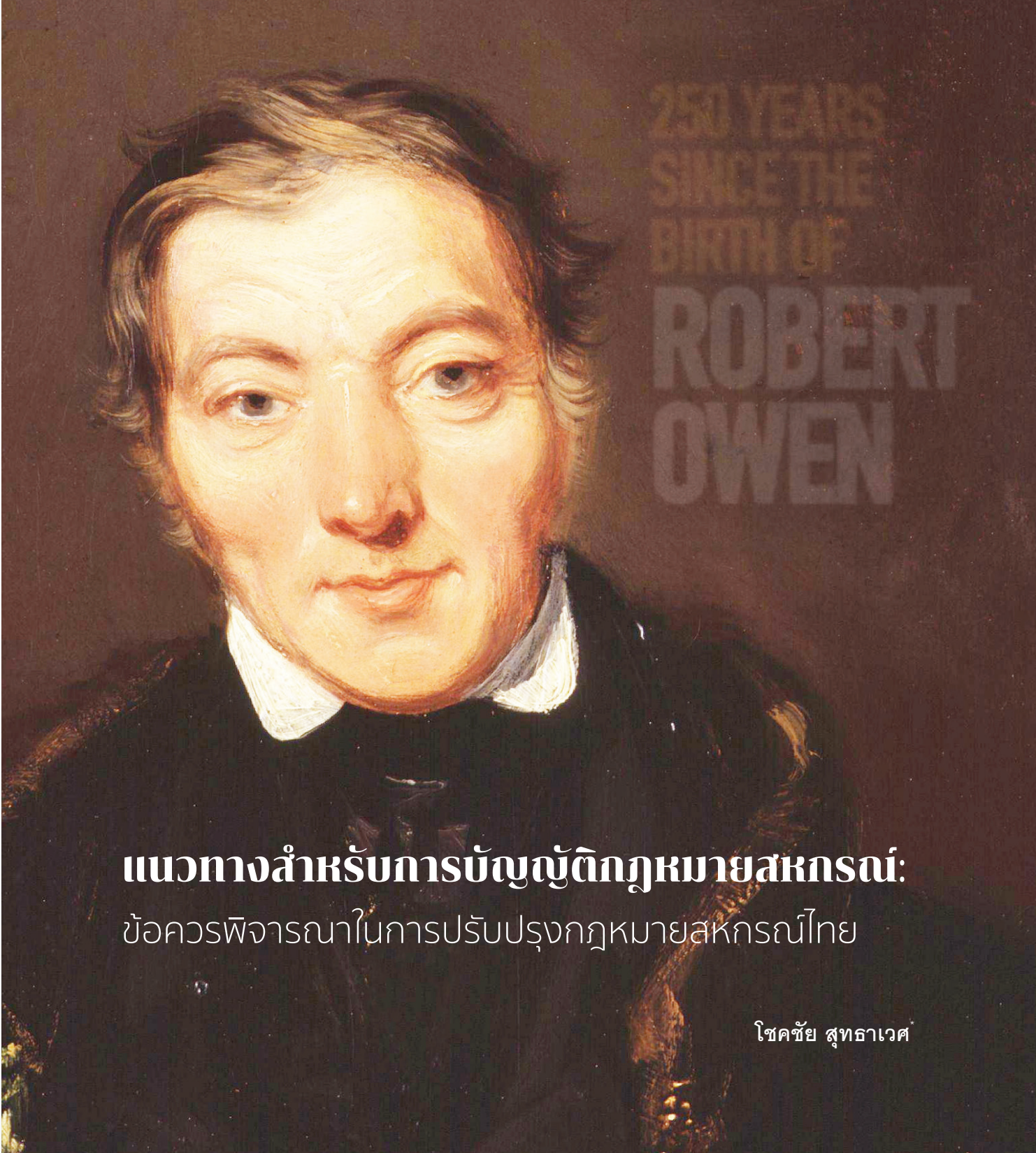
Holloway, William V. 1951. *State and Local government in the United States*. Mc Graw-Hill: New York: Mc Graw-Hill.

Hood. 1991. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69: 3-19

Manning, Nick; Parison, Neil. 2004. *International Public Administration Reform : Implications for the Russian Federation. Directions in development; Directions in Development*; Washington DC: World Bank.

Robson, William A. 1953. "Local Government" in *Encyclopaedia of Social Science*. X. New York: The Macmillan Company.

Wit, Daniel. 1961. *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.

A portrait of Robert Owen, a man with dark hair, wearing a dark coat and a white cravat. The background is dark and textured.

250 YEARS
SINCE THE
BIRTH OF
ROBERT
OWEN

แนวทางสำหรับการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์: ข้อควรพิจารณาในการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ไทย

โชคชัย สุทธาเวศ*

*นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ อาทิ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง นิติศาสตร์ แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม สหกรณ์ ศาสนา การพัฒนาระหว่างประเทศ ฯลฯ และอดีตผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๕๒)

“I know that society may be formed so as to exist without crime, without poverty, with health greatly improved, with little, if any misery, and with intelligence and happiness increased a hundredfold; and no obstacle whatsoever intervenes at this moment – except ignorance – to prevent such a state of society from becoming universal”.

Robert Owen, 1816,
a message to the workers
in the cotton mill in New Lanark,
Scotland

oOoOoOo

“ข้าพเจ้ารู้ว่าสังคมอาจจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ปลอดภัยจาก
อาชญากรรม ปราศจากความยากจน
ด้วยการที่สุขภาพได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมาก
มีความทุกข์ยากเพียงเล็กน้อย และสติปัญญา
และความสุขเพิ่มขึ้นเป็นร้อยเท่า; และไม่มีสิ่งกีดขวางใดๆ
ในขณะนี้ - เว้นแต่ความโง่เขลา - ที่จะกีดกันไม่ให้
สภาพสังคมดังกล่าวกลายเป็นสิ่งสากล”

โรเบิร์ต โอเวน, พ.ศ. ๒๓๕๙,
สารถึงคนงานโรงงานผลิตฝ้ายในเมืองนิวลันาร์ค
สก็อตแลนด์

บทนำ

ณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ถือว่าเป็นปีที่ครบรอบ ๒๕๐ ปี ชาตกาลของโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) บิดาของขบวนการสหกรณ์สากล (ชาวอังกฤษ เกิดวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๓๑๔ ณ เมือง Newtown, Wales และเสียชีวิตเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๐๑ ใกล้กับสถานที่เกิด ในเมือง Newtow) บทความชิ้นนี้ ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอถือโอกาสนำเสนอสาระอันเกี่ยวเนื่องกับสหกรณ์เพื่อรำลึกและเป็นเกียรติแก่ผู้มีคุณูปการอย่างใหญ่หลวงต่อสหกรณ์ทั่วโลกท่านนี้ และเห็นว่าเรื่อง “แนวทางสำหรับการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์” มีความสำคัญยิ่งต่ออนาคตของขบวนการสหกรณ์ไทยซึ่งครบรอบ ๑๐๕ ปี (กำเนิดสหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ พ.ศ. ๒๔๕๙)

เนื้อหาหลักของของบทความชิ้นนี้ที่ข้าพเจ้าเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสภา ขบวนการสหกรณ์ไทย และวงการนักกฎหมายสหกรณ์ ในโอกาสดังกล่าวนี้ ก็ใคร่ขอนำมาจากหนังสือชื่อ “Guidelines for Cooperative Legislation” เขียนโดยเพื่อนอาวุโสของข้าพเจ้าเอง คือ ศาสตราจารย์ ดร. ฮาเกน คริสเตียน คนุท์ เฮนรี่ (Prof. Dr. Hagen Christian Knuth Henry)^๑ ดีพิมพ์โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) อันเป็นฉบับตีพิมพ์ครั้งที่สาม ก่อนหน้านั้นคือ ฉบับตีพิมพ์ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ (พ.ศ. ๒๕๔๑) และปี ค.ศ. ๒๐๐๕ (พ.ศ. ๒๕๔๘)

ข้อเขียนชิ้นนี้จะเรียกว่าเป็นการแนะนำหนังสือเล่มดังกล่าวนี้ก็คงจะไม่ผิด



ภาพ: ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้และผู้เขียนบทความชิ้นนี้ ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์, ๖ กันยายน ๒๕๕๘

^๑จบปริญญาเอกสาขากฎหมายเปรียบเทียบ เป็นศาสตราจารย์ผู้เกษียณอายุเมื่อ พ.ศ. ๒๕๖๓ จากมหาวิทยาลัยเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ และเคยเป็นนักวิชาการอาคันตุกะที่สถาบันรูลาเรีย (Ruralia Institute) ของมหาวิทยาลัยแห่งนี้, พ.ศ. ๒๕๕๐ - พ.ศ. ๒๕๕๔ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสาขาสหกรณ์ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) และเคยเป็นที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงเศรษฐกิจแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน, นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นผู้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ในหลายประเทศ และตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นมา เป็นประธานคณะกรรมการกฎหมายสหกรณ์ขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์สากล (International Cooperative Alliance: ICA)

โครงสร้างของหนังสือ

หนังสือเล่มนี้ประกอบขึ้นด้วย ๗ ส่วน คือ

๑. Introduction (บทนำ)
๒. Part 1: Why cooperatives? The rationale for cooperative law (ส่วนที่ ๑: ทำไมสหกรณ์? เหตุผลสำหรับกฎหมายสหกรณ์)
๓. Part 2: What are cooperatives? Why legislate on cooperatives? What kind of cooperative law? (ส่วนที่ ๒: สหกรณ์อะไรคือ? ทำไมจึงตรากฎหมายสหกรณ์? อะไรคือประเภทของกฎหมายสหกรณ์?)
๔. Part 3: An A B C of a cooperative law (ส่วนที่ ๓: ก ข ค ของกฎหมายสหกรณ์)
๕. Part 4: Cooperative lawmaking (ส่วนที่ ๔: การบัญญัติกฎหมายสหกรณ์)
๖. Conclusion (บทสรุป)
๗. Annex (ภาคผนวก)

สาระสำคัญโดยสรุปของแต่ละส่วนของหนังสือ

๑. บทนำ

เนื้อหาส่วนใหญ่ของบทนำเน้นถึงความสำคัญของสหกรณ์ และแสดงถึงสาระโดยสรุปของส่วนต่างๆ ในเล่มใน ๔ ส่วนที่เหลือ ยกเว้นส่วนที่ ๕ คือบทสรุปตอนจบ แต่ก็กล่าวถึงส่วนที่เจ็ดด้วย คือ ภาคผนวก ๑ - ๓ แสดงถึงตำราหรือเอกสารที่แนวทางบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ใช้อ้างถึง

ในบทนำนี้ ผู้เขียนเริ่มจากการให้คำขวัญ (Motto) ที่ว่า “สถานประกอบการสหกรณ์สร้างโลกที่ดีกว่า แต่สหกรณ์ก็ไม่สามารถ – และมีขีดต้อง – กอบกู้โลก”^๒ สำหรับเดือนสติตคนทั้งโลก ในโอกาสที่สหประชาชาติประกาศให้ปี ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) เป็นปีแห่งสหกรณ์ โดยชี้

^๒มาจากคำขวัญ (Motto) ที่ว่า “Cooperative enterprises build a better world, but cooperatives cannot – and must not – save the world.” หากแปลอย่างเอาความหมายเต็มๆ ก็ควรจะเป็น “สถานประกอบการสหกรณ์สร้างโลกที่ดีกว่า แต่สหกรณ์ก็ไม่สามารถ – และมีขีดต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ไปทำหน้าที่ให้สำเร็จผลในการ – กอบกู้โลก”

ให้เห็นว่า สหกรณ์เป็นสถานประกอบการหรือวิสาหกิจเอกชนพิเศษชนิดหนึ่งแต่ก็มีใช้ว่า สหกรณ์ที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางในโลกนั้นจะเป็นยาครอบจักรวาลสำหรับรักษา ความชั่วร้ายทั้งปวงของโลกใบนี้ซึ่งก็คือ แม้สหกรณ์จะมีคุณค่าแต่ใครต่อใครก็อย่าคิดหวังว่า ต่อไปนี้จะมอบภาระการกอบกู้โลกจากความเลวร้ายทั้งปวงมาที่สหกรณ์เท่านั้น!

สหกรณ์มีความเป็นทวิลักษณ์อยู่ในตัวคือ สหกรณ์เป็นสมาคมของผู้ที่จะดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนและด้วยการอาศัยสถานประกอบการของตนเองด้วยอัตลักษณ์ เช่นนี้ของสหกรณ์จึงได้มีคำประกาศขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์สากล (ICA) แนวปฏิบัติของ สหประชาชาติในปี ๒๐๐๑ อันมุ่งเป้าไปที่การสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา สหกรณ์ (เรียกว่าแนวปฏิบัติแห่งสหประชาชาติ) และข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๑๙๓ ค.ศ. ๒๐๐๒ ว่าด้วยการส่งเสริมสหกรณ์ (International Labour Organization's Recommendation No. 193) เกิดขึ้นมาสนับสนุนความก้าวหน้าของสหกรณ์ใน อนาคต อันเป็นการส่งสัญญาณว่ารัฐสมาชิกของสหประชาชาติพร้อมด้วยสมาชิกสหกรณ์ ๑,๐๐๐ ล้านคน ในทุกขนาด ชนิด ประเภท และทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจในเกือบทุกประเทศ เห็นชอบด้วยความสำคัญของการประกอบการสหกรณ์เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาการดังกล่าวนี้ถือเป็นเรื่องที่ทะลุทะลวงไปข้างหน้า

แม้ว่าในหลายทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลหลายประเทศ องค์การระดับภูมิภาคและ ระหว่างประเทศ องค์การภาครัฐ และองค์การพัฒนาเอกชนไม่แสวงกำไร จะลังเลใจที่จะรับรองว่า สหกรณ์เป็นรูปแบบธุรกิจหนึ่งที่ทำอย่างได้ผลคุ้มค่าต่อการได้รับการส่งเสริมอย่างเท่าเทียมกัน กับสถานประกอบการที่คาดหวังว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดในแบบของบริษัทที่เน้นการถือหุ้น (เป็นใหญ่) (stock companies) ก็ตาม แต่การควบคุมโดยสมาชิกของสหกรณ์ก็ถือเป็นวิธีการ เพื่อบรรลุเป้าหมาย แม้ว่าเหล่าบริษัทถือหุ้นเป็นใหญ่จะเห็นต่างออกไปและรัฐบาลเอง ก็ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะผลักดันให้สหกรณ์บรรลุผลเต็มที่ ดังที่สรุปกันทั่วไปว่า “สหกรณ์ ก็เป็นเด็กแห่งความจำเป็น” (cooperatives are children of necessity) เท่านั้น!

ฝ่ายนโยบายและฝ่ายนิติบัญญัติจึงยังอยู่ในกรอบของข้อถกเถียงที่ว่า การก่อตั้ง สหกรณ์ยังคงเป็นเพียง “ทางเลือก” ที่มีอยู่ของผู้ด้อยโอกาส จึงยังทำให้นโยบายสหกรณ์ มีความเป็นอุดมการณ์น้อยลงไป ฉะนั้นเครื่องมือสามประการหลักในทางสากลที่เกี่ยวข้องกับ สหกรณ์ที่ระบุไว้แล้วข้างต้นนั้น จึงยืนยันอีกครั้งถึงความสำคัญและจำเป็นของกฎหมาย สหกรณ์

แนวทางการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ฉบับตีพิมพ์ครั้งที่ ๓ นี้ มีศูนย์กลางของการนำเสนออยู่ตรงที่ ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๙๓ ในฐานะที่รูปแบบมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้เป็นแก่นแกนของกฎหมายสหกรณ์มหาชนระหว่างประเทศ (public international cooperative law) การรับเอาข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๙๓ มาปฏิบัติ ถือเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์อันยาวนานของการมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การกล่าวทวนสั้น ๆ ของประวัติศาสตร์ที่จะกล่าวถึง คงพอจะช่วยให้เข้าใจเหตุผลของแนวปฏิบัติเล่มนี้

ในส่วนบทนำยังได้แนะนำถึงภารกิจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในการจัดตั้งและจัดวางระบบงานส่งเสริมสหกรณ์ในทางสากลและในประเทศต่าง ๆ เช่น กล่าวถึงว่าเกือบจะตั้งแต่คร่าวเริ่มต้นของการดำเนินงานในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) ได้ช่วยเหลือประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ของตนในช่วงเริ่มต้นนั้น สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ต่าง ๆ และได้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานที่สร้างความกระจ่างในเรื่องสหกรณ์โดยความร่วมมือทางวิชาการครั้งแรกตามภารกิจ มุ่งเน้นเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ (พ.ศ. ๒๔๙๓) ไปที่ประเทศตุรกี ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๒ (พ.ศ. ๒๔๙๕) และปีค.ศ. ๑๙๖๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) สำนักงานได้ดำเนินการตามภารกิจร่วม ๒๐๐ ภารกิจ ใน ๖๕ ประเทศ ผ่านโครงการความร่วมมือทางวิชาการขนาดใหญ่ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ในช่วงเวลานั้นมีผู้เชี่ยวชาญด้านการให้คำแนะนำแก่ประเทศซีกโลกใต้ประมาณ ๑๐๐ คน บ่อยครั้งที่คำแนะนำเหล่านั้นรวมเอากฎหมายสหกรณ์ไปอยู่ด้วย การรับรองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ต่อข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๒๗ ว่าด้วยบทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา (ILO R 127) นั้น โดยมีบทเฉพาะ (บทที่สาม) เกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์อยู่ด้วยนั้น ได้ถูกนำไปใช้พิจารณาให้การช่วยเหลือทางด้านวิชาการที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าจะจำกัดอยู่ที่ “ประเทศกำลังพัฒนา” ที่เป็นรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ตาม

ขณะที่ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ (พ.ศ. ๒๕๓๖) สำนักงานได้จัดระบบการช่วยเหลือเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ อาทิ ภายใต้โครงการ ILO – DANIDA (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ - สำนักงานการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งประเทศเดนมาร์ก) ว่าด้วยการพัฒนาสหกรณ์ในพื้นที่ชนบท สำนักงานแรงงานได้ริเริ่มให้ปีนั้นเป็นปีพิเศษที่เรียกว่า COOPREFORM (การปฏิรูปโครงสร้างผ่านนโยบายและกฎหมายการพัฒนาสหกรณ์ให้ดีขึ้น) กิจกรรมตามโครงการนี้ได้สนับสนุน “ประเทศกำลังพัฒนา” ที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการทบทวนนโยบายและการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ ในฐานะส่วนหนึ่งของกิจกรรมดังกล่าว องค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ได้กำหนดให้มีการออกเอกสารว่าด้วยการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ที่ศาสตราจารย์ ฮาเกน เอ็นรี ผู้เขียนหนังสือแนวทางการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์เล่มนี้ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยกำหนดชื่อเอกสารนั้นว่า “กรอบสำหรับการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์” ทั้งนี้ เอกสารแต่เดิมผลิตเป็นภาษาฝรั่งเศส แต่ต่อมาได้ค่อยๆ ทอยผลิตเป็นภาษาอื่น คือ อาหรับ จีน อังกฤษ โปรตุเกส รัสเซีย สเปน และตุรกี

ตามด้วยข้อเสนอขององค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์สากล (ICA) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญนิติบัญญัติแห่งยุโรปของ ICA ในนามคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและความก้าวหน้าของสหกรณ์ (COPAC) ก็นำไปสู่การตกลงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้มีการทบทวนเอกสารฉบับนี้ ต่อมาในส่วนของงานเตรียมการประชุมใหญ่ของ ICA ประจำปี ค.ศ. ๒๐๐๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ICA ได้ตีพิมพ์แนวทางในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ฉบับแก้ไขดังกล่าว และที่ประชุมใหญ่ ICA ประจำปี ค.ศ. ๒๐๐๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ก็ได้เห็นชอบด้วยกับแนวทางดังกล่าวเหล่านั้น

ดังนั้น เอกสารชุดเดิมจึงหยุดอยู่ที่การกล่าวถึงเฉพาะในหรือโดยประเทศซีกโลกใต้ การเป็นเช่นนี้ก็นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญต่อการเอาชนะความค่อนข้างโซคร้ายของการแบ่งโลกด้วยว่า ขบวนการสหกรณ์นั้นเป็นหนึ่งเดียวและหลักการสหกรณ์ก็เป็นหนึ่งเดียว^๓ ดังนั้นสาระพื้นฐานในทางกฎหมายสหกรณ์ก็ควรจะเป็นหนึ่งเดียว การมีมติรับรองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๙๓ (R 193) โดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงาน

^๓ “เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น คำว่า “หลักการสหกรณ์/ที่มีหลายข้อ” หมายถึงหลักการที่เป็นที่ลงหลักปักฐานอยู่ในคำประกาศของ ICA และได้บูรณาการเข้าไปในข้อเสนอแนะของ ILO ฉบับที่ ๑๙๓

ระหว่างประเทศ (ILC) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ได้พิสูจน์ถึงก้ำอย่างอันถูกต้องนี้ ซึ่งอันที่จริงที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ก็เน้นความสามัคคีในประเด็นนี้ โดยการทำให้ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๙๓ ได้รับการนำไปประยุกต์อย่างเป็นสากล

ภายใต้การสาต่อของแนวทางใหม่ที่รับรองโดยสหประชาชาติ ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๙๓ ของ ILO และเช่นเดียวกับการทบทวนแก้ไขกฎหมายสหกรณ์จำนวนมาก แนวทางการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์จึงได้รับการแก้ไขและตีพิมพ์อีกเป็นครั้งที่สองโดย ILO ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จำนวนผลกระทบทางการเมืองและโลกาภิวัตน์ได้นำไปสู่จุดเชื่อมต่อในการออกกฎหมายสหกรณ์ การตัดสินใจว่าการปรับตัวจากแรงกดดันที่รับรู้ได้จากตลาดการเงินว่าจะไปในทิศทางใดอันจะกลับไปพึ่งหลักการสหกรณ์หรือวิถีทางใหม่นั้นจะต้องทำในช่วงเวลาของวิกฤตทางปัญญาตราบเท่าที่เศรษฐศาสตร์จะเกี่ยวข้องไปถึง ในกระบวนการโต้ตอบต่อกันและกันนั้น การบัญญัติกฎหมายสหกรณ์เองก็มีส่วนทำให้เกิดวิกฤตนี้ขึ้น

การวิเคราะห์กฎหมายที่มีประสิทธิผลจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่กฎหมายนั้น ๆ ถูกแวดล้อมด้วยภูมิหลังเหล่านั้น ผลของการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้จึงนำไปสู่การแก้ไขการตีพิมพ์ครั้งที่สอง และนำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินใจตีพิมพ์ครั้งที่สามของของแนวปฏิบัตินี้ การตีพิมพ์ครั้งที่สามครั้งนี้ยังเป็นการตอบสนองความต้องการที่แสดงออกมาของผู้ที่ใช้แนวปฏิบัติก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยผู้ที่มีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ รวมถึงผู้ที่ต้องการให้กรณีของตนสามารถอภิปรายกันได้ ในเชิงการเมือง รูปแบบของการตีพิมพ์ครั้งที่สามของ “การบัญญัติกฎหมายสหกรณ์” นี้ก็มีส่วนมาจากแนวปฏิบัติฉบับที่ตีพิมพ์ในครั้งก่อน ๆ นี้

แนวทางเหล่านี้ไม่ได้เป็นสูตรสำเร็จที่จะให้ทำตาม เพียงแต่วางตำแหน่งที่ชัดเจนในเรื่องที่จะบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ แนวทางเหล่านี้ ยังกล่าวถึงตัวเลือกอื่น ๆ และผลที่เกิดขึ้นตามมา แนวทางเหล่านี้ให้พื้นที่แก่ประเทศไว้เป็นการเฉพาะ และสำหรับลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายในระดับชาติหรือระดับภูมิภาค แนวทางเหล่านี้ไม่ได้ให้คำแนะนำถึงจำนวนโดยทั่วไปหรือเฉพาะของกฎหมายสหกรณ์ รูปแบบของกฎหมายหรือการจัดเรียงในส่วนของหมวดหมู่บทที่ และ/หรือ มาตราที่ประเทศควรจะมี องค์การแรงงานระหว่างประเทศเริ่มต้นแนวปฏิบัติด้วยการให้รายละเอียดของกรอบสำหรับการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ โดยปฏิเสธความคิดของการนำเสนอในรูปแบบกฎหมายตัวแบบ (Model law)

กฎหมายแนวตัวแบบมักจะมีเพียงเพื่อโอนย้ายหรือคัดลอก โดยผู้บัญญัติกฎหมายมิได้ปรับแนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายเข้ากับลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายของประเทศ การคัดลอกกฎหมายดังกล่าวก็จะมีประสิทธิผลได้ยาก แนวทางการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ฉบับนี้ ในแง่มุมหนึ่งจึงหมายถึงการไม่ทำอะไรเกินไปกว่าการปลุกเร้าให้ผู้บัญญัติกฎหมายสร้างกฎหมายสหกรณ์ของตนตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล

แนวทางเหล่านี้มีใจกลางตรงที่ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๙๓ อันให้คุณค่าเชิงเป็นกฎหมายมหาชนสากล ดังที่มีกรกล่าวกันว่าข้อเสนอแนะฉบับนี้ กอปรขึ้นเป็นแกนกลางของกฎหมายระหว่างประเทศ ความกลมกลืนภายในเป็นทั้งผล และสิ่งที่จำเป็นสำหรับแนวโน้มของการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศที่ก้าวหน้าต่อไป และอันเป็นผลที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของโลกาภิวัตน์ หากสหกรณ์จะยังคงแข่งขันได้ต่อไป คำถามไม่ได้อยู่ที่ว่าการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ควรปฏิบัติตาม/สนับสนุน แนวโน้มเช่นนี้หรือไม่ แต่อยู่ที่ว่าความเป็นกรเฉพาะจะได้รับการปกป้องจากแนวโน้มดังกล่าวนี้ อย่างไร ศิลปะของผู้บัญญัติกฎหมายนั้น ย่อมกอปรด้วยการละเว้นจากการเพียงแต่การยกย้าย ถ่ายเท (transposing) กฎหมายระหว่างประเทศ และแปลมันแทนการสร้างให้เหมาะกับระบบกฎหมายของประเทศ

นอกจากนี้ การใช้แนวทางดังกล่าวในแง่ความเป็นสากล อาจมีน้ำหนักที่จำเป็นต่อการเสริมส่งการถ่วงดุลระหว่าง “การมีแบบแผนร่วม” (uniformization) และ “การมีแบบแผนแนวบริษัท” (companization) ของทุกรูปแบบขององค์กรธุรกิจ ข้อดีของสหกรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับประเภทอื่น ๆ ของสถานประกอบการ ก็คือจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งผ่านความพยายามระดับโลกร่วมกัน ซึ่งบริษัทที่ยึดการบริหารตามจำนวนหุ้น (stock companies) ก็ดำเนินการแบบนี้อยู่แล้ว การถกเถียงในเรื่องสหกรณ์กำลังมีการขยับปรับเปลี่ยนไป ในระดับชาติ และนานาชาติ จากที่เคยเน้นตรงที่ความแตกต่างระหว่างประเภทต่าง ๆ ของสหกรณ์ไปเป็นระหว่างสหกรณ์กับบริษัทที่ยึดจำนวนหุ้นเป็นใหญ่

ส่วนในระดับโลก ปัจจุบันนี้มีการให้น้ำหนักมากขึ้นต่อความแตกต่างของสหกรณ์ (ไม่ว่าจะเป็นประเภทใด) จากสถานประกอบการประเภทอื่น ๆ ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๙๓ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวรรค ๗ (๒) ก็จะต้องเอามาทำความเข้าใจในบริบทนี้เช่นกัน ลักษณะข้ามชาติของมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศถูกนำเอาไปเป็นแบบอย่าง สำหรับการเกิดขึ้นของกฎหมายทั่วโลกในแง่ของกระแสแนวทางดังกล่าวนี้ ในการตีพิมพ์ครั้งก่อน ๆ ของแนวการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ที่หมุนเวียนแพร่หลายออกมานั้น ก็ถูกนำไปใช้เป็นเอกสารภูมิหลังสำหรับการปรึกษาหารือในทางนโยบายและการบัญญัติ

กฎหมายสหกรณ์ในประเทศจำนวนมากเช่นเดียวกับการมีกิจกรรมการฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ศูนย์ฝึกอบรมนานาชาติ (International Training Centre, ITC) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในตูริน (Turin) โดยข้อดีขมที่ได้รับก็ได้รับการนำมาพิจารณาปรับปรุงในการตีพิมพ์ครั้งล่าสุดนี้แล้ว

จากนั้น บทนำของหนังสือก็สรุปใจความสำคัญของส่วนที่ ๑ - ๔ และภาคผนวก ดังนี้

ส่วนที่ ๑ คือ การนำเสนอหลักการและเหตุผลสำหรับกฎหมายสหกรณ์ เป็นการทบทวนประเด็นต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ของสหกรณ์สามารถอธิบายและปกป้องความจำเป็นในการใช้กฎหมายสหกรณ์ และอธิบายว่าทำไมพื้นที่เฉพาะสำหรับกฎหมายสหกรณ์จึงเป็นเรื่องสำคัญ ในส่วนนี้จะเน้นคุณลักษณะใหม่ของแนวทางบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ และตอบสนองต่อความต้องการของท่านผู้ใช้ที่ได้บอกกล่าวไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว เพื่อการอธิบายที่มากขึ้นว่าทำไมกฎหมายจึงควรมีการทบทวน

ส่วนที่ ๒ ให้ข้อมูลที่เฉพาะเจาะจงในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ ซึ่งจะรวมถึงการแนะนำเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายสหกรณ์ ทบทวนสถานะปัจจุบันของกฎหมายสหกรณ์ในระดับโลกและระดับภูมิภาค และกล่าวถึงกฎหมายสหกรณ์ในบริบทของเศรษฐกิจเชิงสังคม

ส่วนที่ ๓ นำเสนอกฎหมายสหกรณ์แบบตามลำดับขั้น (แบบ A B C หรือ ก ข ค) โดยอธิบายองค์ประกอบอย่างเฉพาะเจาะจงที่ควรได้รับการพิจารณาในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์

ส่วนที่ ๔ อธิบายการจัดทำกฎหมายสหกรณ์ กล่าวคือ แม้ว่าแนวทางการจัดทำกฎหมายสหกรณ์ทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย แต่แนวทางดังกล่าวนี้ถูกจัดทำขึ้นตามความรู้ที่ว่าผู้อ่านแตกต่างกันในการจะแสวงหาคำแนะนำและแนวทางเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน แต่แต่ละส่วนสามารถนำมาใช้ได้เป็นอย่างดีเป็นอิสระจากส่วนอื่น ๆ เชิงอรรถจำนวนหนึ่งตลอดเนื้อหา มีไว้เพื่อสนับสนุนข้อถกเถียงและเพื่อแนะนำเอกสารควรอ่านต่อไปอย่างไรก็ตาม สารที่กล่าวถึงอาจจะอ่านได้โดยไม่ต้องยอมรับมันก็ได้

ส่วนภาคผนวก ๑ - ๓ เป็นการนำเสนอถึงตำราหรือเอกสาร ๓ ชิ้นของ ๓ องค์การที่แนวทางการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์เล่มนี้ใช้อ้างอิงบ่อยครั้ง คือ เอกสารขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ สหประชาชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

๒. ส่วนที่ ๑: ทำไมสหกรณ์? เหตุผลสำหรับกฎหมายสหกรณ์

ในส่วนนี้ ผู้เขียนนำเสนอถึงเนื้อหาหลายประเด็นและเหตุผลที่ต้องสนับสนุนกฎหมายสหกรณ์ โดยประเด็นที่สำคัญ คือ สหกรณ์อะไรคือ สหกรณ์และสถานประกอบการทางเศรษฐกิจและสังคม การ “แสวงหากำไร” หรือ “ไม่แสวงหาผลกำไร” วิธีของการกระจายกำไร การเป็นเจ้าของสินทรัพย์ การขยายทุน ความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับบริษัทเอกชน ทำไมจึงต้องตรากฎหมายสหกรณ์? การแบ่งประเภทของกฎหมายสหกรณ์ ตัวแบบของกฎหมายสหกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น กฎหมายสหกรณ์ระดับภูมิภาค ระเบียบคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป ว่าด้วยธรรมนูญสำหรับสมาคมสหกรณ์แห่งยุโรป (SCE) ธรรมนูญสหกรณ์กลางเมอริโคซัวร์ กรอบกฎหมายสหกรณ์สำหรับละตินอเมริกา กฎหมายสหกรณ์ตามตัวแบบวีกอคู กฎหมายสหกรณ์สาธารณะหรือมหาชนต่างประเทศ: ข้อเสนอแนะของไอแอลไอ ฉบับที่ ๑๙๓ ว่าด้วยกฎหมายสหกรณ์

นอกจากนี้ ก็กล่าวถึง ค่านิยมและหลักการสหกรณ์ ขอบเขตของกฎหมายสหกรณ์ ธรรมชาติ/ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ กฎหมายมหาชนหรือเอกชน กฎหมายเพื่อการพัฒนาทางเลือกของเครื่องมือทางกฎหมายที่เพียงพอ กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวหรือหลายฉบับ ภาษาของกฎหมายสหกรณ์ รูปแบบของกฎหมายสหกรณ์ และการลำดับเรื่องที่จะบรรจุในกฎหมาย เนื้อหาที่น่าสนใจที่ควรกล่าวอย่างสรุปในส่วนนี้ คือ

๒.๑ บททั่วไป

การบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ ฟังมีแนวโน้มที่จะดำเนินไปในทางการพิจารณาสหกรณ์ ในฐานะสถาบันในแง่ของสำนักกฎหมาย และฟังใช้ประโยชน์จากแนวทางการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ในหนังสือเล่มนี้ในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของประเทศต่าง ๆ โดยคำนึงถึงด้วยว่าภายใต้โลกาภิวัตน์ สหกรณ์จะดำรงอยู่ต่อไปได้อย่างไรในอนาคต อันควรพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็คือ การพยายามที่จะหาข้อถกเถียงทางนโยบายในการดำรงรักษาสหกรณ์ไว้เป็นประเภทหนึ่งขององค์การแบบเฉพาะเจาะจง

๒.๒ วิวัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์: จากความแตกต่างของประเภทกิจการไปสู่การเป็นแบบแผนเดียวกัน

วิวัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์สามารถแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลาที่ทับซ้อนกันบางส่วน โดยช่วงแรก – มาจากช่วงกลางศตวรรษที่ ๑๙ และช่วงที่สองเริ่มต้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ถึงปัจจุบันนี้ ช่วงแรกนั้นชี้ต่อนโยบายโดยการแยกความแตกต่างของสหกรณ์จากบริษัทที่เอากำไรถือหุ้นเป็นใหญ่ ส่วนช่วงที่สองก็เป็นการกระประมาณสหกรณ์เทียบกับบริษัทที่ถือหุ้นเป็นใหญ่

กฎหมายสหกรณ์ยุคแรก ผ่านออกมาใช้ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๑๙ ในประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม การเป็นมาเช่นนี้ ตอบสนองต่อการรับรู้ถึงความไม่เพียงพอของกฎหมายที่ยึดถือหุนเป็นใหญ่ของบริษัทเพื่อใช้สำหรับการควบคุมสหกรณ์ และดังนั้นจึงมีการทำให้สหกรณ์แตกต่างจากบริษัทที่ถือหุนเป็นใหญ่ในประเทศเหล่านี้ สหกรณ์ที่ทันสมัยไหล่ออกมาก่อนที่จะมีกฎหมาย แต่สำหรับสหกรณ์ในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอดีตอาณานิคม สิ่งที่เกิดขึ้นกลับลำดับกัน และกล่าวอย่างหยาบ ๆ ก็ดำเนินไปประมาณครึ่งศตวรรษ โดยมีการเกิดขึ้นของสหกรณ์และกฎระเบียบที่นำมาใช้ร่วมกัน และส่วนใหญ่ผ่านการโยกย้ายไปจากยุโรป หรือผ่านการยืมมาใช้กันแบบผสมผสาน

ปลายทางที่ร่วมกันของกฎหมายสหกรณ์ก็คือ การช่วยให้ผู้คนในระดับชั้นด้อยโอกาสในสังคมให้เข้าถึงรูปแบบทางกฎหมายที่สามารถจะใช้มันสร้างประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและแก้ปัญหาสังคม แต่ความหลากหลายของประวัติศาสตร์ของประเทศ ก็บ่งบอกถึงการเพิ่มขึ้นของความหลากหลายของลักษณะเฉพาะที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาของสหกรณ์ในประเทศนั้น ๆ ดังที่พบในกรณีของประเทศอดีตอาณานิคม และการผสมผสานกันของทั้งสองประการ คือ ต้นแบบจากยุโรปผสมกับแบบในประเทศอาณานิคมสู่ประเทศนอกอาณานิคม ดังเช่นที่ปรากฏตามประเภทที่ ๓ หลังจากมีการใช้ร่วมกันในการพัฒนาความเป็นอุตสาหกรรมในประเทศยุโรปในระยะแรกแล้ว ประเทศที่นำระบบการวางแผนเศรษฐกิจไปใช้ในตอนเริ่มต้นของทศวรรษที่ ๑๙๒๐ (พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๒๔๗๒) ได้จัดให้สหกรณ์เป็นตัวกระทำการเพื่อการดำเนินงานตามแผนของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม

แต่ประมาณในช่วงเริ่มต้นของทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ก็มีแนวโน้มที่จะหันไปแปลงเป็นสหกรณ์ที่เน้น “หุนเป็นใหญ่”^๔ ผ่านนโยบายและชุดกฎหมายต่าง ๆ มันจึงเหลื่อมซ้อนกับแนวการพัฒนาที่กล่าวถึงก่อนหน้า ในคราวของการอนุมัติข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่าง

^๔“บริษัทที่ยึดถือการถือหุนรายบุคคลเป็นใหญ่” หรืออาจเรียกว่า “บริษัทที่เน้นการถือหุนเป็นใหญ่” มักจะใช้เป็นคำทั่วไปในการกำหนดประเภทขององค์การแบบนี้ ซึ่งเน้นศูนย์กลางที่การลงทุน และคำว่า “การลงทุน” ก็ใช้กันเป็นนัยถึงความคาดหวังของนักลงทุนที่จะได้รับผลตอบแทนทางการเงินที่เป็นไปได้สูงสุดในการลงทุน

ประเทศฉบับที่ ๑๙๓ นั้น กฎหมายสหกรณ์จึงกลับมาได้รับการปฏิรูปอีกครั้งหนึ่ง โดยกินเวลาหลายปี เหตุผลในการปฏิรูปก็แตกต่างกันไปตามการแบ่งส่วนของโลกที่รับรู้กัน ในช่วงเวลานั้น เช่น ประเทศอุตสาหกรรม ประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่าน และประเทศกำลังพัฒนา

สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ได้รับการสรุปเอาไว้อย่างดีในรายงานการเตรียมความพร้อมของสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่เสนอต่อที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาก็นำไปสู่การรับรองข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๙๓ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ โดยมีข้อสังเกตในส่วนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศบางประการ เช่น

- สหกรณ์ในประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายกำลังดิ้นรนเพื่อจะได้ประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันสูง ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงใกล้ชิดกับสมาชิกของตน นี่ก็คือเหตุผลที่ว่าทำไมกฎหมายสหกรณ์ร่วมสมัยในประเทศเหล่านี้จึงกำลังเข้าใกล้มากขึ้นกับกฎหมายบริษัทโดยทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินงานที่เท่าเทียมกันมากขึ้นกับสถานประกอบการภาคเอกชนประเภทต่างๆ กฎหมายสหกรณ์ที่ผ่านมาในเร็ว ๆ นี้ในประเทศอุตสาหกรรมจึงเป็นการหาทางให้เกิดการประนีประนอมกันระหว่างการจัดการเพื่อการให้บริการกับการจัดการเพื่อกำไร

- กฎหมายสหกรณ์ร่วมสมัยโดยทั่วไปตระหนักถึงหลักการสากลของสหกรณ์ และให้การเอื้ออำนวยอย่างกว้างขวางต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ไม่เคยดัดแปลงอย่างเต็มที่เพื่อปรับให้เข้ากับสภาพของท้องถิ่นและระบบกฎหมายท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้การเข้าสู่สูตรที่ดี ภายใต้ช่วงเวลาของความกดดันและ (บ่อยมาก) ภายใต้อิทธิพลที่เข้มแข็งของกฎหมายยุโรปตะวันตก

- ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ในทวีปแอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกา เผชิญหน้ากับผลกระทบของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์และการปรับตัวทางโครงสร้างมาตั้งแต่กลางคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๒) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศทั้งหลายที่สหกรณ์ได้รับการพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของรัฐบาล หรือแขนงของพรรคการเมืองที่มีอำนาจปกครอง ผลที่ตามมา คือ การออกกฎหมายสหกรณ์ของประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากเป็นเรื่องของการปฏิรูปอย่างลึกซึ้ง และกฎหมายสหกรณ์ทั้งหมดที่นำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ได้ลดทอนอิทธิพลของรัฐและการที่รัฐให้การสนับสนุนสหกรณ์ มีการเพิ่มขึ้นของความเป็นอิสระและการพึ่งพาตนเองและตัดการเชื่อมโยงใดๆ ที่อาจมีอยู่ระหว่างสหกรณ์และองค์การทางการเมืองออกไป

- ไม่เพียงแต่เป็นผลมาจากการอนุมัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ต่อข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๙๓ เท่านั้น แนวโน้มในกฎหมายสหกรณ์ได้กลายเป็นเรื่องที่ค่อนข้างขัดแย้งกัน ในทางหนึ่งเป็นเรื่องที่กำลังมีการขยายตัวของการเคารพกฎหมายมหาชนสหกรณ์ระหว่างประเทศที่มีภาระผูกพันในการรักษาสหกรณ์ให้เป็นหน่วยงานที่แตกต่างกันในทางกฎหมาย ในอีกทางหนึ่งคือการกลายเป็นบริษัท (companization) อย่างต่อเนื่อง

- ในฐานะผลของความพยายามที่จะสร้างเงื่อนไขที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกประเภทของสถานประกอบการ แนวโน้มการขยายตัวของการเป็นบริษัทจึงมีผลให้กฎหมายสหกรณ์ถูกวาดหมายในความพยายามที่จะให้ใกล้เคียงกับกฎหมายที่ใช้กับบริษัทที่ยึดการถือหุ้นเป็นใหญ่ผ่านกระบวนการที่สลับซับซ้อนและเสริมสร้างซึ่งกันและกัน กระบวนการเหล่านี้ส่วนใหญ่ประกอบด้วย (๑) การรวมกฎหมายพิเศษที่ปรับใช้กับแบบต่าง ๆ ของสหกรณ์ในระดับต่าง ๆ ของประเทศ (๒) การรวมเข้าด้วยกันและทำให้กฎหมายสหกรณ์ทั่วทั้งเขตแดนของประเทศสอดคล้องกัน และ (๓) ทำให้กฎหมายสหกรณ์สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยบริษัทที่ยึดถือหุ้นเป็นใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไปไกลถึงเรื่องการเกี่ยวพันกันอย่างสูงของโครงสร้างเงินทุน การจัดการ และการควบคุมกลไกที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายสหกรณ์จึงไม่เพียงประกอบด้วยความเป็นกฎหมายสหกรณ์ (กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์) ที่เหมาะสมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกฎระเบียบทางกฎหมายทั้งหลายที่จัดกรอบรูปร่างของสถาบันนี้และการควบคุมการดำเนินงานของกิจการ ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน การกฎหมายว่าด้วยแข่งขัน ภาษีอากร มาตรฐานการบัญชี/ที่รอบคอบ (ในระดับสากล) กฎเกณฑ์ว่าด้วยการทำบัญชี กฎเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบ และกฎเกณฑ์ว่าด้วยการล้มละลาย

นอกจากนี้ ในกฎหมายสหกรณ์ ยังต้องพิจารณาถึง “ความยืดหยุ่น” อันรวมถึงกฎระเบียบเชิงบังคับที่ใช้น้อยลง (cogens IUS) ที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องใส่ใจ และภายใต้ความกดดันของตลาดการเงิน นักสหกรณ์จึงอาจจะใช้ประโยชน์ของการลดน้อยลงของภาระผูกพันทางกฎหมาย ทำให้ข้อบังคับ/กฎเกณฑ์เปิดทางให้เกิดความสะดวกในการรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ของตน

ปรากฏการณ์เช่นนี้ ได้นำไปสู่โรคแทรกซ้อนของการออกกฎหมาย ๒ ประการ คือความขัดแย้งต่อความเคร่งครัดต่อการปฏิบัติตามหลักการสหกรณ์ แต่กฎหมายมิได้บังคับตายตัว (dispositivum IUS) ในทางหนึ่ง และการเคร่งครัดกันน้อย ในการปฏิบัติตามหลักการสหกรณ์โดยส่วนใหญ่ในอีกทางหนึ่ง

นิติศาสตร์เปรียบเทียบส่วนหนึ่งสนับสนุนปรากฏการณ์เช่นนี้เพื่อช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติในการทำให้เกิดความสมานฉันท์กันและทำให้กฎหมายเป็นเอกภาพ นักกฎหมายเปรียบเทียบย่อมต้องทำงานอย่างเป็นกระบวนการแห่งมาตรฐานในความเป็นพหุลักษณะและความหลากหลายของกฎหมาย

กฎหมายสหกรณ์ที่เป็นเอกภาพ/สมานฉันท์กลมกลืนยังคงเป็นที่ต้องการ องค์กรในระดับภูมิภาคจำนวนหนึ่งได้ผ่านกฎหมายที่เป็นแบบแผนเดียวกัน บางประเทศก็ได้ขยายรายละเอียดของตัวแบบกฎหมายสหกรณ์หรืออย่างน้อยก็ออกไปในแนวกลมกลืนกัน เช่น กรอบกฎหมายสำหรับสหกรณ์ในละตินอเมริกา พ.ศ. ๒๕๕๑ (the 2008 Ley marco para las cooperativas de América Latina); ตัวแบบซีไอเอสว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ และสมาคมและสหภาพของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๐ (the 1997 CIS “Model Law on Cooperatives and their Associations and Unions); กฎหมายแบบแผนร่วมว่าด้วย - สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียนแห่งสหภาพอาฟริกันตะวันตกในด้านเศรษฐกิจและการเงิน (the the West African Economic and Monetary Union uniform law on savings and credit cooperatives: UEMAO); กฎหมายแบบแผนร่วมสหกรณ์ในเรื่องการออมและสหกรณ์เครดิต ขององค์กรเพื่อการประสานร่วมกันของกฎหมายธุรกิจในแอฟริกา พ.ศ. ๒๕๕๓ (the 2010 Uniform cooperative act of the “Organisation pour l’harmonisation en Afrique du droit des affaires” OHADA); พระราชบัญญัติสหกรณ์ของอินเดีย (the 1997 “Referential Cooperative Act” of India) ปรับปรุงใน พ.ศ. ๒๕๕๓; การตรากฎหมายเครดิตยูเนียน (the CARICOM credit union legislation); ระเบียบคณะกรรมการสหภาพยุโรป พ.ศ. ๒๕๔๖ ฉบับที่ ๑๔๓๕/๒๐๐๓ ว่าด้วยธรรมนูญสำหรับสมาคมสหกรณ์แห่งยุโรป (the 2003 EU Council Regulation 1435/2003 on the Statute for a European Cooperative Society: SCE); ธรรมนูญสหกรณ์ ของรัฐเมอริโคซัวร์ (the Estatuto de las Cooperativas of the Mercosur States, Mercosur/PM/SO/ANT.NORMA 01/2009) แม้ว่า ๒ ฉบับหลังไม่ได้อยู่ในหมวดหมู่นี้ เนื่องจากการสร้างประเภทสหกรณ์ขึ้นใหม่โดยไม่ได้เปลี่ยนกฎหมายแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม อย่างน้อยในกรณีของสหภาพยุโรปที่จะใช้กันและมีผลให้เกิดการกลมกลืนกันต่อกฎหมายสหกรณ์ของประเทศสมาชิก

กระบวนการปรับเปลี่ยนให้ใกล้เคียงกันในแต่ละขั้นตอนเหล่านี้มีผลในเชิงบวกและเชิงลบซึ่งบรรเทา/เสริมกำลังซึ่งกันและกัน โดยธรรมชาติของการจัดตำแหน่งของกฎหมายสหกรณ์กับบริษัทที่ยึดถือหุ้นเป็นใหญ่ กฎหมายย่อมมีผลที่ซับซ้อนมากขึ้นกว่าอีกสองกระบวนการต่อไปนี้ คือในทางหนึ่งก็จะช่วยให้สหกรณ์มีความสามารถมากขึ้นในการแข่งขันในทางเศรษฐกิจที่คับแคบ มีความรู้สึกกับค่าทางการเงิน เช่น เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเพิ่มขึ้น

เพื่อเพิ่มเงินทุนผ่านการควมรวมกิจการ เพื่อลดค่าใช้จ่าย เพื่อเสริมสร้างการประหยัดทางเศรษฐกิจตามขนาดของการผลิต (economies of scale) เพื่อเพิ่มปริมาณสำรอง และเพื่อเพิ่มกำไร และการได้ส่วนเกินในช่วงเวลาต่างๆ อย่างไรก็ตาม ในอีกทางหนึ่ง ด้วยการส่งผลกระทบต่อในช่วงเวลาต่างๆ โดยการเปลี่ยนโครงสร้างเงินทุนแบบเฉพาะเจาะจงของสหกรณ์ กลไกการจัดการและหรือการควบคุม ความแตกต่างระหว่างสหกรณ์และบริษัทแบบถือหุ้นก็จางหายไป และเหล่าผู้บัญญัติกฎหมายก็ละทิ้งภาระผูกพันของตนที่มีอยู่ภายใต้กฎหมายสหกรณ์มหาชนระหว่างประเทศนั้นเพื่อสร้างสรรค์ (ใหม่) และรักษาอัตลักษณ์ของสหกรณ์

อย่างไรก็ตาม การละเมิดกฎหมายสหกรณ์มหาชนระหว่างประเทศก็มีข้อโต้แย้งที่เพียงพอในการต่อต้านการกลายเป็นบริษัท (companization) ของสหกรณ์ผ่านการบัญญัติกฎหมาย การเกี่ยวโยงกันของการเมืองและกฎหมายทำให้ข้อโต้แย้งต่างๆ ในทางกฎหมายแข่งขันกันไปด้วยการอาศัยการเมืองต่างมุมมอง (political ones) อะไรที่ถือเป็นองค์ประกอบที่แท้จริงของสหกรณ์ ไม่ได้เป็นเรื่องสำคัญที่กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นที่จะกล่าวถึงหรือเป็นเรื่องการเมืองเพียงอย่างเดียวที่จะกล่าวถึงกัน กฎหมายปฏิฐานนิยม (positive law) ที่กำกับประเภทของสถานประกอบการ มีทั้งกฎหมายระดับชาติรวมทั้งรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับภูมิภาคหรือระดับนานาชาติ^๕ มิได้มีหลักประกันได้ว่า เนื้อหาจะไม่เปลี่ยนแปลงตลอดกาล

ภายใต้การโยงถึงกันเชิงนโยบายและกฎหมาย (policy/law nexus) ตามหลักนิติธรรมแล้ว กฎหมายจะตั้งอยู่เหนือกว่าการเมืองจนกว่าจะถึงเวลาที่การเมืองตัดสินใจที่จะเปลี่ยนกฎหมายผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้แล้วโดยกฎหมาย (a process pre-established by law)

๒.๓ ศักยภาพของสหกรณ์ในโลกเศรษฐกิจและประเด็นนโยบายเชิงกฎหมาย

วิวัฒนาการของความขัดแย้งในปัจจุบันของกฎหมายสหกรณ์ได้นำไปสู่ทางแยกที่ขวางทางกัน ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตัดสินใจว่าจะกลับไปในทิศทางใด ระหว่าง

- มุ่งสู่การกลายเป็นบริษัท (companization)
- กลับไปที่กฎหมายสหกรณ์ซึ่งแปลว่าใกล้เคียงมากที่สุดตามหลักการสหกรณ์แบบดั้งเดิม
- ไปสู่การมีกฎหมายสหกรณ์แบบใหม่

^๕ ตัวอย่างเช่นมาตรา ๕๔ (๒) ของสนธิสัญญาเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) และข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๙๓

ทางเลือกแรกพบว่ามีข้อจำกัดในตรรกะทางนิติบัญญัติ เพราะอาจจะทำให้กฎหมายสหกรณ์ซ้ำซ้อนกัน ทิศทางอื่น ๆ ก็ล้วนเป็นทางเลือก แต่ก็มีคำถามเพิ่มขึ้นว่า เราจะมีการในทางกฎหมายที่สามารถลดช่องว่างระหว่างหลักการสหกรณ์ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลกับกฎหมายหรือไม่? เรามีความรู้ทางกฎหมายที่จำเป็นในการสร้างกฎหมายสหกรณ์ใหม่หรือไม่ ผู้เขียนได้แนะนำให้นักนโยบายในทางกฎหมายใช้กระบวนการทัศน์โลกาภิวัตน์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นกุญแจ เมื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเหล่านี้ กล่าวคือ

๒.๓.๑ โลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์หมายถึงกระบวนการของการยกเลิกของอุปสรรคที่มีต่อการเคลื่อนไหวของปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนและแรงงาน องค์ประกอบที่เด็ดขาดที่สุดของโลกาภิวัตน์ (globalization) สำหรับการออกกฎหมายสหกรณ์ ก็คือ การอยู่คู่กันของการเปลี่ยนแปลงที่เน้นในทางเศรษฐกิจจากการผลิตสินค้าและบริการที่ใช้ทุนสูงมาก (highly capital intensive) กับการเพิ่มมูลค่าการผลิตที่อาศัยความรู้ที่สูงมาก (high value-adding production of knowledge) และจากความเป็นสากลของการค้าสินค้าและบริการต่อโลกาภิวัตน์ของการผลิตของตนเอง โดยไม่ละเลยกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่มีมากขึ้น และยุติธรรมที่จะบอกว่าการเปลี่ยนแปลงควบคู่กันนี้มีโอกาสที่จะกำหนดลักษณะเฉพาะ (parameters) สำหรับทิศทางของการออกกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ย่อมนิยมชมชอบบริษัทที่ยึดทุนเป็นฐาน และบริษัทที่มีการเคลื่อนย้ายทุนอย่างสูง ดังเห็นได้ชัดว่านำไปสู่ความเสียเปรียบของสหกรณ์ ด้วยมันช่วยให้ผู้ผลิตทั่วโลกปลดปล่อยตนเองออกจากเวลาและพื้นที่ที่จำกัด เช่น วิธีการผลิตที่เป็นเหมือนโรงละครคลาสสิกที่อาศัยการจัดการอย่างมีทักษะสูงในความเป็นเอกภาพของพื้นที่ เวลา และการกระทำ อันเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จ

ในเวลาเดียวกัน โลกาภิวัตน์ของการผลิตก็สลายความเป็นเอกภาพของช่องว่างทางเศรษฐกิจทางการเมือง และทางกฎหมาย ผู้กระทำการทั่วโลกตกอยู่นอกขอบเขตของกฎหมาย เช่นเดียวกับที่มีตัวเลขการเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบเพิ่มขึ้น การขาดฝ่ายนิติบัญญัติและกลไกการบังคับใช้กฎหมายระดับโลก ทำให้เรา (ยัง) ไม่มีกฎหมายระดับโลก แทนที่จะเป็นเช่นนั้น กฎหมายระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติเชิง “แข่งขัน” กับมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยผู้กระทำการเอกชน พื้นที่ว่างทางการเมือง ทางกฎหมายและทางประชาธิปไตยกำลังจมลง และกำลังจะถูกแปรรูปเป็นเอกชน

การอ่อนตัวลงของกฎหมายโดยทั่วไปมีผลอย่างหลากหลายต่อกฎหมาย สหกรณ์ แห่งหนใดที่กฎหมายอ่อนแอลง ก็จะถูกกลายเป็นเรื่องยากที่จะสร้างสถาบันบนพื้นฐานของกฎหมายแห่งหนนั้นที่กฎหมายอ่อนแอลง ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของความร่วมมือ รวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ก็เป็นเรื่องยากที่จะออกเเงยขึ้นและงอกเงยขึ้นใหม่ แห่งหนที่กฎหมายอ่อนแอลง รัฐบาลก็จะถูกลดทอนเครื่องมือที่เข้าทำที่สุดในการปฏิบัติตามนโยบาย

ในขณะที่การผลิตกลายเป็นแบบกระจายและแบบเสมือนจริงในบางส่วน การใช้ชีวิตมีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวมากขึ้นและมากขึ้นในเขตเมือง ซึ่งทำให้ผลกระทบของการพัฒนาเกิดกับประชากรอย่างไม่สมดุลและไม่สม่ำเสมอภายในประเทศและข้ามพรมแดน นานาวัฒนธรรมที่เกิดจากการอพยพเข้าหากัน (migrations induced interculturalities) เพิ่มความซับซ้อนของสถานการณ์เหล่านี้ การรวมกันของปัจจัยเหล่านี้ ทำให้เกิดการขยายตัวอย่างกว้างขวางของความเป็นปัจเจกบุคคลของมนุษย์ที่จะกลายเป็นโลกียชน (singularization of the individual) การกลายเป็นโลกียชนนี้เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้การสร้างสถาบันเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันที่อาศัยความเป็นปึกแผ่นของสมาชิกสถาบันของตน

ความมีชีวิตชีวาของสหกรณ์ในเศรษฐกิจโลกแสดงให้เห็นได้อย่างดีที่สุดจากรูปแบบใหม่ที่ประสบความสำเร็จที่พัฒนาขึ้นภายใต้เงื่อนไขของเศรษฐกิจโลก สหกรณ์บางส่วนยังคงอาศัยความเป็นปึกแผ่นมากขึ้นแต่ย้ายจากจุดประสงค์เดียวไปสู่แนวทางตามวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย และจากสมาชิกที่เป็นเนื้อเดียวกันไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้บริการทั้งสมาชิกของตนและ/หรือผู้ที่ไม่ใช่สมาชิก เรื่องนี้ถือสามารเป็นไปได้สำหรับสำหรับสังคมสหกรณ์ (โรงเรียน สหกรณ์เพื่อการดูแล สหกรณ์สุขภาพ) และสหกรณ์ชุมชน (รวมถึงสาธารณูปโภค ตัวอย่างเช่น สหกรณ์พลังงาน และสหกรณ์ที่อยู่อาศัยที่ให้ประโยชน์ในเรื่องต่างๆ ไป) สหกรณ์บางรูปแบบอาศัยการเพิ่มขึ้นของการเชื่อมโยงถึงกัน เช่น สหกรณ์การเกษตรที่มีการรวมตัวกันในเมือง วิชาชีพเสรีนิยมต่างๆ องค์การแบบคลังสมอง สถาบันวิจัยแบบแผนการแบ่งปันตามโปรแกรมที่เปิดกว้างของแหล่งต้นตอต่างๆ เป็นต้น

๒.๓.๒ การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ตามหลักการสหกรณ์ข้อที่ ๗ (ความเอื้ออาทรต่อชุมชน) ที่ระบุว่า “สหกรณ์ดำเนินงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของชุมชนของสหกรณ์ ผ่านนโยบายการอนุมัติจากสมาชิกสหกรณ์” แนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสัมพันธ์กับการทำงานระหว่างโครงสร้างทางกฎหมายของการร่วมปฏิบัติการ และการถือฤดูแลการพัฒนาที่ยั่งยืน การที่จะเป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติในแนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นก็เป็นคำถามที่เกี่ยวข้องในตัวของมันเอง

วิธีการที่จะมองไปที่โครงสร้างทางกฎหมายของสหกรณ์ ไม่ได้เปลี่ยนแนวทางความรับผิดชอบต่อสังคม แต่คือการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นต่างหาก

สมมติฐานในประเด็นนี้คือ การที่โครงสร้างทางกฎหมายของสหกรณ์แท้ ยืมตัวเองไปใช้ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการรวมตัวไปด้วยกัน ดังกล่าวนี้ (companization) ของสหกรณ์ จะทำให้ความสามารถที่ว่าอ่อนตัวลงไป ข้อโต้แย้ง เช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แปรแป้นด้วยข้อบกพร่องทางญาณวิทยาที่ร้ายแรง เพราะเป็นข้อโต้แย้ง ที่ขึ้นอยู่กับประเภทของกฎหมายสหกรณ์ในอุดมคติซึ่งเป็นพื้นฐานที่สมเหตุสมผล แต่กำลัง จางหายไปพร้อมกับการร่วมมือกันของสหกรณ์ผ่านการออกกฎหมาย เรื่องดังกล่าวนี้จึงมีว่า จะทำอะไรกับการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นแห่งชาติและกฎหมายระดับภูมิภาคในทางหนึ่ง และกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศในอีกทางหนึ่ง ถ้าประเด็นแรกขยับออกไปจากภาระหน้าที่ ที่ได้รับมาจากประเด็นการรักษาตัวตนของสหกรณ์ในอดีตก็จะไม่สามารถนำมาใช้เพื่อพิสูจน์ ข้อโต้แย้งถึงคุณภาพของของกฎหมายได้

การพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องการความหลากหลายใน ๒ ด้าน คือ ความหลากหลาย ทางชีวภาพและความหลากหลายทางวัฒนธรรม หลักการของความหลากหลายไม่ได้เรียกร้อง ให้มีการรักษาประเภทของวิสาหกิจที่มีอยู่เฉพาะสหกรณ์เท่านั้น แต่เรียกร้องให้มีการรักษา ความเป็นไปได้ที่จะมีวิสาหกิจประเภทต่างๆ และหลากหลาย และนี่คือเหตุผลที่พึง “รักษา” สหกรณ์ ทั้งหลายเอาไว้ แต่การกำหนดความเป็นเอกภาพของหลักการของความหลากหลายในการรักษา ประเภทของวิสาหกิจที่มีอยู่นั้น ยังต้องระมัดระวังไม่ให้ความพยายามที่จะทำให้ประเภท ที่มีอยู่กลายเป็นก้อนหินที่อับๆ แต่สหกรณ์ต้องการการพัฒนาไปเป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลาย และกับองค์การประเภทอื่นๆ ด้วย

สำหรับนักกฎหมายแล้ว คำถาม คือ โครงสร้างของสหกรณ์ตามที่กฎหมาย กำหนดนั้นเข้ากันได้กับการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ กฎหมายสหกรณ์วางพื้นฐานให้สหกรณ์ ดำเนินการไปสู่จุดจุดหมายนี้หรือไม่ และสหกรณ์สามารถถูกบังคับได้ด้วยวิธีการทางกฎหมายที่ จะดำเนินการเช่นนั้นได้หรือไม่ แต่ก็ด้วยการเบี่ยงเบนต่างๆ ที่ผ่านมาจึงก่อให้เกิดความกังวลใจ ในบรรดาผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายทั้งหลาย

๒.๔ คุณสมบัติของผู้ประกอบการสหกรณ์ที่นำไปเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความยืดหยุ่น

- สหกรณ์มีโครงสร้างเงินทุนที่รับประกันได้ว่าส่วนประกอบหลักบางส่วน ของมันคือ หุ่นของสมาชิก

- สหกรณ์มีแนวโน้มที่จะลงทุนผลบวกของกิจกรรมของตนในระดับท้องถิ่น จึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น
- ผู้ที่ฝากเงินออมไว้กับธนาคารสหกรณ์หรือสถาบันการออมและเครดิตของสหกรณ์ก็อาจเป็นผู้กู้ได้เช่นกัน และเมื่อพวกเขามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับการให้กู้ยืมและการลงทุน ก็จะแตกต่างจากในธนาคารที่ขับเคลื่อนด้วย นักลงทุน แต่ก็พบเห็นถึงสถานการณ์ที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพของสถาบันการเงินสหกรณ์ในวิกฤตปัจจุบัน

๒.๕ ความสมดุลของระบบนิเวศน์

สมดุลของระบบนิเวศน์มีการช่วยกันรักษาไว้โดยผู้ประกอบการเช่นสหกรณ์ โดยมีได้เน้นที่การเพิ่มผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุนหรือผลตอบแทนที่ผลิตโดยใช้พลังงานที่ไม่หมุนเวียน

หนึ่งในคุณสมบัติที่ช่วยให้สหกรณ์ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมก็คือ ความร่วมมือและการแข่งขัน โดยการยึดสมาชิกเป็นศูนย์กลางเพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรความร่วมมือที่ครอบคลุมมากขึ้น โดยสมาชิกขับเคลื่อนความต้องการของตนเพื่อให้ได้สภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และสมาชิกมีแนวโน้มที่จะทำให้การตัดสินใจว่าความสมดุลของสวัสดิการของพวกเขามีความจำเป็นในการทำกำไรอย่างไร โดยการทำให้เกิดความเป็นกลาง (neutralizing) ต่อบทบาทของเงินทุน นอกจากนี้คือ การตรวจสอบทางสังคมซึ่งประกอบด้วยการประเมินระบบนิเวศน์ของการดำเนินงานของสหกรณ์

๒.๖ ความยุติธรรมทางสังคม

องค์การแบบสหกรณ์ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม โดยให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการผลิตและการกระจายความมั่งคั่งผ่านโครงสร้างประชาธิปไตยของสมาชิก

ความยุติธรรมทางสังคมมี ๒ ด้านคือ ด้านความพึงพอใจต่อความต้องการของสังคมและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งสหกรณ์จะใช้ความต้องการของสังคมสมาชิกเพื่อตอบสนอง “ความจำเป็นทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมและแรงบันดาลใจของสมาชิก” สมาชิกเองจึงเป็นฝ่ายกำหนดความต้องการ และวิธีการที่จะตอบสนองในขอบเขตที่สหกรณ์จะประสบความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์และจะมีการประเมินผ่านการตรวจสอบเฉพาะของสหกรณ์

สหกรณ์หลายแห่งที่มีการรักษาความมั่นคงของเงินทุนเพื่อความคุ้มครองทางสังคมสำหรับสมาชิกโดยการตั้งค่าสำรองส่วนเกินเพื่อการนี้ เน้นความเท่าเทียมกันของ

ค่าใช้จ่ายความเสี่ยงและผลประโยชน์ร่วมกันและร่วมควบคุมโดยสมาชิกที่เป็นอิสระต่อการเงินและการลงทุน

สหกรณ์เป็นองค์กรอาสาสมัครเปิดให้กับทุกคนสามารถที่จะใช้บริการของพวกเขาและเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบของการเป็นสมาชิกโดยไม่เลือกเพศ สังคม เชื้อชาติ การเมือง ศาสนา หรือการเลือกปฏิบัติอื่น ๆ

หลักการเปิดประตูต้อนรับช่วยให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิตและได้รับการตอบสนองตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ เช่นเดียวกับรูปแบบการดำเนินงานส่วนเกินของสินค้าและบริการที่มีมากขึ้นเพื่อเป็นการกระจายของความมั่งคั่งและความเสมอภาคทางสังคม

แนวทางของสหกรณ์เป็นหนึ่งในการป้องกันความยากจนและการลดความยากจน เพราะจุดเน้นของสหกรณ์คือสมาชิกของตนที่เป็นใหญ่ การเข้าถึงโดยตรงของสมาชิก ความสมดุลของความร่วมมือและการแข่งขัน

๒.๗ ความมั่นคงทางการเมือง

เสถียรภาพทางการเมืองก็เป็นอีกด้านของการพัฒนาที่ยั่งยืนในฐานะสิ่งเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับความยุติธรรมทางสังคม เสถียรภาพทางการเมืองมีผลต่อความยากจนและความยุติธรรมทางสังคม การเข้าร่วมแบบประชาธิปไตยในกระบวนการตัดสินใจที่มีผลต่อชีวิตประจำวัน การมีส่วนร่วมในพื้นที่ที่เป็นประชาธิปไตยจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองหนึ่งเพื่อทำให้เศรษฐกิจมหภาคสนับสนุนการเชื่อมโยงกับความยุติธรรมทางสังคม



ประชากรโลกประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านคนเป็นสมาชิกของสหกรณ์ และประมาณ ๑ ใน ๓ ถึงครึ่งหนึ่งของประชากรโลกปรับปรุงการดำรงชีวิตของตนผ่านสหกรณ์ ในขณะที่มีประชาชนเพียง ๓๓๐ ล้านคนเท่านั้น ถือหุ้นในบริษัทที่ยึดเอาการถือครองหุ้นเป็นใหญ่

๓. ส่วนที่ ๒: สหกรณ์คืออะไร? ทำไมจึงตรากฎหมายสหกรณ์? อะไรคือประเภทของกฎหมายสหกรณ์?

เนื้อหาในส่วนนี้ประกอบด้วยส่วนสำคัญๆ คือ สหกรณ์คืออะไร สหกรณ์และสถานประกอบการทางเศรษฐกิจและสังคม “แสวงหากำไร” หรือ “ไม่แสวงหาผลกำไร” วิธีของการกระจายกำไร การเป็นเจ้าของสินทรัพย์ การขยายทุน ตัวอย่างของผู้กระทำการเศรษฐกิจเพื่อสังคม ความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับบริษัทเอกชน ทำไมจึงต้องตรากฎหมายสหกรณ์? ความไม่เป็นทางการและกฎหมายสหกรณ์ การแบ่งประเภทของกฎหมายสหกรณ์ กรอบกฎหมายที่กว้างขวาง อาทิ กฎหมายสหกรณ์ระดับภูมิภาค แบบแผนพระราชบัญญัติว่าด้วยสหกรณ์ “ไอฮาดา” ระเบียบคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยธรรมนูญสำหรับสมาคมสหกรณ์แห่งยุโรป (SCE) ธรรมนูญสหกรณ์กลางเมอริโคซัวร์ เอกสารอื่นๆ ในระดับภูมิภาค ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรอบกฎหมายสหกรณ์สำหรับละตินอเมริกา กฎหมายสหกรณ์ตามตัวแบบวือคคู กฎหมายสหกรณ์มหาชนระหว่างประเทศ: ข้อเสนอแนะของไอแอลไอ ฉบับที่ ๑๙๓ ว่าด้วยคุณค่าทางกฎหมายของมาตรฐานสหกรณ์ตามข้อเสนอแนะ และสาระสำคัญของข้อเสนอแนะฉบับนี้ที่ว่าด้วยกฎหมายสหกรณ์ ค่านิยมและหลักการสหกรณ์ ขอบเขตของกฎหมายสหกรณ์ ธรรมชาติ/ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ กฎหมายมหาชนหรือเอกชน กฎหมายเพื่อการพัฒนาทางเลือกของเครื่องมือทางกฎหมายที่เพียงพอ กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวหรือ หลายฉบับ ภาษาของกฎหมายสหกรณ์ รูปแบบของกฎหมายสหกรณ์ การลำดับเรื่องที่พึงจะบรรจุในกฎหมาย

สาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๓.๑ กำลังของกฎหมายสหกรณ์

ผู้เขียนเน้นความคิดของวิลเลียม บาร์น ที่ว่า “การดำรงอยู่ของสถาบันเพียงอย่างเดียวจะไม่เพียงพอในตัวของมันเอง การทำให้กระบวนการเสร็จสมบูรณ์จะต้องเพิ่มกำลังของกฎหมายเข้าไป จึงเป็นบทบาทของนักกฎหมายในการทำงานกับรายละเอียดของโครงสร้างสถาบันในสังคม”

ความท้าทายของโลกาภิวัตน์เศรษฐกิจและสำหรับการสั่งซื้อผลกระทบทางการเมืองสหกรณ์และได้นำไปแล้วเป็นที่กล่าวถึงการก่อตัวของประเภทใหม่ของสหกรณ์

นอกเหนือไปจากแบบดั้งเดิม บัญญัติสหกรณ์จะต้องพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้จำเป็นต้องมีพื้นฐานการสะท้อนพิเศษในกฎหมาย เปลี่ยนจาก

- การเกษตรเปลี่ยนผ่านจากชนบทสู่เมือง
- สหกรณ์ผู้ผลิตสินค้าและบริการไปสู่สหกรณ์ที่ดำเนินงานโดยคนทำงานสหกรณ์ที่

ใช้สมอง

- การมุ่งเน้นเชิงเศรษฐกิจไปสู่สหกรณ์ที่มุ่งเน้นชุมชนและสังคม
- ผู้มีส่วนได้เสียเดียว (ที่มีลักษณะเหมือนกัน)/วัตถุประสงค์เดียวไปสู่

ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสีย (แตกต่างหลากหลาย รวมทั้งความร่วมมือจากเอกชนและสาธารณะ)/อเนกประสงค์ร่วม – ปฏิบัติการทำธุรกรรมที่มีเป้าหมายหลากหลายด้วยเช่นกัน หรือเฉพาะกับ ผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกและ/หรือรวมถึงด้วย ในการตอบสนองความต้องการแก่ผู้ที่ไม่ใช่สมาชิก

หลักการเอกลักษณ์สองด้านของสหกรณ์คือ กลุ่มสมาชิกและไม่ใช่สมาชิก ในการใช้บริการอาจต้องทบทวนเพราะมีการพบมากขึ้นของบริการที่ให้แก่อุที่ที่ไม่ใช่สมาชิก

ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องกลับไปสู่คำถามพื้นฐาน - สหกรณ์คืออะไร?

คำนิยามนี้ อยู่ในข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๙๓ ที่ถือเป็นนิเวศของกฎหมายความร่วมมือด้านสหกรณ์ระหว่างประเทศ ระบุว่า สหกรณ์ “หมายรวมถึง สมาคมอิสระของบุคคลที่พร้อมใจอย่างสมัครใจที่จะตอบสนองความต้องการของตน ตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมร่วมกัน และด้วยแรงบันดาลใจที่ผ่านการมีองค์การที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามระบอบประชาธิปไตย” โดยคำนิยามนี้ มีความหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดเรื่องต่อๆ ไปของทุกชิ้นส่วนของกฎหมายสหกรณ์

๓.๒ สหกรณ์เป็นทั้งสหกรณ์และสถานประกอบการทางเศรษฐกิจและสังคม ก็คือ สถานประกอบการเพื่อสังคม

เราจึงสมควรเข้าใจเหตุผลที่ว่าทำไมการถกเถียงเกี่ยวกับเศรษฐกิจเพื่อสังคมของสหกรณ์จึงมีมากเป็นพิเศษ นอกเหนือบริษัทเอกชนที่เน้นการถือหุ้นเป็นใหญ่ เช่น การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุและผู้พิการ การศึกษา การสร้างงานแบบบูรณาการของบุคคลที่มีความพิการ เข้าสู่ตลาดแรงงาน การคืนสู่สังคมของผู้ใช้ยาเสพติดในอดีต เป็นต้น คำอธิบายของเศรษฐกิจเพื่อสังคมจึงผ่านวัตถุประสงค์และกิจกรรมของสหกรณ์ว่าควรเป็นอย่างไร แม้ว่า ทั้งบริษัทเอกชนและสหกรณ์ดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และในขณะที่หน่วยงานภาครัฐยังมีปัญหาความไม่สำเร็จมากนั้ในงานด้านสังคมแต่ยังต้องทำตัวเหมือนเป็นเอกชนมากขึ้นด้วยก็ตาม

โครงสร้างทางกฎหมายของสถานประกอบการแบบสหกรณ์ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมจึงสมควรได้รับการพิจารณาทบทวนเพื่อประเมินการทำงานของสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อที่จะชี้ให้เห็นการปรับตัวในกรณีที่เป็นและเป็นไปได้ของการให้บริการด้านสังคม เช่น ด้านสุขภาพ และการบริการผู้สูงอายุที่บริษัทเอกชนก็ทำได้แต่มุ่งหวังกำไรสูงสุด ในขณะที่สหกรณ์ไม่เป็นเช่นนั้น

สหภาพยุโรปมีกฎบัตรทางเศรษฐกิจ - สังคม ในเรื่องสถานประกอบการเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยถือว่ามีความเป็นหน่วยงานภายใต้กฎหมายเอกชนที่เป็นอิสระร่วมกัน ภายใต้โครงสร้าง/ปฏิบัติการดังต่อไปนี้:

- การให้ความสำคัญกับหลักของความเป็นบุคคลและวัตถุประสงค์ทางสังคมมากกว่าทุน
- การอาสาสมัครและการเป็นสมาชิกที่เปิดกว้าง
- ควบคุมประชาธิปไตยจากสมาชิก (โดยความหมายไม่ได้บังคับในฐานะราก)
- การรวมกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิก/ผู้ใช้และ/หรือสนใจทั่วไป
- การป้องกันและการประยุกต์ใช้หลักการของความเป็นปีกแผ่นและความรับผิดชอบ
- การจัดการตนเองและความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ
- ส่วนที่เกินจำเป็นจะใช้ในการดำเนินการเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนและบริการเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกหรือประโยชน์โดยทั่วไป

ประเด็นเหล่านี้ เป็นคุณสมบัติทั่วไปของผู้ประกอบการเศรษฐกิจเพื่อสังคม แต่ก็ยังมีความแตกต่างระหว่างประเภทหลักๆ ขององค์การกระทำการทางเศรษฐกิจเชิงสังคม อันได้แก่ มูลนิธิ สหกรณ์ สมาคม ทั้งหลายอีกด้วย

๓.๓ “กำไร” หรือ “ไม่แสวงหาผลกำไร”

กิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ได้หมายความว่าเพียงจุดมุ่งหมายที่จะต้องมีการผลิตที่มีกำไรในอย่างแคบๆ ตามความรู้สึกของ “กำไรแบบทุนนิยม” คำถามจึงไม่ใช่เพียง “กำไร” หรือ “ไม่ได้กำไร” แต่คำถามที่ควรสนใจคือ ค่อนข้างเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการแสวงหาผลกำไรว่า เป็นการได้รับผลประโยชน์ของกิจการหรือด้วยวิธีการที่จะบรรลุปลายนางของสังคมได้อย่างกว้างขวางหรือไม่?

ในเชิงแนวเน้นของการกระจายกำไรนั้นก็มีความแตกต่างระหว่างประเภทขององค์การทางเศรษฐกิจเชิงสังคมและองค์การแบบบริษัท เช่น ความเกี่ยวข้องกับนักลงทุน/ผู้ร่วมสมทบทุน การกระจายตัวของผลกำไรบริษัท การแจกจ่ายผลกำไรให้กับผู้ถือหุ้นจะเป็นไป

ตามสัดส่วนของเงินลงทุนเป็นหลัก แต่มูลนิธิ สมาคม และองค์การเชิงสังคมร่วมกันไม่สามารถ แจกจ่ายผลกำไรแบบนั้น สหกรณ์ควรแยกแยะความแตกต่างระหว่างส่วนที่เป็นองค์ประกอบ ของผลบวกนั้นก็คือกำไร (ที่มาจากการทำธุรกรรมกับผู้ที่ไม่ใช่สมาชิก) และส่วนเกิน (ที่มาตาม หลักการสหกรณ์จากการทำธุรกรรมกับสมาชิก) ตามหลักการสหกรณ์ความเข้มงวด ต่อกำไร ทำให้กำไรจะถูกโอนไปสำรองไว้แบบแบ่งแยกกองทุน ในส่วนที่เกินดุลก็ควรจะกระจาย ในหมู่ สมาชิกโดยอย่างน้อยบางส่วนเป็นไปตามสัดส่วนของความร่วมมือนในการทำธุรกรรมของสมาชิก ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

๓.๔ การเป็นเจ้าของสินทรัพย์

สหกรณ์กับสมาคมแนวสังคมจะมีความแตกต่างกันในเรื่องกรรมสิทธิ์ของสินทรัพย์ สมาชิกของสมาคมแนวสังคมจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีสินทรัพย์เป็นเจ้าของร่วมกัน ส่วนสหกรณ์ จะถูกกำหนดให้เป็นเจ้าของสินทรัพย์ร่วมกันและมีการควบคุมตามระบอบประชาธิปไตยขององค์กร

๓.๕ การขยายทุน

การกระจายผลกำไรในรูปแบบสหกรณ์จะมีความยืดหยุ่นมากที่สุดด้วยการขึ้นต่อ โครงสร้างเงินทุน กฎหมายสหกรณ์ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ๆ ได้อนุญาตให้สหกรณ์สามารถมี ธุรกิจที่ไม่ใช่กับสมาชิกได้อย่างไม่จำกัด และแม้กระทั่งการลงทุนสำหรับสมาชิกและไม่ใช่สมาชิก ก็ตาม แต่ก็จำเป็นต้องมีกระบวนการทางกฎหมายที่ยุ่งยาก กฎหมายบางแห่งอนุญาตให้มีหุ้น ส่วนร่วมกันในการเข้าสมาคมกัน เช่น กฎหมายฝรั่งเศส แต่สมาคมแบบเกือบลูกกันก็จะไม่เอาด้วย กับการลงทุน

๓.๖ ความแตกต่างระหว่างสหกรณ์และบริษัทถือหุ้น

สหกรณ์และบริษัทถือหุ้นเป็นใหญ่ในการตัดสินใจดำเนินธุรกิจ อาจจะเทียบเคียงกัน ในแง่ของเงินทุน โครงสร้างการจัดการ และควบคุมได้ดังนี้

- บริษัทมีการลงทุนเป็นศูนย์กลางของเหล่านักลงทุนที่ขับเคลื่อนด้วยความมุ่งมั่น ที่สัมพันธ์การการลงทุนที่นักลงทุนจะต้องมีเงินทุนคงที่ขั้นต่ำสุด แต่สหกรณ์มีสมาชิกเป็น ศูนย์กลางของการขับเคลื่อนการกำหนดนโยบายและการทำธุรกรรมที่สัมพันธ์กับเงินทุนที่ตั้งขึ้น โดยหุ้นที่สมาชิก และมีแตกต่างกันไปด้วยจำนวนสมาชิก มิใช่ความแตกต่างด้วยเงินทุน เพื่อการตัดสินใจ เหตุผลคือการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างนักลงทุนกับผลประโยชน์ของ สมาชิก และเพื่อให้ผู้บริหารเชื่อมโยงกับสมาชิกเสมอ โดยความสัมพันธ์ของความร่วมมือนี่ไม่ได้ จำกัดตามปริมาณเงินทุนที่เป็นหุ้นของสมาชิกในสหกรณ์แต่อย่างใด

- ธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างนักลงทุนและหุ้นบริษัทข้างหนึ่งและ ระหว่างสมาชิกและสหกรณ์อีกข้างหนึ่งล้วนมีความแตกต่างกัน กรณีนักลงทุนก็อาจจะใช้บริการ

ของบริษัทสต็อกเป็นผู้ซื้อ/ผู้ขายของผลิตภัณฑ์ให้กับตน แต่สหกรณ์นั้นสมาชิกเป็นผู้ใช้หลักของการบริการของสหกรณ์หรือสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ในสหกรณ์ด้วยตนเอง

- การควบคุมของผู้ประกอบการมีความแตกต่างกัน ในบริษัทสิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นไปตามการจัดสรรตามสัดส่วนการเงินลงทุน สมาคมแบบสหกรณ์จัดสรรสิทธิออกเสียงของสมาชิกอย่างอิสระ โดยสหกรณ์จะถูกควบคุมตามระบอบประชาธิปไตย

๓.๗ ทำไมจึงต้องตรากฎหมายสหกรณ์?

ผู้เขียนสนับสนุนความเห็นที่ว่า กฎหมายสหกรณ์สมัยใหม่ช่วยต่ออายุสหกรณ์อย่างต่อเนื่อง จากจินตนาการสู่ความเป็นจริงที่กฎหมายสหกรณ์จะเป็นตัวกลางระหว่างโลกของความคิดกับโลกของข้อเท็จจริงที่มีตัวตน และย่อมไม่มีองค์การสหกรณ์ใดที่เจริญรุ่งเรืองโดยไม่มีกฎใด ๆ ในทางกฎหมายใช้บังคับกับสหกรณ์

กฎหมายระหว่างประเทศตามคำแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๙๓ ได้กลายเป็นใจกลางของกฎหมายของสหกรณ์ที่จะนำไปจัดทำกฎหมายของประเทศต่าง ๆ

สหกรณ์มิใช่เอื้อต่อการประกอบอาชีพของผู้คนในระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ยังเอื้อต่อผู้คนในเศรษฐกิจนอกระบบให้สามารถรวมตัวกันและได้รับจากผลของการรวมทรัพยากรของผู้คนเหล่านั้นอีกด้วย เพราะผู้คนเหล่านั้นแม้จะมีทรัพยากรขนาดเล็กแต่การรวมตัวกันจะเพิ่มอำนาจในการเจรจาและช่วยถ่ายทอดความรู้ระหว่างกัน ลักษณะโครงสร้างของสหกรณ์จึงควรเอื้อต่อการรวมกลุ่มให้ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ สหกรณ์ยังเป็นประเภทองค์การที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย เนื่องจากความต้องการเงินทุนเพื่อเป็นสมาชิกมีน้อย และเนื่องจากการขาดทักษะในช่วงแรก ก็สามารถเอาชนะปัญหานี้ได้ด้วยข้อมูลการฝึกอบรมและโปรแกรมการศึกษาด้านสหกรณ์ที่นำเสนอกันในประเทศต่าง ๆ โดยรัฐบาล ผู้บริจาค และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การทำให้เป็นทางการผ่านการก่อตั้งของวิสาหกิจสหกรณ์ต้องการการยอมรับว่าเป็นนิติบุคคล จึงทำให้เกิดคำถามจำนวนหนึ่ง ประการแรก การทำให้เป็นระเบียบต้องไม่เป็นเป้าหมายในตัวของมันเอง ในทุกสังคมกิจกรรมและการจัดการนอกระบบเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจ ประการที่สอง แม้จะเป็นที่ยอมรับในระดับสากล แต่ในสังคมหลายแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งที่มีความชุกชุมของผู้มีบทบาททางเศรษฐกิจนอกระบบจะไม่มี การให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมในการรับรู้ของนิติบุคคล หรือบุคคลตามกฎหมาย ฉะนั้น การยอมรับความคิดของสหกรณ์ว่าเป็นหน่วยงาน

ตามกฎหมายก็เป็นไปได้ส่วนหนึ่ง ในขณะที่เดียวกัน ก็ควรมิยอมให้มีสหกรณ์โดยสมัครใจของ
การจัดกลุ่มและตามวิถีชุมชนได้ด้วย

๓.๘ ชนิดของกฎหมายสหกรณ์

กรอบกฎหมายที่กว้างขึ้นในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญ
ที่จะยอมรับความแตกต่างของการประกอบการเท่าที่ขอบเขตของสหกรณ์และคุณค่าทางกฎหมาย
อันเกี่ยวข้องกับธรรมชาติในทางกฎหมาย การมีอำนาจผูกพันและผลกระทบทางกฎหมาย
การผูกพันกับกฎหมายระหว่างประเทศ และความเป็นอิสระของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ
ในการตรากฎหมายแห่งชาติ

ชนิดของกฎหมายสหกรณ์ พบว่ามีดังนี้

๓.๘.๑ กฎหมายสหกรณ์ในระดับภูมิภาค อาทิ แบบแผนพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยสหกรณ์โอฮาดา (OHADA) ระเบียบคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยธรรมนูญ
สำหรับสมาคมสหกรณ์แห่งยุโรป (SCE) ธรรมนูญสหกรณ์กลางเมอร์โคซูร์ (Mercosur)
กรอบกฎหมายสำหรับการสหกรณ์ในละตินอเมริกา กฎหมายสหกรณ์แบบว็อกคู (WOCCU)
(สภาเครดิต ยูเนียนโลก) ออกรายละเอียดเนื้อหาของรูปแบบกฎหมายในเรื่องสหกรณ์การออมและเครดิต

๓.๘.๒ กฎหมายมหาชนสหกรณ์ระหว่างประเทศ: ข้อเสนอแนะขององค์การ
แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๙๓ ว่าด้วยการส่งเสริมสหกรณ์

ข้อเสนอแนะฉบับนี้เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
ที่ถือได้ว่าเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศด้านสหกรณ์ แม้ว่าจะเป็น
ความจริงที่ว่าที่ประชุมใหญ่ไอแอลโอ โดยเมื่อคราวถกเถียงกันถึงข้อเสนอว่าด้วยสหกรณ์ของ
ไอแอลโอ ฉบับที่ ๑๙๓ นั้น มีการเลือกใช้ตัวมาตรฐานนี้ว่า “ข้อเสนอแนะ” แทนการใช้คำว่า
“อนุสัญญา”^๖ อันไม่อาจตีความได้ว่าเป็นทางเลือกแบบผูกมัดให้เป็นที่ไปตามกฎหมายแบบ
อิงมาตรฐานแรงงานแต่สำหรับคุณค่าทางกฎหมายตามลำดับความแตกต่างระหว่างอนุสัญญาและ
ข้อเสนอแนะของไอแอลโอแล้ว ก็อาจไม่ลดลงไปจากเดิมที่จะมีผลผูกพันทางกฎหมาย
ตามอนุสัญญาและไม่มีผลผูกพันสำหรับข้อเสนอแนะ แต่กระนั้น มาตรา ๑๙ และ ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ
ไอแอลโอ ตลอดจน มาตรา ๗ ของระเบียบการประชุมต่าง ๆ (Standing Orders) ของการประชุม

^๖อนุสัญญาและข้อเสนอแนะเป็นเครื่องมือหลักสองประการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
โปรดดู รัฐธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา ๑๙

แรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับคณะกรรมการว่าด้วยการบังคับใช้อนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่ไม่อนุญาตให้มีการตีความเรื่องดังกล่าวนี้ และในส่วนของคำประกาศขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์สากล (ICA) ที่ใหญ่ที่สุดและอาจจะยังที่เก่าแก่ที่สุดขององค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศก็มีการพิจารณาในบริบทของการตั้งค่ามาตรฐานสหกรณ์และหลักการตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๙๕ (พ.ศ. ๒๔๓๘) อันสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ ILO ฉบับที่ ๑๙๓ ในเวลาต่อมา

๓.๙ ค่านิยมและหลักการสหกรณ์

สหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และองค์การสัมพันธภาพสหกรณ์สากลเป็นองค์การสากลที่มีความชัดเจนที่จะส่งเสริมการพัฒนาของสหกรณ์ทุกประเภท โดยคำนึงถึงพื้นฐานของค่านิยมและหลักการสหกรณ์ เช่น

- การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจในขอบเขตของวัตถุประสงค์ทางสังคมที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ/ตามกฎเกณฑ์ของสหกรณ์ นั่นคือ ไม่เลือกปฏิบัติที่เกี่ยวกับเพศกำเนิด สังคม การเมือง หรือศาสนา
- การบริหารและควบคุมตนเองขององค์การแบบช่วยเหลือตนเองด้วยวิธีการประชาธิปไตย แสดงถึงความเป็นอิสระของสหกรณ์ ซึ่งหมายความว่าสหกรณ์ควรได้รับอนุญาตในการควบคุมกิจการภายในของพวกเขาโดยปราศจากอิทธิพลภายนอกไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือใครอื่นใด
- การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจโดยสมาชิกกับกิจกรรมของสหกรณ์ของตน และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการกระจายของผลที่ได้

๓.๑๐ ขอบเขตและธรรมชาติของกฎหมายสหกรณ์

ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาขอบเขตของกฎหมายสหกรณ์ โดยตอบคำถามที่พบบ่อยๆ เช่น นอกจากสหกรณ์แล้วยังมีรูปแบบอื่นๆ ของการช่วยเหลือตนเองหรือไม่ องค์การเศรษฐกิจเพื่อสังคมอาจจะมีแตกต่างกันไปตามที่ว่ากฎหมายคือการส่งเสริมกิจกรรม/วัตถุประสงค์ขององค์การเหล่านี้ ข้อบังคับของประเภททางกฎหมาย เป็นต้น

การที่ระบบกฎหมายแตกต่างกันระหว่างกฎหมายภาครัฐและเอกชน ทำให้การจัดหมวดหมู่ของกฎหมายสหกรณ์ขึ้นอยู่กับขอบเขตของมันเอง และการควบคุมภาคสหกรณ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเศรษฐกิจควรจะรวมถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับสถานประกอบการ และอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลในการส่งเสริม นอกเหนือจากกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงสร้างการดำเนินงาน และการยุบเลิก

การแทรกแซงต่อกฎหมายสหกรณ์สะท้อนให้เห็นถึงทางเลือกทางการเมืองในบริบทของสิทธิมนุษยชนประชาธิปไตย และกติกาสหกรณ์สหกรณ์ก็เป็นตัวเลือกอื่นที่อาจไม่ได้มีกิจกรรมแบบมีส่วนร่วมแบบสหกรณ์

๓.๑๑ การพัฒนากฎหมาย

ข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๙๓ ไม่ได้ยึดติดอยู่ตรงที่การแบ่งแยกโลกออกเป็นโลกที่หนึ่ง โลกที่สอง หรือการพัฒนาแล้วและด้อยพัฒนา อันมีนัยว่าสหกรณ์ใช้ได้ทั้งในประเทศกำลังและพัฒนาแล้ว และไม่ได้บอกว่าทุกประเทศมีการพัฒนาจากความต้องการเดียวกัน กฎหมายความร่วมมือแบบสหกรณ์อาจจะต้องยังรองรับความต้องการการพัฒนาที่เฉพาะเจาะจงที่กำหนดให้สหกรณ์มีสิทธิพิเศษดังในอดีตที่ผ่านมา แต่ก็ขัดกับความจริงที่ว่าสหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของภาคเอกชน และการเป็นส่วนหนึ่งของภาคเอกชนก็จะต้องไม่ถูกตีความว่าเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงการจำแนกในทางสังคม-การเมือง และเศรษฐกิจ โดยสหกรณ์อาจจะถูกจัดเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจเพื่อสังคม หรือเป็นภาคที่ ๓ ในบางประเทศ และยังเกี่ยวข้องกับความต้องการในการพัฒนา

๓.๑๒ กฎหมายสหกรณ์เพียงฉบับเดียวหรือหลายฉบับ?

ในมุมมองของความหลากหลายของสหกรณ์ที่มีกิจกรรมที่แตกต่างกันความต้องการฐานสมาชิก ขั้นตอนการพัฒนา ขนาด องค์ประกอบความซับซ้อน วัตถุประสงค์ และความเกี่ยวข้องกับระหว่างกันกับตัวกระทำอื่น ๆ จึงเป็นเครื่องตัดสินใจว่า จะมีกฎหมายสหกรณ์หนึ่งเดียวสำหรับสหกรณ์ทุกประเภท (เช่นบริการคนงานผู้บริโภครวม) และทุกประเภทของกิจกรรม (เช่น การเกษตรที่อยู่อาศัย การประมง การเลี้ยงวัว เงินฝากออมทรัพย์ และเครดิต การขนส่ง การจัดการการตลาด ฯลฯ) ทุกประเภทวิชาชีพ (เช่น ช่างฝีมือ แพทย์ ทนายความ ฯลฯ) วัตถุประสงค์เดียวและ/หรืออเนกประสงค์ และ/หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายสหกรณ์และทุกระดับของสหกรณ์ หรือกฎหมายสหกรณ์ที่แยกตามประเภทของสหกรณ์/กิจกรรม คือ การเป็นกฎหมายที่แตกต่างกันหลากหลาย รวมทั้งก็อาจเป็นไปได้ว่า ไม่จำเป็นต้องเป็นกฎหมายสหกรณ์แยกต่างหาก ถ้ามีในแบบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่จัดให้มีการควบคุมสหกรณ์ด้วยแล้ว

๓.๑๓ ภาษาของกฎหมายสหกรณ์

ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานผู้รับหลักการของกฎหมายสหกรณ์ต้นแบบ ทั้งภาษาราชการซึ่งข้อความที่เขียนก็ต้องเป็นที่เข้าใจในคำศัพท์ทางกฎหมาย ประกาศจากกฎหมายในภาษาพื้นถิ่นก็ควรให้อ่านอย่างสามารถเข้าถึงรูปแบบ หรือการยอมรับของกฎหมายที่หนึ่งสามารถเข้าใจได้ และภาษาจะต้องสอดคล้องกับที่กฎหมายอื่น ๆ และการอาศัยตำราเพื่อให้แน่ใจว่ามีการเชื่อมโยงกันของระบบกฎหมาย

๓.๑๔ รูปแบบของกฎหมายสหกรณ์

รูปแบบของกฎหมายสหกรณ์อาจดูเหมือนมีความสำคัญรองลงมา อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ รูปแบบและเนื้อหาเป็นเอกภาพกันกับระดับของรายละเอียด ดังนั้น จึงควรที่จะสะท้อนกฎหมายอย่างสั้น ๆ เท่านั้น การกำหนดองค์กร และกรอบการทำงานสำหรับ สหกรณ์จำเป็นต้องหมายถึงบทบัญญัติอื่น ๆ ที่อาจยากที่จะเข้าใจ อย่างไรก็ตาม รายละเอียด อาจมีความเสี่ยงในการขัดขวางความเป็นอิสระของสหกรณ์ โดยมีการจำกัดที่อาจจะเต็มไปด้วย ข้อบังคับ/กฎเกณฑ์ ในทางกลับกัน กฎหมายที่ให้รายละเอียดก็ป้องกันไม่ให้อาจารย์ใช้เครื่องมือ ของตนมากเกินไป กฎหมายจึงต้องออกแบบอย่างเหมาะสม

๔. ส่วนที่ ๓: ก ข ค ของกฎหมายสหกรณ์

ในฐานะที่เป็นองค์การตามกฎหมาย สหกรณ์ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งในทาง โครงสร้างการดำเนินงานและการทำหน้าที่ของสหกรณ์ผ่านบุคคลก็จะต้องมีระเบียบกำกับ กฎหมายที่ดีจึงให้เครื่องประกันความสำเร็จผลของสหกรณ์ หัวข้อหลักของกฎหมายสหกรณ์ ที่เกี่ยวข้องกับทุกประเภทของสหกรณ์ ฟังได้แก่ :

๑. บทนำ (Preamble)
 ๒. บทบัญญัติทั่วไป (General provisions)
 ๓. การจัดตั้งและการจดทะเบียน (Formation and registration)
 ๔. สมาชิกภาพ (Membership)
 ๕. หน่วยย่อย/องค์คณะ และการจัดการ (Organs/bodies and management)
 ๖. การสะสมทุน การบัญชี การจัดจำหน่ายส่วนเกิน และความคุ้มครองหนี้สูญ (Capital formation, accounts, surplus distribution and loss coverage)
 ๗. การตรวจสอบ (Audit)
 ๘. การยุบเลิก (Dissolution)
 ๙. โครงสร้างสหกรณ์อย่างง่าย (Simplified cooperative structures)
 ๑๐. การบูรณาการแนวนอนและแนวตั้ง (Horizontal and vertical integration)
 ๑๑. การจัดการข้อพิพาท (Dispute settlement)
 ๑๒. เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)
- ประเด็นสำคัญ ๆ ควรสรุปถึงในที่นี้ได้แก่

๔.๑ บทนำ ในส่วนแรกของกฎหมาย ควรนำเสนอถึงบทบาทและหน้าที่ของสหกรณ์ ในสังคมทั่วไปและในส่วนเศรษฐกิจของประเทศ สหกรณ์ในฐานะองค์การเอกชนและมีอิสระ

การทำกิจกรรมร่วมที่ถูกต้องตามกฎหมาย การจำกัดการมีส่วนร่วมของรัฐบาลในการจดทะเบียน การยุบเลิก (สลายตัว) และการส่งเสริมสหกรณ์และการควบคุมกฎเกณฑ์ทั่วไปและความเท่าเทียมกันของสมาชิกสหกรณ์ที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การหลีกเลี่ยงการบิดเบือนในการทำธุรกิจ การหลีกเลี่ยงการกีดกันของสหกรณ์ปลอม การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ในแง่กฎหมาย หมายถึง การปฏิบัติเช่นเดียวกันกับองค์กรธุรกิจอื่น ๆ ที่เป็นไปได้ (แต่เมื่อใดก็ตามที่ต้องแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของสหกรณ์ นั่นก็เป็นสิ่งที่พึงกระทำ^๔)

๔.๒ บทบัญญัติทั่วไป พึงคำนึงถึงความหมายของคำที่ใช้ในกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นเครื่องหมายของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย คำศัพท์ที่จะต้องสื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และตรวจสอบกับการยอมรับในระดับสากล คำจำกัดความใดที่ขัดกับในทางสากล ก็อาจจะมีให้น้อยที่สุด และอาจจำเป็นต้องอธิบายเป็นพิเศษ นอกจากนี้ก็ควรคำนึงถึง เช่น การจดทะเบียนสหกรณ์ ความหมายของสหกรณ์ ดังคำแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๙๓ ที่ว่าสหกรณ์เป็นสมาคมอิสระของบุคคลที่พร้อมใจกันเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม และวัฒนธรรม และแรงบันดาลใจผ่านการเป็นเจ้าของร่วมกัน และองค์กรควบคุมตามระบอบประชาธิปไตย แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจพิจารณาเพิ่มเติมได้อีก นอกจากนี้ความหมายของคำศัพท์ในกฎหมาย ก็ควรจะเขียนในเชิงเป้าหมายที่จะช่วยให้รัฐบาลดำเนินการหน้าที่ของรัฐ แยกความแตกต่างสหกรณ์ของแท้จากของปลอม การกำหนดภาระหน้าที่และสิทธิของสมาชิก เช่นเดียวกับหน่วยงานย่อยของสหกรณ์ การระบุดคุณสมบัติและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ การบริหารจัดการทุน และการให้บริการเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก และเพื่อระบุนกฏระเบียบขั้นต่ำที่เกี่ยวข้องกับการบัญชีและการตรวจสอบในการใช้จ่ายประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรทางการเงิน การรับรู้ที่เพียงพอของสมาชิก และการเสริมสร้างความมั่นใจแก่สมาชิก และเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่น ๆ นอกจากนี้ก็พึงมีสาระที่ยืนยันหลักการสหกรณ์ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล อาจรวมอยู่ด้วย (หรืออาจกล่าวถึงในคำนำ) โดยฝ่ายนิติบัญญัติพึงหาทางปรับหลักการเหล่านี้ให้เข้ากับสถานการณ์ของประเทศ และไม่ออกกฎระเบียบที่ไปไกลกว่าธรรมชาติของสหกรณ์ และที่สำคัญคือ ไม่เพียงหลักการที่จะตามตัวอักษร แต่ให้คำนึงถึงหลักการตามจิตวิญญาณสหกรณ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

^๔ประเด็นที่ถกเถียงกันมากที่สุด คือ เรื่องการเก็บภาษีในภาคธุรกิจกับสหกรณ์ว่าควรเก็บเช่นเดียวกันหรือต่างกัน

๔.๓ การจัดตั้งสหกรณ์ การจดทะเบียนแสดงถึงการรับรู้และการคุ้มครองของสหกรณ์โดยรัฐในตัวเอง ในการจดทะเบียนชื่อของสหกรณ์และข้อมูลอื่น ๆ ทั้งหมด จะนำไปสู่การเป็นนิติบุคคลในทะเบียนสาธารณะหรืออย่างน้อยก็ได้รับการจดทะเบียนโดยรัฐไว้ และมีข้อสังเกตว่า ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาในหลายประเทศมีการลงทะเบียนอย่างร้ายแรงต่อการละเมิดชื่อ “สหกรณ์” การให้สถานะของนิติบุคคลตามกฎหมาย สนับสนุนการมีส่วนร่วมของปัจเจกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จัดขึ้น โดยเป็นไปได้มากขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลที่เข้าร่วมโครงการทางการเงินของสหกรณ์ไม่ต้องรับผิด นอกเหนือจากจำนวนหุ้นที่ซื้อ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้เข้ามาร่วมเป็นสมาชิก อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนก็มีกติกาดังกล่าวตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น จำนวนผู้จดทะเบียน จำนวนเงินที่ใช้ในการจดทะเบียน ระยะเวลาการยื่นจดทะเบียน ฯลฯ การปฏิเสธการจดทะเบียนต้องเป็นลายลักษณ์อักษร และแจ้งให้ผู้จดทะเบียนทราบ นอกจากนี้ หากมีการปฏิเสธการจดทะเบียน ผู้ก่อตั้งอาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาล (ระบุชื่อศาล) และสมควรจะทำการตัดสินภายในระยะเวลาสั้น ๆ และผลของการจดทะเบียน (และเผยแพร่การจดทะเบียนถ้าจำเป็น) นั้น แสดงถึงการที่รัฐให้สถานะบุคคลตามกฎหมายแก่สหกรณ์ สถานะดังกล่าวแสดงว่าสหกรณ์ต้องรับผิดชอบและรับผิดในฐานะนิติบุคคลโดยไม่ขึ้นกับสมาชิก และในฐานะนิติบุคคลสหกรณ์มีสิทธิและหน้าที่ในทรัพย์สิน และภาระผูกพันตามสัญญา และหนี้สินในการพัฒนาเศรษฐกิจกรรม เช่นเดียวกับบริษัท และตามระบบกฎหมายที่มีข้อจำกัดขีดความสามารถตามกฎหมายไว้ ตามวัตถุประสงค์/จุดประสงค์ของสหกรณ์

ตามสถานะทางกฎหมายรวมถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของบริษัทย่อย ๆ ในรูปแบบอื่นตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ สมาชิกจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อการทำใด ๆ ของ (กรรมการบริหาร) สหกรณ์ และไม่ต้องรับผิดนอกเหนือจากจำนวนหุ้นที่ซื้อและได้จากการชำระหนี้ของสหกรณ์ เว้นแต่จะมีคำวินิจฉัยของศาลเป็นอย่างอื่น

๔.๔ การเป็นสมาชิกสหกรณ์ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่สุดที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพราะเป็นองค์การที่ถือสมาชิกเป็นศูนย์กลาง โดยสมาชิกอาจประกอบด้วยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเท่านั้น หรือผสมกันของทั้งสองอย่าง อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาจยกเว้นบุคคลในบางคุณลักษณะไม่ให้เป็นสมาชิก ตามหลักการสหกรณ์โดยทั่วไปจะมีข้อได้แก่กันสองประการ สำหรับข้อจำกัดนี้ ประการแรก คือ การบอกว่าการเป็นสมาชิกของกลุ่มทุนตามกฎหมาย ทุนให้เป็นผู้ศูนย์กลางในสหกรณ์ ก็จะตรงกันข้ามกับความคิดของสหกรณ์ที่เป็นองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร ข้อได้แก่นี้ทำให้สับสนกับลักษณะของสหกรณ์และแรงจูงใจของสมาชิกสหกรณ์ ประการที่สอง ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่สมาชิกรายบุคคลจะถูกควบคุมในฐานะสมาชิกของนิติบุคคลตามกฎหมาย ความเสี่ยงนี้เป็นจริง แต่สามารถทำให้ลดลงได้ดังนี้ (๑) การมีสมาชิก

ภาพผสมให้เป็นไปโดยสมัครใจ และสามารถหลีกเลี่ยงได้ภายในขอบเขตของหลักการสหกรณ์ โดยสมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดาผู้ที่ไม่ต้องการรับสมาชิกนิติบุคคลเข้าเป็นสมาชิก (๒) สิทธิการออกเสียงของบุคคลตามกฎหมายในสหกรณ์ชั้นปฐมภูมิ ซึ่งยังมีสมาชิกของบุคคลธรรมดาอยู่ด้วย สามารถจำกัดลงได้เพื่อไม่ให้บุคคลธรรมดาเหล่านี้มีคะแนนเสียงเกินกว่าคะแนนเสียงของบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิกหรือโดยการตัดสินใจเอง ไม่ว่าจะป็นสมาชิกแบบผสมผสานที่เป็นตัวเลือกแบบใดก็ควรได้รับการพิจารณาในแง่ของประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอื่น ๆ ที่สามารถมีได้ โดยการผสมผสานสมาชิกประเภทต่าง ๆ ในแง่ของขอบเขต ระดับการถ่ายทอดความรู้ การแบ่งปันความเสี่ยง และอื่น ๆ นอกจากนี้ก็อาจมีการจำกัดเกี่ยวกับอายุ เช่น ไม่รับเด็กอายุต่ำกว่าที่กฎหมายเป็นสมาชิก และกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำในสหกรณ์ปฐมภูมิ ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่ต้องการสมาชิกขั้นต่ำอย่างน้อย ๓ คน และจำนวนอาจจะสูงขึ้นสำหรับสหกรณ์ผู้บริโภคมากกว่าสหกรณ์ที่จ้างแรงงาน แต่โดยทั่วไปก็จะไม่อนุญาตให้มีข้อจำกัดขั้นสูงเกี่ยวกับจำนวนสมาชิก รวมถึงการลาออก/การถอนตัว อันเป็นสิทธิของสมาชิกที่จะกระทำได้ ฯลฯ ก็ต้องบัญญัติไว้ด้วย

๔.๕ หน่วยย่อย/องค์คณะและการจัดการ การดำเนินงานของสหกรณ์ตรงข้ามกับบริษัททุนนิยมโดยทั่วไปที่เน้นสัดส่วนทุนหรือจำนวนหุ้นที่ถือเป็นใหญ่ แต่สหกรณ์ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของสมาชิกเป็นใหญ่ไม่ว่าจำนวนหุ้นจะมากหรือน้อย จึงต้องการการจัดองค์กรภายในและการแบ่งปันอำนาจระหว่างกัน เสมือนอวัยวะภายในร่างกายที่ต้องทำงานอย่างสัมพันธ์และสอดคล้องกัน องค์กรของสหกรณ์จะต้องได้รับการจัดการโดยคณะกรรมการ และมอบหมายผู้จัดการ (มี่ออาชีพ) ให้ทำงานในแต่ละวันภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ การแบ่งปันอำนาจที่ชัดเจนจะช่วยให้ความรับผิดชอบที่แบ่งและความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานสหกรณ์สามารถจัดวางได้ง่ายขึ้น และขึ้นอยู่กับที่ประชุมใหญ่และคณะกรรมการ ซึ่งบางครั้งเรียกว่า “คณะกรรมการการจัดการ” และสหกรณ์อาจมีหน่วยหรือองค์คณะย่อย (คล้ายอวัยวะ/ร่างกาย) ที่เป็นอิสระ เช่น “สภาการกำกับดูแล” “คณะกรรมการกำกับดูแล” หรือ “สภาควบคุม” ซึ่งทำหน้าที่ในนามของสมาชิกตามการเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ ให้มีอำนาจควบคุมคณะกรรมการและฝ่ายจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ระบบคู่นี้ไม่ได้แทนที่กลไกการควบคุมภายในของคณะกรรมการ เช่น ผู้ตรวจสอบภายใน หรือไม่ก็แทนที่การตรวจสอบจากภายนอกที่จำเป็นของสหกรณ์ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการประชุมใหญ่ ทั้งการประชุมสามัญและวิสามัญ โดยสมาชิกของสหกรณ์เป็นหน่วยที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดของสหกรณ์ บุคคลที่สามโดยเฉพาะนักลงทุนที่อาจให้มีส่วนร่วมในการประชุม แต่ไม่ควรมีสิทธิออกเสียง การชุมนุมใหญ่สามัญต้องเข้าร่วมประชุมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และประชุมวิสามัญ

ตามความจำเป็นเร่งด่วนแต่ละสาขาหรือกลุ่มสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนสหกรณ์ที่มีรากฐานมาจากท้องถิ่นอาจเลือกผู้แทนของตนไปเข้าประชุมแทน โดยควรมีอิสระที่จะอภิปรายและออกเสียงลงคะแนนโดยใช้อุปกรณ์ทางเทคนิคใดๆ ช่วย สิ่งที่สำคัญคือ การควบคุมประชาธิปไตยโดยสมาชิก การประชุมสร้างความเชื่อมั่นที่จำเป็นในหมู่สมาชิก ฉะนั้น สหกรณ์จึงต้องมีการแบ่งปันอำนาจระหว่างกันจากการประชุมใหญ่และคณะกรรมการ โดยสมาชิกให้องค์กรสหกรณ์เพื่อบรรลุทางเศรษฐกิจและสังคมหรือวัฒนธรรมตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง และคณะกรรมการ/ผู้บริหารต้องมีเสรีภาพที่จำเป็นสำหรับการจัดการที่มีประสิทธิภาพของสหกรณ์ สถานิติบัญญัติจึงควรออกหรือแก้ไขกฎหมาย/กฎเกณฑ์ภายในขอบเขตของกฎหมายและในระดับสากล ค่านิยมและหลักการที่ยอมรับกัน

นอกจากนี้ ข้อบังคับของสหกรณ์ทั้งหลายที่อาศัยอำนาจกฎหมายประกาศใช้ ก็ควรมีเนื้อหาที่จำเป็นขั้นต่ำของข้อบังคับ ดังต่อไปนี้:

- ชื่อและชื่อการค้าของสหกรณ์
- ที่อยู่ของสำนักงานใหญ่ และที่อยู่ทางไปรษณีย์
- นิยามของวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ รวมทั้งการระบุว่าเป็นสหกรณ์เอกประสงค์หรือสหกรณ์เอนกประสงค์
- เงื่อนไขและวิธีการในการรับเข้าเป็นสมาชิก
- มูลค่ารวมทั้งจำนวนหุ้นขั้นต่ำและสูงสุดสมาชิกแต่ละคนในการสมัครเป็นสมาชิก
- ขั้นตอนและเงื่อนไขในการจองซื้อและชำระเงินค่าหุ้น
- ประเภทความรับผิดชอบทางการเงินของสมาชิกในการชำระหนี้ของสหกรณ์
- การจัดการทะเบียนสหกรณ์และเอกสารที่ต้องจัดเก็บ
- เงื่อนไขและขั้นตอนในการจัดประชุมและจัดงานชุมนุมทั่วไป (รูปแบบของการแจ้งให้ทราบถึงการแก้ไข และการแจ้งวาระการประชุม องค์กรประชุม และการออกเสียงลงคะแนน ฯลฯ)
- ขนาดของคณะกรรมการ (จำกัดจำนวน) เกณฑ์คุณสมบัติ และคุณสมบัติเกี่ยวกับสำนักงานต่าง ๆ ระยะเวลาของอาณัติและการจ่ายเงินค่าใช้จ่าย และอำนาจอนุมัติค่าใช้จ่ายของผู้จัดการ และสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการตัดสินใจ
- เงื่อนไขและวิธีการในการเรียกประชุมคณะกรรมการและประชุมใหญ่สมาชิก (องค์กรประชุม ฯลฯ)
- การจัดหาเงินทุน: การสร้างทุนสำรองตามกฎหมายและกองทุนอื่นๆ
- การกระจายส่วนเกินหรือกำไรและความคุ้มครองหนี้สูญ

- การกระจายทุนในกรณีที่เป็นสมาชิกหรือการชำระบัญชีของสหกรณ์
- นิยามของปีการเงิน
- การตรวจสอบ (การเงิน การจัดการ และการตรวจสอบทางสังคม และคำแนะนำการตรวจสอบทางสังคม ก็อาจเป็นไปได้ด้วย) และคุณสมบัติของผู้สอบบัญชี

- เงื่อนไขและวิธีการในการยุบเลิกสหกรณ์โดยสมัครใจ
- ขั้นตอนการยุติข้อพิพาท
- ข้อกำหนดทางกฎหมายและอื่น ๆ
- ขั้นตอนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย

นอกจากนี้ ก็อาจเพิ่มเติมกฎเกณฑ์อาจรวมถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับ:

- ระยะเวลาการเปิดทำการของสหกรณ์
- พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของกิจกรรมดำเนินงาน
- การติดต่อกับสหกรณ์ระดับต่าง ๆ จากชั้นปฐมสู่ระดับที่สูงขึ้นในหลายระดับองค์การ
- การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล (“ผู้ตรวจสอบกิจการ” ที่คุ้นเคยกันในขบวนการสหกรณ์ไทย)

- ลักษณะและปริมาณธุรกรรมกับผู้ใช้ที่ไม่เป็นสมาชิกที่ต้องมีความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นอิสระของสหกรณ์ ซึ่งอาจแปลเป็นคำจำกัดความของเกณฑ์ (เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการซื้อขายรวมที่ทำธุรกรรมกับผู้ใช้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกจะต้องไม่เกินกำหนด) ธุรกรรมเหล่านี้จะต้องแยกกันต่างหากในบัญชีของสหกรณ์

- ค่าตอบแทนของผู้เข้ามาบริหารสำนักงาน (office holders) ตามหลักการทำงานสหกรณ์ คณะผู้ที่เข้ามาบริหารสำนักงานไม่ควรได้รับค่าตอบแทน แต่ก็ เป็นความจริง ที่ทำให้สมาชิกที่อ่อนแอทางการเงินอาจไม่สามารถที่เข้าไปจะรับทำงานแทนสมาชิกได้ แต่ค่าตอบแทนดังกล่าวนี้ไม่ควรจ่ายจากส่วนหนึ่งของผลประโยชน์หรือกำไร/ส่วนเกินของสหกรณ์

- จำนวนหุ้นสามัญเพิ่มทุนหรือหุ้นเพิ่มเติมต่อสมาชิก เงื่อนไขการสมัคร และการชำระเงิน

- การยอมรับการลงทุนที่มีค่าใช้จ่ายของสมาชิกและสิทธิที่ตามมา
- การก่อตัวของการประชุมระดับภูมิภาค การตัดสินใจการลงคะแนนเสียง และจำนวนผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนของภูมิภาค และองค์ประกอบจากส่วนกลาง

- การลงคะแนนโดยผู้รับมอบฉันทะ
- การจัดตั้ง การศึกษา และกองทุนตามกฎหมายอื่น ๆ
- การจัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน และคุณสมบัติของสมาชิก

- เรื่องอื่น ๆ ที่อยู่ในความเป็นอิสระของสหกรณ์

นอกจากนี้ ก็ยังมีอำนาจอื่น ๆ นอกเหนือจากการร่างและแก้ไขข้อบังคับ และกฎเกณฑ์การประชุมใหญ่ สหกรณ์ก็สามารถกล่าวถึงอำนาจการตัดสินใจที่เป็นของใคร ในเรื่องต่อไปนี่:

- การจัดทำและเก็บรักษารายงานการประชุม การกระจายอำนาจ ระหว่างองค์ประกอบย่อยต่าง ๆ ระเบียบภายในสำหรับแต่ละเรื่องของภารกิจ การเลือกตั้งและถอดถอนสมาชิกเข้าประชุมใหญ่ (ถ้ามี)
- การกระจายกำไรส่วนเกินและความคุ้มครองหนี้สัญญา การควบคุมกิจการ การแปลงสหกรณ์เป็นอื่น ตามกฎหมายอื่น การยุบเลิกของสหกรณ์
- การตัดสินใจเกี่ยวกับข้อจำกัดของเงินการให้สินเชื่อเงินฝากหรือเงินลงทุน
- การสรรหาผู้สอบบัญชี ระยะเวลาของหน้าที่ และผลตอบแทนของกรรมการ
- การตรวจสอบรายงานของผู้สอบบัญชีและรายงานประจำปี (รวมถึงแผนกิจกรรมประจำปี)

๔.๖ การสะสมทุนและการกระจายการลงทุนของสินทรัพย์

๔.๖.๑ ทรัพยากรทางการเงินสัมพันธ์กับความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจของสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นอิสระทางการเงิน การจัดหาเงินทุนที่จำเป็นสำหรับกิจกรรมแตกต่างกันไปตามปัจจัยที่เกี่ยวข้องและจำนวนสมาชิก การที่สหกรณ์มีทรัพยากรทางการเงินหรือทรัพยากรอื่น ๆ จำกัด ก็อาจเป็นเพราะสมาชิกเองมักไม่ค่อยชอบลงทุนมากกว่าหุ้นบังคับของตน สหกรณ์จึงมีความยากลำบากในการระดมเงินทุนให้เพียงพอ เราจะทำให้ฐานเงินทุนที่อ่อนแอของสหกรณ์เพิ่มสูงขึ้นไปได้อย่างไร? ภายใต้แรงกดดันในระดับภูมิภาค ระดับนานาชาติ และการแข่งขันระดับโลก ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรเปิดทางให้การก่อตัวของเงินทุนที่คล้ายกับหุ้นของบริษัท และการมีเครื่องมือทางการเงินที่เพียงพอ เพื่อให้สหกรณ์สามารถทำงานได้ แต่ความเป็นอิสระของสหกรณ์ส่วนใหญ่มาจากระบบสมดุลในการจัดหาเงินทุน ทั้งจากภายใน เช่น การเพิ่มทุน และจากภายนอก เช่น การเปิดรับการลงทุนกับหน่วยธุรกิจอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิก และต้องระวังความขัดแย้งในผลประโยชน์ของผู้ใช้ทุนและผลประโยชน์ของผู้ลงทุน

ส่วนเงินทุนภายในนั้น หุ้นทุนขั้นต่ำควรได้รับการสนับสนุนการเพิ่มทุนโดยการชำระเงินเสริมเพื่อสนับสนุนกองทุนสำรองตามที่กฎหมายกำหนดไว้รองรับการขาดสภาพคล่อง และการสูญเสียมูลค่าหุ้นบุริมสิทธิ นอกจากนี้ การอาศัยเงินทุนจากกลุ่มสหกรณ์บางแห่ง ได้ร่วมมือกันก็เป็นทางออกที่สำคัญ โดยกลุ่มสหกรณ์อาจมีบริษัทลูกในรูปแบบของบริษัทแบบทุนนิยมซึ่งสามารถช่วยกันให้เข้าถึงตลาดการเงินได้ตราบเท่าที่โครงการนี้ทำหน้าที่ให้ผลประโยชน์

แก่สมาชิก และกิจกรรมอยู่ในการควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มสหกรณ์นั้น ๆ ก็อาจเป็นวิธีหนึ่งในการรับมือกับความต้องการเงินทุนที่เพิ่มขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกิจกรรมที่ต้องเพิ่มมูลค่าสูง ส่วนแหล่งเงินทุนภายนอก เช่น หุ้นกู้และหุ้นกู้ด้อยสิทธิที่มีการแปลงสภาพ ก็พึงได้รับอนุญาตตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มีข้อควรระวังทางเทคนิคบางอย่างและปริมาณของการลงทุนจากภายนอกอาจไม่ได้สร้างความสำเร็จที่เป็นจริง อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาของสหกรณ์กับทุนภายนอกดังกล่าวอาจไม่ได้มีการมีส่วนร่วมของสมาชิกเนื่องจากการไม่มีการลงคะแนนหรือมีส่วนร่วมใช้สิทธิดังกล่าว และอาจทำให้ผู้ถือครองทุนอื่นกลายเป็นโครงสร้างที่ไม่ระบุชื่อและอยู่ในโครงสร้างในเงินทุนของสหกรณ์ และอาจละเมิดหลักการสหกรณ์ของการส่งเสริมสมาชิกเป็นหลัก

นอกจากนี้ สหกรณ์อาจทำธุรกรรมกับผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเสมือนเป็นการเปลี่ยนสหกรณ์แบบปิดที่ไม่ทำธุรกรรมกับผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกไปเป็นแบบเปิด จึงขึ้นอยู่กับเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และสถานการณ์ของสหกรณ์แต่ละแห่งว่าต้องการหรือไม่ที่จะเสนอขายบริการให้กับผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกด้วย หากได้รับอนุญาตจากสมาชิกให้ทำธุรกรรมกับผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกได้แล้ว สิ่งสำคัญก็คืออย่าให้สมาชิกต้องเสี่ยงภัย โดยอาจทำได้ด้วยการกำหนดเปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการซื้อขายเข้ากับผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก นอกจากนี้ ยังอาจต้องหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลับกลายเป็นบุคคลที่ผูกขาดต่อธุรกิจของสหกรณ์

๔.๖.๒ การกระจายส่วนเกินและหรือผลกำไร คือ ต้องแยกแยะระหว่างกำไรและส่วนเกินตามนิยามสหกรณ์นั้นควรคำนวณราคาสำหรับการทำธุรกรรมไว้ด้วย เพื่อให้ครอบคลุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับตลาดรวมถึงจะได้รับการเงินปันผลให้แก่สมาชิก เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาทางการเงินประจำปีการจ่ายคืนให้กับสมาชิกควรคิดเชิงสัดส่วนของการทำธุรกรรมกับสหกรณ์ การปรับราคาขายสำหรับสมาชิก และการเสียภาษี แต่ในกรณีที่ไม่ได้ผลกำไรก็ไม่ถูกเก็บภาษี

๔.๖.๓ การชำระคืนเงินทุนในกรณีที่ลาออกหรือถอนหุ้นออก ก็จะได้รับการเงินตามมูลค่าที่กำหนด (Nominal value) และเพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นสมาชิกที่กระตุ้นจากการเก็งกำไรและสหกรณ์ก็อาจถูกเร่งให้ชำระคืนเงินคืนทันทีซึ่งอาจมีผลต่อความมั่นคงของสหกรณ์ตามมา การคืนเงินดังกล่าวก็อาจเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดขั้นต่ำของเงินทุน (ถ้ามี) จึงอาจระงับไว้ในระยะเวลาหนึ่งที่เหมาะสมเท่านั้น

๔.๗ การตรวจสอบ ระบบการตรวจสอบภายในและภายนอกควรเป็นไปอย่างทันทั่วถึง สม่ำเสมอ และร่วมมือกันในด้านการเงิน การจัดการ และสถานะทางสังคมของสหกรณ์ โดยผู้ตรวจสอบบัญชีที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดและเป็นอิสระ รวมทั้งสามารถให้คำแนะนำ

เกี่ยวกับวิธีการปรับปรุงการจัดการและการบริหารเพื่อการพัฒนาสหกรณ์ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบมีหลายประการ เช่น การตรวจสอบเป็นระยะๆ ว่า ทุกคนเคารพกฎหรือไม่ และการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีการเคารพต่อผลประโยชน์ของบุคคลภายนอก ผู้จัดการ และสมาชิกหรือไม่

การตรวจสอบภายในนั้น จะดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยกลุ่มสมาชิกจำนวนหนึ่ง ระยะเวลาในการมอบอำนาจ คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ และเงินเดือนที่ต้องการ และจะต้องกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ ความรับผิดชอบทางแพ่งและบทลงโทษของผู้ตรวจสอบภายใน ก็อาจเน้นย้ำกันให้เป็นมติของที่ประชุมใหญ่ ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องไม่เป็นหรือเป็นสมาชิกของหน่วยงานย่อยของสหกรณ์ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของตน และพึงใช้เกณฑ์ของความไม่ลงรอยกันที่ใช้กับสมาชิกในคณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์

การตรวจสอบภายนอกจะดำเนินการโดยองค์กรความร่วมมือระดับสูงกว่า หรือโดยเอกชน และควรเป็นผู้ตรวจสอบที่รับงานไปทำทั้งหมด แต่หากขบวนการสหกรณ์ยังไม่สามารถให้บริการนี้ได้ และหากไม่มีบริการส่วนตัวหรือมีราคาแพง หน่วยงานภาครัฐอาจตรวจสอบสหกรณ์ชั่วคราว แต่ไม่ว่าในกรณีใดจะต้องมีหน่วยธุรการที่ดูแลการส่งเสริมหรือจดทะเบียนสหกรณ์ ตรวจสอบสหกรณ์ โดยหน่วยงานภาครัฐอาจใช้อำนาจในการตรวจสอบอย่างถาวร หากได้รับการรับรองความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐบาล โดยมีการจัดตั้งระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิผลเป็นกลาง และมีเจ้าหน้าที่ร่วมกับผู้ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ซึ่งสหกรณ์ทุกแห่งจะเข้าถึงบริการได้อย่างมีภาระผูกพัน แต่ขบวนการสหกรณ์ก็อาจมีการสร้างกองทุนการตรวจสอบเพื่อวัตถุประสงค์นี้

๔.๘ การเลิกกิจการ การควบกิจการ และการแปลงกิจการ ตามหลักความเป็นอิสระของสมาชิกสหกรณ์ การยุบสหกรณ์โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ ก็อาจเกิดขึ้นได้ แต่หากมีเรื่องผลประโยชน์ของบุคคลที่สาม เช่น เจ้าหนี้ ก็อาจคัดค้านการเลิกกิจการตราบเท่าที่ยังไม่พอใจ กฎหมายต้องวางขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามจากองค์ประชุมและเสียงส่วนใหญ่ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจดังกล่าว

การควบรวมกิจการมีสองประเภท คือ (๑) หนึ่งหรือหลายสหกรณ์ถูกดูดซึมโดยสหกรณ์อื่น หรือ (๒) สหกรณ์ใหม่เกิดจากการควบกิจการของสหกรณ์สองแห่งขึ้นไป และบ่อยครั้ง การเปลี่ยนแปลงเกิดจากความคาดหวังเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ (การหาเหตุผลเข้าข้างตนเองในการจัดการ การประหยัดจากขนาด ฯลฯ) และการควบรวมสหกรณ์ควรทำในแนวนอน

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงการรวมตัวของสหกรณ์อาจจะกระทำได้แบบ การกระจายตัว สหกรณ์อาจแบ่งใหม่ออกเป็นสองสหกรณ์ขึ้นไป สมาชิกทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องแบ่งออกรวมทั้งเงินสำรอง หรือการการปรับเปลี่ยนเฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนสำรองตาม กฎหมาย ก็สามารถแบ่งได้อีกรูปแบบหนึ่งของธุรกิจภายในขอบเขตของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ เรื่ององค์การใหม่ แต่ในกรณีที่กองทุนสำรองตามกฎหมายไม่สามารถแบ่งแยกให้สมาชิกกันได้ ก็มีความเป็นไปได้ที่จะยุบสหกรณ์และจัดตั้งองค์การใหม่ อย่างไรก็ตาม ทุนสำรองนั้นก็จะเป็น ส่วนหนึ่งของทุนของสหกรณ์หรือบริษัทใหม่

การเลิกกิจการด้วยการชำระบัญชีก็อาจมีการตัดสินใจได้อย่างเป็นอิสระ โดยสมาชิก แต่ต้องมีองค์ประชุมใหญ่เป็นพิเศษและมีเสียงเป็นส่วนใหญ่เห็นชอบกฎหมาย หลายฉบับกำหนดให้มีการประชุมใหญ่ออย่างน้อยสองครั้งติดต่อกันเพื่อตัดสินใจสลายตัว และการตอบคำถามของสมาชิก และการสลายตัวอาจได้รับการพิจารณาโดยผู้มีอำนาจ ตามระเบียบหรือเมื่อมีการร้องขอ

๔.๙ โครงสร้างสหกรณ์ที่เรียบง่าย ส่วนใหญ่สหกรณ์ในยุคก่อนๆ มักต้องการ โครงสร้างที่ได้รับการยกเว้นจากข้อจำกัดของตนที่ยังไม่ได้พัฒนาไปสู่สหกรณ์ที่เป็นอิสระ ตรงกันข้ามการพึ่งพาอาศัยกันเอง แต่กลับไปพึ่งการสนับสนุนจากภายนอกเพิ่มขึ้น สถานะเช่นนี้ ควรเป็นชั่วคราวแก่องค์การที่ควรจะเป็นสหกรณ์ (เต็มตัว) ในภายหลัง แต่เมื่อตระหนักถึง ความหลากหลายของความต้องการและความสามารถขององค์การ รัฐก็อาจใช้กระบวนการ ที่ง่ายขึ้นในการจำแนกกลุ่มดังกล่าวโดยคำนึงถึงการลดลง (สมาชิก) ขนาด ผลประกอบการ (หุ้น) เงินทุน ระดับของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับบุคคลที่สาม เป็นต้น ซึ่งอาจต้องใช้กฎที่เข้มงวด น้อยกว่าในการจัดการกับการบัญชีการตรวจสอบและการบริหารภายใน และเอกสารที่ต้องเก็บ เป็นต้น ภายในโครงสร้าง (ของสหกรณ์ขนาดเล็ก) ก็อาจไม่จำเป็นต้องมีกลไกบางประการ เช่น ไม่ต้องมีสภาการกำกับดูแล ผู้จัดการเต็ม และนักบัญชีหรือผู้สอบบัญชีเต็มเวลา

๔.๑๐ การบูรณาการแนวนอนและแนวตั้งของสหกรณ์ ถือเป็นเสรีภาพที่จะ กระทำได้ การเข้าร่วมกองกำลังในแนวนอนหรือแนวตั้งในรูปสหภาพ สหพันธ์ หรือสมาพันธ์ มีข้อดี ของการประหยัดจากขนาด ในส่วนที่เกี่ยวกับการบูรณาการตามแนวตั้งนั้น จำนวนสหกรณ์จะต้อง เป็นตามที่กำหนดในกฎหมาย คำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงต้นทุน ผลประโยชน์ของโครงสร้าง การรวมตัว รัฐควรงดเว้นการแทรกแซงใดๆ ยกเว้นติดตามความสอดคล้องขององค์การเหล่านี้ เพื่อให้หน่วยย่อยในสหกรณ์ดำเนินงานให้กับสมาชิก และกิจกรรมขององค์การสหกรณ์ระดับสูง ก็ควรเข้าไปเสริมให้กับองค์การในระดับล่างในเครือ โครงสร้างแนวตั้งที่จะถูกมองเห็นโดยรูปแบบ ของปิรามิดที่ทุกระดับจะต้องให้บริการเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก

๔.๑๑ การระงับข้อพิพาทในขบวนการสหกรณ์ มักเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการผูกขาดสมาชิก ส่วนงาน/คณะกรรมการย่อย (organs/bodies) ของสหกรณ์และองค์การระดับสูงของตน แต่ก็ควรจะอยู่ภายใต้การประนีประนอมและการไกล่เกลี่ยหรือกระบวนการอนุญาโตตุลาการทั่วไปหรือพิเศษก่อนที่คู่สัญญาจะสามารถเข้าถึงศาลพิเศษ ด้วยการตระหนักถึงวิธีการดังกล่าวและพยายามที่จะรักษารูปแบบของข้อพิพาทแบบดั้งเดิม แต่กระนั้น หลักนิติรัฐของบางรัฐก็ไม่อนุญาตให้มีข้อผูกมัดในการยื่นข้อพิพาทต่อรัฐบาลและเจ้าหน้าที่เพื่อแก้ปัญหาในขั้นสุดท้ายและอาจห้ามมิให้เข้าถึงศาลเพื่อเยียวยาได้

๔.๑๒ เรื่องสรรพเพหะอื่นๆ อาจมีในเรื่องการใช้กิจการเบกษาของรัฐบาลตามอำนาจในทางกฎหมายของรัฐบาล ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการเป็นเครื่องมือของรัฐบาล เพราะมีแนวโน้มว่ากฎหมายในฐานะเครื่องมือของรัฐอาจจะถูกเอาไปบังคับใช้เกินกว่าอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ ยังมีการใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้มงวดของกฎหมายในสถานการณ์ที่ต้องใช้ ความยืดหยุ่นและการปรับตัวที่รวดเร็วเพื่อความจำเป็นในการพัฒนาจึงต้องไปด้วยกัน กฎหมายและคำสั่งในการขออนุญาตจึงต้องออกจากพื้นที่สหกรณ์ที่จำเป็น และเพื่อให้สามารถแสดงความเป็นอิสระของสหกรณ์ผ่านกฎหมายของสหกรณ์ การลงโทษก็มีการใช้กันในงานสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงต้องจัดทำรายการของการกระทำที่ต้องโทษทางอาญาด้วย และยังมีถึงการยกเว้นวิธีปฏิบัติใด ๆ แก่สหกรณ์ในการจัดการกับการกระทำบางอย่างในกฎหมาย ในกรณีที่ว่าสหกรณ์แห่งใดทำความผิดทางอาญา สหกรณ์อื่นๆ ก็อาจกำหนดการคว่ำบาตรตามนัยของข้อบังคับ/กฎเกณฑ์ หรือในแต่ละสัญญา นอกจากนี้ ยังมีความเป็นไปได้ที่จะถูกไล่ออกจากสมาชิกของคณะกรรมการหรือของคณะกรรมการกำกับดูแล (ถ้ามี) รวมถึงก็ยังมีประเด็นการยกเลิกและการแปลงเปลี่ยนกฎหมายเช่นเดียวกับกฎหมายอื่นๆ การยกเลิกกฎหมายสหกรณ์เดิม อาจต้องมีการควบคุมเชิงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงในระหว่างที่ทุกฝ่ายจะต้องจัดเตรียมการในสิ่งที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับใหม่

๕. ส่วนที่ ๔: การบัญญัติกฎหมายสหกรณ์

ในการตรากฎหมายใดๆ ผู้ร่างกฎหมายพึงเข้าใจความเป็นจริงในโลกปัจจุบันและขยับตัวอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลต่อกระบวนการในการกำหนดกฎหมาย อันเกี่ยวข้องกับเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี นวัตกรรม การปรับทิศทางภายในกรอบเวลาใหม่และพื้นที่ การปรับโครงสร้างชีวิตทางสังคมที่มีผลกระทบอย่างมากต่อกฎหมาย ความหลากหลายของการแบ่งแยกทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม

การออกกฎหมายสำหรับสหกรณ์จึงควรใช้วิธีการแบบมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ ร่วมกันเพื่อเชื่อมโยงอินทรีย์สภาพระหว่างการสร้าง การเผยแพร่ และการดำเนินงานในทางปฏิบัติของกฎหมาย สิทธิในการมีส่วนร่วมของผู้คนในการนิยามและการออกแบบกฎหมายเชิงสิทธิเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเกี่ยวกับความยุติธรรมและเพื่อสร้างโครงสร้างทางกฎหมายและสิทธิในการใช้กฎหมายในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสหกรณ์ ย่อมเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในการออกกฎหมายที่ไม่จำกัดเพียงเหล่านักสหกรณ์ (cooperators) เท่านั้น กฎหมายใด ๆ ก็ต้องกระทบยอดผลประโยชน์ทั่วไปในสังคมกับผลประโยชน์โดยเฉพาะของผู้มีส่วนได้เสีย แต่วิธีการแบบมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายนี้ต้องฝังอยู่ในขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เพื่อให้แน่ใจว่าข้อความนั้นสอดคล้องกับกฎหมาย ระบบ และเป็นที่ยอมรับโดยผู้ที่ไม่ใช่สหกรณ์ด้วย (non-cooperators) เช่นกัน

การดำเนินการตามกฎหมาย กฎหมายสหกรณ์จะทำให้ได้ขบวนการสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดและ/หรือเจริญเติบโตตามกฎหมาย ก็ต้องใช้ภาษาราชการ แต่คำศัพท์ตามกฎหมายอาจทำให้ผู้คนไม่เข้าใจ การเผยแพร่กฎหมายสหกรณ์จึงต้องใช้ภาษาที่เหมาะสมกับความเข้าใจได้ บางประเทศมีคำแนะนำสำหรับผู้ใช้กฎหมายด้วยภาษาพื้นบ้านหลัก ๆ และจัดแคมเปญทำความเข้าใจทั่วประเทศ องค์การระดับที่สูงขึ้นขององค์กรสหกรณ์ได้มีการจัดทำคู่มือหรือแสดงความคิดเห็นของกฎหมายและในทางอินเทอร์เน็ตก็มีการใช้กันมากขึ้นเพื่อเผยแพร่และอธิบายบทบัญญัติทางกฎหมาย

ข้อกำหนดด้านกฎหมายระหว่างประเทศก็สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะว่าด้วยสหกรณ์ (ILO ฉบับที่ ๑๙๓ ย่อหน้าที่ ๑๘, D) ซึ่งให้เห็นว่า “ความร่วมมือระหว่างประเทศควรเป็นการอำนวยความสะดวก การพัฒนาที่มีการรับประกันและเป็นไปได้ และเข้าถึง การปรึกษาหารือกับสหกรณ์นายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ ร่วมกัน และกฎหมายเพื่อสนับสนุนสหกรณ์” ผ่านการอำนวยความสะดวกโดยการประสานกันของสหกรณ์ และการประสานกัน ก็ต้องมีการเปรียบเทียบข้ามพรมแดนไม่ใช่แค่กฎระเบียบทางกฎหมายที่มีอยู่ แต่ยังรวมไปถึงหลักการพื้นฐานเหล่านี้ด้วย การปฏิรูปกฎหมายในระดับชาติและภูมิภาค จึงต้องมีการเปรียบเทียบ และต้องฟังพาประสบการณ์จากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ให้หลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในอดีตซึ่งมักประกอบด้วยการถ่ายโอนความรู้ทางกฎหมายที่ไม่ได้รับการคัดสรร ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรทำให้การประสานกันกฎหมายไม่ให้เกิดความสับสนและการค้นหากฎหมายสหกรณ์ที่สะท้อนความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้ด้วยก็จะดียิ่งขึ้น

๖. บทสรุป

ผู้เขียนได้สรุปหนังสือเล่มนี้ในตอนท้ายว่า “การเปลี่ยนแนวคิดสหกรณ์ ไปสู่การเป็นวิสาหกิจเอกชนประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ ที่ประชาชนเลือกที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นรูปแบบการจัดกิจกรรมหนึ่งร่วมกัน มากกว่าการบังคับให้ประชาชนต้อง “เลือก” เพราะเป็นเพียงวิสาหกิจประเภทเดียวที่มีอยู่ ต้องเผชิญกับความท้าทายสำคัญ ๒ ประการ คือ ด้านการเมืองและด้านกฎหมาย ในด้านการเมืองประกอบด้วย การ “ห้าม” อย่างได้ผล ในการนำเครื่องมือสหกรณ์เช่นในอดีตมาใช้ หากไม่แล้วก็จะเสนอแนะการก่อตั้งและ/หรือส่งเสริมสหกรณ์อย่างเป็นทางการครอบจักรวาลต่อไป ซึ่งหลายคนต้องการให้ยาครอบจักรวาลนี้ ใช้เฉพาะเมื่อเกิดวิกฤตเมื่อรัฐบาลไม่สนใจความยุติธรรมทางสังคม หรือในบริบทที่ทันสมัยกว่า เมื่อเศรษฐกิจ ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือเมื่อมีการแปรรูปบริการสาธารณะที่แย่ๆ ไปจนถึงบริการสาธารณะภูมิภาคขั้นพื้นฐาน การดูแลสุขภาพ การศึกษา ฯลฯ ที่ผู้คนจำนวนมากขึ้นเข้าไปไม่ถึงในด้านกฎหมาย ประกอบด้วย การจัดการกับความโดดเด่นของสหกรณ์ในการออกกฎหมาย การพลิกกลับของแนวโน้มเช่นนี้ จำเป็นต้องมีทางเลือกนโยบายที่พึ่งอาศัยคำแนะนำทางวิชาการ แต่ก็ไม่พร้อมต่อการสนองตอบนัก ด้วยการวิจัยแบบความร่วมมือโดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ยังมิได้รับการจัดให้อยู่ในอันดับสูง ในวาระการวิจัยและการศึกษานั้นเอง”

๗. ภาคผนวก

ประกอบด้วยเอกสาร ๓ ฉบับ คือ

ภาคผนวก ๑: แถลงการณ์ว่าด้วยเอกลักษณ์สหกรณ์ขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (Annex 1: International Cooperative Alliance Statement on the Cooperative Identity) สำคัญคือ

คำนิยาม

สหกรณ์ คือ สมาคมอิสระของบุคคลที่สมัครใจรวมตัวกันเพื่อบรรลุความต้องการและความปรารถนาในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมร่วมกัน ผ่านความเป็นเจ้าของ และการมีองค์การที่ควบคุมในทางประชาธิปไตยร่วมกัน

คำนิยาม

สหกรณ์ตั้งอยู่บนคำนิยามของการช่วยตนเอง ความรับผิดชอบต่อตนเอง ประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และความสามัคคี ในประเพณีของเหล่าผู้ก่อตั้ง

สมาชิกสหกรณ์เชื่อมั่นในคุณค่าทางจริยธรรมของความซื่อสัตย์สุจริต การเปิดกว้าง ความรับผิดชอบ ต่อสังคม และการดูแลผู้อื่น

หลักการ

หลักการสหกรณ์ คือ แนวทางที่สหกรณ์ใช้ในการนำค่านิยมของตนไปสู่ การปฏิบัติ ๗ ประการ คือ

หลักการที่ ๑: การเป็นสมาชิกอย่างเปิดกว้างและสมัครใจ

หลักการที่ ๒: การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย

หลักการที่ ๓: การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก

หลักการที่ ๔: การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ

หลักการที่ ๕: การศึกษา การฝึกอบรม และข้อมูล

หลักการที่ ๖: ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

หลักการที่ ๗: ความเอื้ออาทรต่อชุมชน

ภาคผนวก ๒: (ร่าง) แนวทางแห่งสหประชาชาติเพื่อการเสริมสร้างสภาพแวดล้อม ที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ ค.ศ. ๒๐๐๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔) (Annex 2: 2001 United Nations Guidelines aimed at creating a supportive environment for the development of cooperatives) สาระสำคัญแสดงถึงการเรียกร้องต่อรัฐบาลในประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญต่อสหกรณ์ว่าเป็น สมาคมและองค์กรที่ประชาชนสามารถปรับปรุงชีวิตของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน ก็สนับสนุนเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ความก้าวหน้าของชุมชนและประเทศชาติ ช่วยเอาชนะความยากจน การรักษาความมั่นคงในการจ้างงานที่มีประสิทธิผลและส่งเสริม การรวมกลุ่มทางสังคม รัฐบาลควรมีนโยบายสนับสนุนสหกรณ์ในเชิงนโยบาย กฎหมาย การวิจัย สถิติ และข้อมูล การศึกษา การจัดการเชิงสถาบันที่ให้คำปรึกษาด้านสหกรณ์ การส่งเสริม ความเป็นอิสระทางการเงิน ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและขบวนการสหกรณ์ และจะเป็นสิ่งที่มีค่า รวมทั้งการประสานงานระหว่างโครงการของรัฐบาลกับขบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศ

ภาคผนวก ๓: ข้อคำแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๙๓ ค.ศ. ๒๐๐๒ ว่าด้วยการส่งเสริมสหกรณ์ (Annex 3 2002 ILO Recommendation No. 193 on the Promotion of Cooperatives) เน้นกรอบนโยบายและบทบาทของรัฐบาลที่ควรให้คุณค่า นอกเหนือข้อแนะนำอื่นๆ ปลีกย่อยที่นำไปใช้ได้

รัฐบาลควรให้การสนับสนุนนโยบายและกรอบกฎหมาย โดย

(ก) สร้างกรอบด้านสถาบันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุญาตให้มีการลงทะเบียน สหกรณ์ในลักษณะที่รวดเร็ว ง่าย ราคาไม่แพง และในทางที่มีประสิทธิภาพเท่าที่จะเป็นไปได้

(ข) ส่งเสริมนโยบายที่มุ่งให้มีการจัดสรรทุนสำรองที่เหมาะสม ซึ่งส่วนหนึ่งอย่างน้อยไม่อาจจะแบ่งแยกได้ และมีส่วนที่เป็นกองทุนแห่งความสามัคคีภายในสหกรณ์

(ค) กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลสหกรณ์ตามข้อกำหนดที่เหมาะสมกับลักษณะและหน้าที่ของสหกรณ์ ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดการตนเองตามกฎหมายแนวปฏิบัติของประเทศ และไม่น้อยกว่าเท่าที่เข้ากับรูปแบบอื่นขององค์การทางสังคม

(ง) อำนวยความสะดวกในการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ในโครงสร้างสหกรณ์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกสหกรณ์

(จ) ส่งเสริมการพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นอิสระและมีการจัดการตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่สหกรณ์มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานหรือให้บริการที่ไม่ได้ระบุไว้เป็นขององค์การอย่างอื่น

นโยบายของประเทศควรมีดังนี้

(ก) ส่งเสริมมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานของ ILO และปฏิญญา ILO เรื่องหลักพื้นฐานและสิทธิในการทำงานสำหรับพนักงานทุกคนในสหกรณ์โดยไม่มี ความแตกต่างใดๆ

(ข) ตรวจสอบให้แน่ใจว่าสหกรณ์ไม่ได้รับการจัดตั้ง หรือใช้เพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน หรือใช้ในการสร้างความสัมพันธ์ของการจ้างงานที่ปลอมๆ และต่อสู้กับสหกรณ์จอมปลอมที่ละเมิดสิทธิของแรงงาน โดยการรับรองว่ามีการนำกฎหมายแรงงานมาใช้ในวิสาหกิจทั้งหมด

(ค) ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศในสหกรณ์และในงานของสหกรณ์

(ง) ส่งเสริมมาตรการเพื่อให้มั่นใจว่าได้ปฏิบัติตามหลักปฏิบัติด้านแรงงานที่ดีที่สุด ในสหกรณ์ รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

(จ) พัฒนาทักษะด้านเทคนิคและอาชีวศึกษาที่ให้ความสามารถในการเป็นผู้ประกอบการ และการบริหารจัดการ ความรู้เกี่ยวกับศักยภาพทางธุรกิจและทักษะด้านนโยบาย เศรษฐกิจและสังคมทั่วไปของสมาชิก คนงานและผู้จัดการ และปรับปรุงการเข้าถึงข้อมูลและเทคโนโลยี การสื่อสาร

(ฉ) ส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอบรมในหลักการสหกรณ์ และการปฏิบัติทั้งหมด ทั้งระดับการศึกษาและระบบการฝึกอบรมระดับชาติที่เหมาะสมและในสังคมวงกว้าง

(ช) ส่งเสริมการยอมรับมาตรการเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพในสถานที่ทำงาน

(ซ) จัดให้มีการฝึกอบรมและรูปแบบอื่น ๆ ในการช่วยเหลือเพื่อปรับปรุงระดับผลผลิตและความสามารถในการแข่งขันของสหกรณ์และคุณภาพของสินค้าและบริการที่สหกรณ์ผลิต

(ณ) อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงสินเชื่อของสหกรณ์
(ญ) อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงสหกรณ์ผู้ตลาด
(ฎ) ส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสหกรณ์ และ
(ฏ) พยายามที่จะปรับปรุงสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับสหกรณ์เพื่อให้มีรูปแบบ
และการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนา

นโยบายดังกล่าวควร:

(ก) กระจายอำนาจไปยังระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นตามความเหมาะสม การกำหนด
และการดำเนินนโยบายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสหกรณ์

(ข) กำหนดภาระหน้าที่ทางกฎหมายของสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ เช่น การจดทะเบียน
การเงิน การตรวจสอบทางสังคม และการได้รับใบอนุญาต

(ค) ส่งเสริมการปฏิบัติที่ดีในการกำกับดูแลกิจการในสหกรณ์

นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับบทบาทของสหกรณ์ ที่เข้าไปเปลี่ยน
สิ่งที่มีมักเป็นกิจกรรมแบบชายขอบ (บางครั้งเรียกว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ”) ให้เป็นงานที่ได้รับ
การคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งรวมเข้ากับกระแสหลักของชีวิตทางเศรษฐกิจ

สรุป วิจารณ์ และเสนอแนะ

เนื้อหาทั้งหมดของหนังสือเล่มนี้กล่าวถึง แนวทางการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์
ที่ควรจะเป็น ผู้เขียนได้นำเสนอสาระสำคัญว่าด้วยสหกรณ์ประกอบการพิจารณาเชิงกฎหมาย
และสนับสนุนโดยเอกสารที่มีนัยต่อการให้คุณค่าและแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ ๓ ฉบับ
ตามส่วนที่ ๗ คือ ภาคผนวก จึงนับว่าเป็นหนังสือที่มีสาระเข้มข้นอย่างยิ่ง แม้ว่าบางส่วนของ
เนื้อหาจะขยายรายละเอียดที่อาจจะเป็นการยืนยันซ้ำเนื้อหาที่ก่อนหน้านี้ย่อมน้อยก็ตาม

การบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพสูงขึ้นอยู่กับมออยู่ในการขยาย
ของการเกิดขึ้นของนวัตกรรมในขบวนการสหกรณ์^๖ สมควรที่นักกฎหมายหรือสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรในประเทศต่าง ๆ จะได้ศึกษาและทำความเข้าใจถึงธรรมชาติขององค์การแบบ
สหกรณ์ การตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างสหกรณ์ที่สมาชิกเป็นเจ้าของและเน้นประชาธิปไตย

^๖ดูประกอบใน โชคชัย สุทธาเวศ, ๒๕๕๗, *การสร้างสรรค์นวัตกรรมของขบวนการสหกรณ์ไทย
ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ*, สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
ภายใต้การทำงานร่วมกับสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ของสมาชิกกับบริษัทที่ถือเอาหุ้นเป็นใหญ่ในการดำเนินกิจการ แบบแผนของกฎหมายสหกรณ์ ที่สมควรเรียนรู้มีระดับและหลายประเภท ทั้งที่ใช้กันในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้สรุปหัวใจสำคัญไว้ให้แล้วอย่างน้อย ๖ ฉบับ (ใน ส่วนที่ ๒)

การพัฒนากฎหมายสหกรณ์ ทั้งในเชิงกระบวนการออกกฎหมายและสารบัญญัติที่ได้ ย่อมจะนำไปสู่การเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐ เพื่อใช้สำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ ของสหกรณ์ ความเข้มแข็งของขบวนการสหกรณ์ และประโยชน์ต่อสังคมและการพัฒนาประเทศ ในภาพรวม กฎหมายจึงควรจะต้องเอาใจใส่ต่อกรณีที่สหกรณ์จะมีนวัตกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินงาน เพราะนวัตกรรมย่อมเกิดจากกติกาที่สนับสนุนหรือเอื้อให้สหกรณ์เปลี่ยนแปลงการผลิต และบริการไปสู่สิ่งใหม่และสามารถอยู่รอดได้อย่างยั่งยืนท่ามกลางการเผชิญกับปัจจัยแห่ง การเปลี่ยนแปลงรอบด้าน

สหกรณ์แห่งแรกของโลก



เมืองรอชเดล
ประเทศอังกฤษ



โรเบิร์ต โอเวน
ผู้ก่อตั้ง

สหกรณ์แห่งแรกของโลก คือ สหกรณ์รอชเดล จากเมืองรอชเดล อังกฤษ ก่อตั้งจากกลุ่มพ่อค้า เป็นสหกรณ์ร้านค้า ที่เป็นต้นแบบของสหกรณ์ทั่วโลก

สหกรณ์ในประเทศไทย



กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์
บิดาแห่งสหกรณ์ไทย



ช่วยเหลือชาวนา

สหกรณ์แห่งแรกของไทย เกิดขึ้นใน สมัย ร.6 คือสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใจ
ช่วยเหลือชาวนาและที่ขาดเงินทุน

นับจากอดีต - ปัจจุบัน ในรอบ ๑๐๕ ปี ประเทศไทยมีกฎหมายสหกรณ์ใช้ ๓ ฉบับสำคัญ คือ ฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๗๑ ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๒ (ปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๒) แต่สหกรณ์ไทยยังต้องการการพัฒนาอีกมาก ทั้งในเชิงความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ การมีองค์การระดับชาติ (สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย) ที่มีสมรรถภาพสูง และสามารถทำงานแทนกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้ในหลายภารกิจ การขยายกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวางและเข้มแข็งทั่วประเทศ และยั่งยืน รวมทั้งการจัดการธุรกิจสหกรณ์ที่ต้องอยู่ร่วมกับธุรกิจในแนววิสาหกิจเอกชนที่เอากการถือหุ้นเป็นใหญ่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ในอนาคตย่อมต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายหรือจัดทำขึ้นใหม่ให้ได้กฎหมายที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอยู่เสมอ

วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ของทุก ๆ ปี อันเป็นวันสหกรณ์แห่งชาติ หรือในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ อันมีความหมายยิ่งประจำปีของขบวนการสหกรณ์ไทย เราจึงควรพิจารณาถึง (โอกาส) การปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ในมุมมองเชิงการตั้งคำถามด้วยว่า กฎหมายสหกรณ์ที่พึงจะปรับปรุงใหม่ เอื้อต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมของสหกรณ์ด้วยหรือไม่ เพราะกติกานโยบายกฎหมายแห่งชาติ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และข้อบังคับหรือระเบียบภายในสหกรณ์ ย่อมเอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนานวัตกรรมในการผลิตสินค้าและบริการของสหกรณ์ที่จะให้แก่สมาชิก หรือผู้ที่มีใช้สมาชิกแต่นิยมสินค้าและบริการของสหกรณ์ รวมทั้งผู้ร่วมลงทุนอื่น ๆ กับสหกรณ์

บรรณานุกรม

โชคชัย สุทธาเวศ. ๒๕๕๗. การสร้างสรรค์นวัตกรรมของขบวนการสหกรณ์ไทยในช่วงเวลาของแผนพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ. สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ภายใต้การทำงานร่วมกับสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

Henry, Hagen. 2012. *Guidelines for Cooperative Legislation*. (Third edition). Geneva: International Labour Organization.

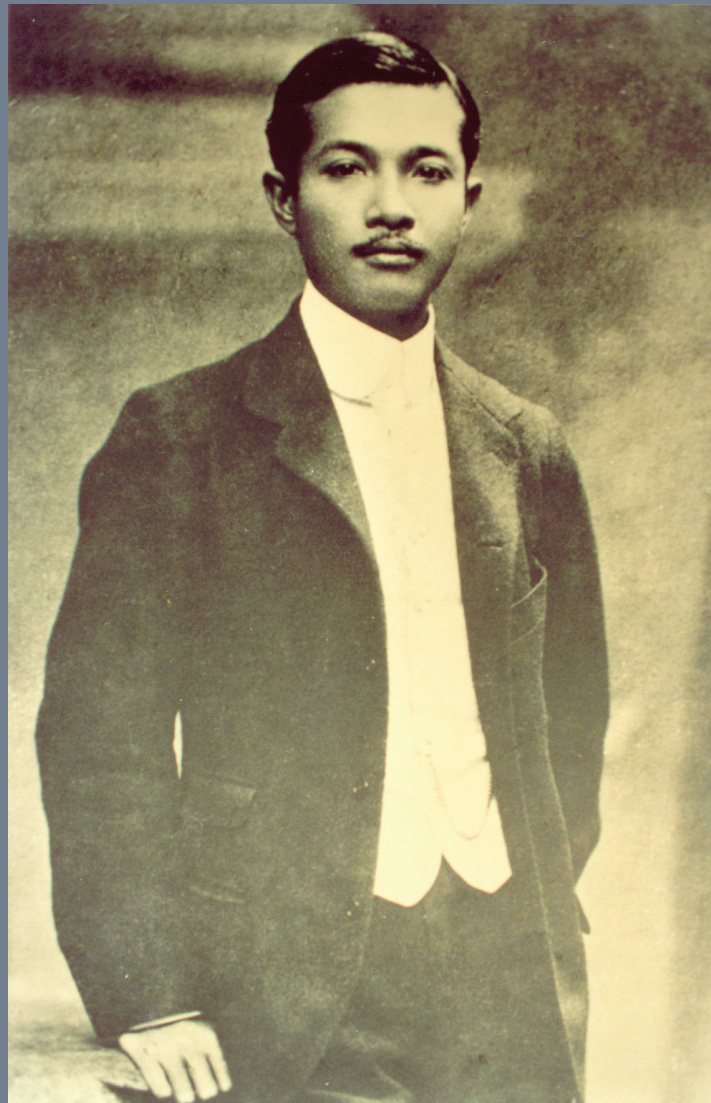
ถอดรื้อเรื่องเล่า

บิดาแห่งกฎหมายไทย
ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย
และคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม*

จรัญ โฆษณานันท์**

* หมายเหตุ: บทความนี้แม้เริ่มต้นเนื้อหาด้วยเรื่องราว-เรื่องเล่าเกี่ยวกับกรมหลวงราชบุรีดิดาแห่งกฎหมายไทย ทั้งในแง่แนวคิดทางนิติปรัชญาและอุดมคติแห่งชีวิต/สังคมจากแง่มุมการตีความที่อาจผิดแผกจากเดิมๆ แต่หมุดหมายสำคัญของเนื้อหาอยู่ที่การวิพากษ์ตีแผ่มายาคติ/อคติสำคัญทางนิติปรัชญาของสังคมไทยต่อสิ่งที่เชื่อว่าเป็นความคิดอำนาจนิยมทางกฎหมายในทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและผู้ที่ยึดมั่นเชื่อถือในแนวคิดนี้ อันรวมทั้งกรมหลวงราชบุรีซึ่งเป็นผู้ริเริ่มเผยแพร่แนวคิดทางกฎหมายนี้ในโรงเรียนกฎหมายนับแต่แรกตั้ง จนเชื่อกันว่าเป็นความคิดที่มีอิทธิพลครอบงำวงวิชาการนิติศาสตร์และตุลาการไทยกระทั่งส่งผลลัพธ์เป็นคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยมที่รับรองความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจคณะรัฐประหารมาตลอด ทว่าคำตอบใหม่ในแง่มุมมองของนิติปรัชญาแนววิพากษ์ต่อเบื้องหลังคำพิพากษานวนรัฐประหารนิยม กลับเผยให้เห็นมายาคติสำคัญทางนิติปรัชญาที่ผลักดันให้แนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายกลายเป็นผู้ร้ายหรือแพะรับบาปที่มีส่วนค้ำจุนระบอบเผด็จการอำนาจนิยมอันยาวนาน และปกปิดกลบทับเหตุปัจจัยทางการเมือง อุดมการณ์ และวัฒนธรรมจารีตอนุรักษนิยมเบื้องหลังกฎหมาย-คำพิพากษา ตลอดจนปัญหาความเป็นอิสระ-เป็นกลางของตุลาการที่ดำรงอยู่อย่างสืบเนื่องยาวนาน ประหนึ่งเป็นภารกิจที่ค้างคาไม่สำเร็จของบิดาแห่งกฎหมายไทยนับแต่ยุคแรกเริ่มการปฏิรูปกฎหมายและการยุติธรรม

** ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์
และกำเนิดแห่งทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมายในสังคมไทย

“

...สภาพปัญหาปัจจุบันของไทย เป็นช่วงที่แนวคิด
แบบ Positivism เข้าครอบงำ คือถือเอาอำนาจ
ของรัฐาธิปัตย์เป็นสาระของกฎหมาย
ว่ากฎหมายคือคำสั่งของรัฐาธิปัตย์ อะไรที่ผู้มีอำนาจสั่งมาก็ต้องถือว่า
มีฐานะเป็นกฎหมาย แนวความคิดนี้ทำให้นักกฎหมาย
มีค่าเท่ากับผู้ที่ทำตามคำสั่งของ
ผู้มีอำนาจ.....สภาพดังกล่าวทำให้นักกฎหมายเกิดความ
มีินชาเฉยเมยต่อความเป็นธรรม

”

ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์^๑

บทนำ: ความหลากหลายและไม่สมบูรณ์แบบของแนวคิดทางนิติปรัชญา

ในโลกตะวันตก เบื้องหน้าความพิศวงต่อกฎหมาย/การบังคับใช้กฎหมายที่ปรากฏ
ซึ่งนำไปสู่ทั้งความสงบเรียบร้อยและความขัดแย้งทุกซอกทุกซอกต่อความไม่เป็นธรรมทางกฎหมาย
ที่ได้รับ การครุ่นคิดตรึกตรองต่อประเด็นปัญหาธรรมชาติแห่งกฎหมายโดยรวมทั้งในแง่

^๑ศ.ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๒๓, การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชนในประเทศไทย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๒๖ - ๒๗ เมษายน ๒๕๒๓,
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๓(๑๖): ๔๐๖.

ความจริงแท้/แก่นแท้แห่งความเป็นกฎหมายในเชิงอุดมคติหรืออภิปรัชญา และในแง่ธรรมชาติที่ปรากฏอยู่จริงของกฎหมายเชิงสังคมนิยมหรือปฏิบัตินิยม ทั้งหมดล้วนเป็นปรากฏการณ์ปรกติที่เกิดขึ้นมานานอย่างน้อยนับแต่ยุคกรีกโบราณ โดยมีการพัฒนาต่อเนื่องจนเกิดเป็นสำนักปรัชญากฎหมายอันหลากหลายบนฐานคิดแบบอุดมคตินิยม (Idealism) ปฏิฐานนิยม (Positivism) และสังคมนิยม (Realism) หรือปฏิบัตินิยม (Pragmatism) ภายใต้คำเรียกขานต่างๆ อาทิ สำนักกฎหมายธรรมชาติ ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย/สำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) หรือนิติศึกษาแนววิพากษ์ (Critical Legal Studies/CLS) การดำรงอยู่ของสำนักนิติปรัชญาสกุลต่างๆ เหล่านี้ไม่เพียงเป็นการอธิบายหรือตีความโลกแห่งความเป็นกฎหมายในทางทฤษฎี (ดังการวิพากษ์เสียดสีของ มาร์กซ (Karl Marx) ต่อความคับแคบของนักปรัชญาที่ดีแต่ตีความโลกแทนที่ การเปลี่ยนแปลงโลก) แต่แท้จริงยังเป็นพลังความคิดสำคัญหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสังคม แม้นิติปรัชญาบางกระแสอาจมีแนวโน้มในการส่งเสริมหรือปกป้องความเข้มแข็งมั่นคงทางกฎหมายของอำนาจรัฐ แต่ความคิดหลาย ๆ ส่วนกลับมีบทบาทสำคัญในการเหนี่ยวรั้งหรือควบคุมอำนาจเชิงกฎหมายของรัฐ หรือเป็นพลังความคิดสำคัญในการตรวจสอบ ทำลายหรือปฏิเสธความไม่ชอบธรรมทางกฎหมายของรัฐหรือกระบวนการยุติธรรมที่บิดเบี้ยวต่างๆ กรณีตัวอย่างของขบวนการต่อสู้เพื่อต่อต้านกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม/อารยะขัดขืน (Civil Disobedience) หรือการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน/สิทธิมนุษยชนและยืนหยัดต่อการปกครองที่ยึดมั่นหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ซึ่งกฎหมายเป็นใหญ่สูงสุดเหนือบุคคลใด ๆ ล้วนเป็นตัวอย่างการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสังคมซึ่งมีพลังความคิดทางนิติปรัชญารองรับอยู่ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี แม้พัฒนาการอันหลากหลายของนิติปรัชญาสกุลต่างๆ ในด้านหนึ่ง จักสะท้อนถึงความเชื่อมั่นศรัทธาของแต่ละฝ่ายต่อฐานคิดเชิงปรัชญาอันแตกต่างกัน ซึ่งแยกไม่ออกจากบริบททางสังคมการเมืองที่อยู่เบื้องหลัง ในอีกด้านหนึ่งย่อมบ่งชี้ถึงจุดอ่อนหรือความบกพร่องของนิติปรัชญาในแต่ละสำนักทั้งในแง่ฐานคิด คำอธิบายและการปรับใช้จนทำให้เกิดกำเนิดใหม่ของแนวคิดอันแตกต่างที่ได้แย้ง/ทำลายสำนักคิดทางนิติปรัชญาที่มีมาก่อนเสมอ เป็นไปได้มากที่กำเนิดใหม่หรือพัฒนาการทางความคิดอันสืบเนื่องอาจเป็นผลพวงของความบกพร่องคลาดเคลื่อนในการอ่าน/อ่านผิดต่องานเขียนหรือความคิดของนักปรัชญาหรือสำนักปรัชญาที่ผ่านมา ดังความบกพร่องในการอ่าน/อ่านผิดกลายเป็นหัวใจสำคัญต่อพัฒนาการ

ของปรัชญาในทรรศนะของนักคิดร่วมสมัยบางคน^๒ ความไม่สมบูรณ์แบบในแนวคิดนิติปรัชญาอันหลากหลายจึงอาจเป็นประเด็นความเป็นจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ ซึ่งสัมพันธ์กับความจำกัด/ขีดจำกัดทางปัญญาความคิดของมนุษย์ในการอธิบายโลก-ความเป็นจริง การอ่านหรือตีความคำอธิบายที่คลาดเคลื่อนอันครอบคลุมทั้งขีดจำกัดทางจิตวิญญาณภายในที่สัมพันธ์กับอดีต โดยธรรมชาติของมนุษย์ที่ยากจะข้ามพ้นได้ ประสบการณ์ โลกทัศน์อันแตกต่าง ข้อจำกัดด้านการรับรู้สภาพปัญหาหรือความจริงอันสลับซับซ้อน รวมทั้งแนวโน้มของอำนาจกำหนดนำของบริบททางเศรษฐกิจสังคมหรือการเมืองในแต่ละยุคสมัย ที่มีผลต่อความคิดของปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะป็นสามัญชนหรือนักปรัชญาเรื่องนามใด ๆ พ้นจากความไม่สมบูรณ์แบบของนิติปรัชญาสกุลใด ๆ แม้ในแนวคิดของนิติปรัชญาแต่ละสำนักยังแฝงความไม่เป็นเอกภาพทางความคิดอย่างสมบูรณ์อันเนื่องมาจากความคิด-การตีความต่างยุคต่างสมัยที่อาจมีจุดเน้นต่างกันของนักคิดแต่ละคนที่จะจัดอยู่ในสำนักคิดเดียวกัน เช่นนี้แล้วเราจึงเห็นกรณีตัวอย่างปรัชญากฎหมายธรรมชาติในยุคกรีก-โรมันโบราณมีเนื้อหารายละเอียดต่างจากปรัชญากฎหมายธรรมชาติในยุคมีด - ยุคกลางหรือยุคสมัยใหม่แม้จะมีความเชื่อร่วมต่อแก่นแกนแห่งกฎหมายเชิงศีลธรรม ทำนองเดียวกับความแตกต่างในรายละเอียดความคิดของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายแบบดั้งเดิม (กฎหมายในแง่เป็นคำสั่งรัฐาธิปัตย์) และปฏิฐานนิยมทางกฎหมายร่วมสมัย (กฎหมายในแง่เป็นกฎเกณฑ์ - ระบบกฎเกณฑ์หรือระบบแห่งบรรทัดฐาน) ทั้งที่ต่างมีจุดร่วมในการมองความจริงแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) หรือให้ความสำคัญต่อความเป็นกฎหมายในแง่ความมั่นคง/ชัดเจนแน่นอนซึ่งมีที่มาจากแหล่งกำเนิดอันเป็นทางการของรัฐมากกว่าการเน้นแก่นสารเชิงศีลธรรมซึ่งมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ท่ามกลางยุคสมัยใหม่ที่มีแนวโน้มแห่งการเป็นสังคมฆราวาสวิสัย (Secular society) และปัจเจกชนนิยมซึ่งนิยมแห่งศีลธรรมกลายเป็นเรื่องอัตวิสัยที่ไม่ลงรอยเพิ่มมากขึ้น

^๒สลาโวย ซิเซค (Slavoj Zizek : ๑๙๔๙ - ปัจจุบัน) นักปรัชญาจิตวิเคราะห์แนววิพากษ์ชาวสโลวีเนีย เชื่อมั่นว่าประวัติศาสตร์ของปรัชญาเป็นประวัติศาสตร์ที่ความบกพร่องในการอ่าน/การอ่านผิดคือหัวใจขับเคลื่อนและกำหนดทิศทางของปรัชญา ใน Slavoj Zizek, ๒๐๐๔, *Organs without Bodies : On Deleuze and Consequences*, (New York: Routledge), p. IX อ้างถึงใน อรรถสิทธิ์ สิทธิดำรง, ๒๕๕๗ “จากสภาวะยกเว้นถึงพระเจ้าบนดิน: โทมัส ฮอบส์ในทฤษฎีการเมืองของคาร์ล ชมิตท์,” *รัฐศาสตร์สาร*, ๓๕(๓): ๕๓.

การปฏิรูปบ้านเมืองและการเผยแพร่ทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมาย โดยบิดาแห่งกฎหมายไทย

เมื่อหวนคืนสู่สถานะทางความรู้นิติปรัชญาในสังคมไทยสมัยใหม่ ความสลับซับซ้อนและข้อจำกัดบกพร่อง ตลอดจนพลวัตในตัวความคิดนิติปรัชญาตะวันตก จัดเป็นประเด็นปัญหาสำคัญเบื้องต้นซึ่งดูเหมือนสังคมไทยไม่เคยตระหนักจริงจังนับจากกาลสมัยแรกเริ่มที่สังคมไทยนำเข้าแนวคิดนิติปรัชญาตะวันตกในยุคปฏิรูปบ้านเมือง/ปฏิรูปกฎหมายให้เป็นสมัยใหม่แบบตะวันตก^๓

มีผู้เชื่อว่า ยุคสมัยแรกเริ่มแห่งการปฏิรูปกฎหมายจากระบบตะวันออกแบบไทยเดิมมาเป็นระบบกฎหมายตามแบบตะวันตก เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษานิติปรัชญาอย่างแท้จริงในประเทศไทย อภิวรรณเชื่อว่าความเข้าใจในปรัชญากฎหมายแบบตะวันตกเริ่มต้นตั้งแต่ปลายยุคของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ (ร.๔) ไม่ใช่ในยุคสมัย ร.๕ ดังมีการติดต่อแลกเปลี่ยนอารยธรรม(รวมทั้งอารยธรรมกฎหมาย)กับประเทศตะวันตกมากกว่ายุคก่อนๆ ทำให้มีการรับเอาแนวคิดทางกฎหมายใหม่อันหลากหลายของต่างประเทศมาใช้ซึ่งจัดเป็นแนวคิดทางนิติปรัชญา จนทำให้เกิดประกาศพระบรมราชโองการและพระราชบัญญัติแนวใหม่นอกเหนือกฎหมายตราสามดวงที่เคยใช้ อย่างไรก็ตาม อภิวรรณไม่วิเคราะห์ขยายความให้ชัดเจนต่อลักษณะของนิติปรัชญาตะวันตกที่เริ่มรับเข้ามาในยุคสมัย ร.๔ (เว้นเพียงการอ้างอิงสั้นๆ ต่อการเกิดพระราชบัญญัติแนวใหม่ในยุคสมัยนี้) ใน อภิวรรณ เพ็ชรศิริ, ๒๕๔๘ “วิวัฒนาการของ “นิติปรัชญา” ในประเทศไทย,” *วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, ๒๓ (๓): ๒๕๗ - ๒๕๘, ๒๗๕.

ขณะที่ ร.แลงการ์ด (Robert Lingart) นักประวัติศาสตร์กฎหมายไทยคนสำคัญยืนยันอย่างชัดเจนว่าความคิดทางกฎหมายของไทยในยุคสมัย ร.๔ ได้เปลี่ยนไปเน้นการกำเนิดของกฎหมายโดยถือเอาความยุติธรรมหรือความจำเป็นในการตอบสนองความต้องการอย่างใหม่ของชุมชนแทนข้อบัญญัติแห่งพระธรรมศาสตร์ในปรัชญากฎหมายไทยดั้งเดิม(หรือแทนการอ้างอิงสิ่งศักดิ์สิทธิ์-บาปบุญคุณโทษหรือนรกสวรรค์) โดยมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ตามพระราชประสงค์ ซึ่งสะท้อนอิสระในการตรากฎหมาย (ข้ามพ้นกรอบความคิดในพระธรรมศาสตร์) ใน ร.แลงการ์ด, ๒๕๒๖, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (เล่ม ๑)*, (กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด), หน้า ๕๑ และ ร.แลงการ์ด, “วิวัฒนาการแนวความคิดทางกฎหมายในพม่าและสยาม,” ใน *วิระดา สมสวัสดิ์*, ๒๕๒๖, *มองกฎหมาย*, (เชียงใหม่: โครงการตำรามหาวิทยาลัยเชียงใหม่), หน้า ๖๖. และน่าสังเกตว่าเบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงความคิดทางกฎหมาย/นิติปรัชญานี้ เกี่ยวพันกับเหตุปัจจัยอันซับซ้อนซึ่งครอบคลุมทั้งการยึดมั่นของ ร.๔ ต่อพุทธศาสนาแบบมุนษยนิยม การยอมรับในโลกทัศน์หรือความคิดแบบวิทยาศาสตร์หรือความจริงเชิงประจักษ์ อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมแบบตะวันตก (ในระดับหนึ่ง) รวมทั้งบริบทการต่อสู้ทางการเมือง (อันเกี่ยวพันกับอำนาจอิทธิพลของเสนาบดีตระกูลขุนนาค) ซึ่งมีส่วนทำให้พระองค์ไม่ (กล้า) ยึดมั่นในความเป็นสมมุติเทพศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกษัตริย์ (คติเทวราชา) เหมือนในอดีตโบราณ อานรายนละเอียดใน *จรัญ โฆษณานันท์*, ๒๕๔๑, *ปรัชญากฎหมายไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า ๓๒๓-๓๓๙.

ภายใต้ภาวะบีบคั้นคุกคามทางการเมือง-เศรษฐกิจของมหาอำนาจตะวันตกนับจากจุดเริ่มต้นของการทำสนธิสัญญาเบาริง (Bowling Treaty) กับอังกฤษ (ในสมัยร.๔) ที่นำมาสู่ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตหรือการสูญเสียเอกราชในทางศาล ในส่วนสำคัญย่อมสะท้อนความบกพร่องล้ำหลังในระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมดั้งเดิมรวมทั้งปรัชญากฎหมายไทยดั้งเดิมที่อยู่เบื้องหลัง จนส่งผลให้เกิดกระแสกดดันให้มีการปฏิรูปกฎหมาย การศาลยุติธรรม รวมทั้งความจำเป็นในการก่อตั้งโรงเรียนกฎหมายสมัยใหม่ในสมัย ร.๕ ท่ามกลางอิทธิพลของวัฒนธรรมความคิดตะวันตกที่แพร่หลายในกลุ่มชนชั้นนำอันรวมทั้งความคิดสมัยใหม่แบบวิทยาศาสตร์นิยมหรือปฏิฐานนิยม ในช่วงเปลี่ยนผ่านเช่นนี้เองที่ปรัชญาปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) ในแบบฉบับดั้งเดิมของเบนแธม (Jeremy Bentham: 1748 -1832) และออสติน (John Austin: 1790 -1859) กลายเป็นนิติปรัชญาตะวันตกแรกเริ่มที่ถูกนำเข้ามาเผยแพร่ (เสมือนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นแบบตะวันตก) โดยบุคคลที่ได้รับการเทิดทูนให้เป็นพระบิดา/บิดาแห่งกฎหมายไทย : กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๒๔๖๓) ซึ่งสำเร็จการศึกษากฎหมายจากอังกฤษ นักเรียนกฎหมายนับแต่รุ่นแรกในสมัยนั้นเริ่มเรียนรู้ “เล็กเซอร์ว่าด้วยกฎหมาย” ของกรมหลวงราชบุรีที่ถ่ายทอดความคิด “กฎหมายคือคำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน ต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามแล้วตามธรรมดาต้องโทษ” (แนวคิดคำสั่งรัฐาธิปัตย์ทางกฎหมาย), “เราจะต้องระงับอย่าคิดเอากฎหมายไปปนกับความดีความชั่วฤความยุติธรรม” (แนวคิดการแบ่งแยกความสมบูรณ์แห่งกฎหมายจากศีลธรรม/ความยุติธรรม) หรือ “...คำพิพากษาเก่า ๆ แลคำพิพากษาเดี๋ยวนี้ด้วยอ้าง

“อ่านรายละเอียดใน จรัญ โฆษณานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๘ - ๓๗๑. น่าสังเกตเพิ่มเติมว่าเนื้อหาเชิงนิติปรัชญา (ในเรื่องกฎหมายคืออะไร) ที่กรมหลวงราชบุรีทรงอธิบายในหัวข้อ “เล็กเซอร์ว่าด้วยกฎหมาย” (เดือนกันยายน รศ. ๑๑๘) มีความยาวเพียง ๗ หน้ากระดาษ, พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, ๒๔๖๘, เล็กเซอร์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ), หน้า ๑-๗ ขณะเดียวกันถ้อยคำสำนวน “ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน” ในคำบรรยายแรกเริ่มของกรมหลวงราชบุรี ต่อภายหลังมีการเพิ่มเติม/แทนที่ด้วยคำว่า “รัฐาธิปัตย์” ดังปรากฏในงานเขียน พ.ศ. ๒๔๖๒ ของพระนิติศาสตร์ไพศาล “....การที่ฝูงชนรวบรวมเป็นคณะตั้งเป็นประเทศขึ้นนั้นย่อมมีผู้เป็นใหญ่ควบคุมบังคับบัญชา เรียกตามศัพท์ทางธรรมศาสตร์ว่ารัฐาธิปัตย์คือผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน มีอำนาจที่จะออกคำสั่งหรือข้อบังคับแก่ผู้อื่นซึ่งเรียกว่าราษฎร และคำสั่งหรือข้อบังคับนี้เรียกว่ากฎหมาย...” อ่านรายละเอียดใน พระนิติศาสตร์ไพศาลย์, “หัวข้อเล็กเซอร์ธรรมศาสตร์” ใน ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๒๖, นิติปรัชญา ภาคสอง: บทนำทางประวัติศาสตร์, กิตติศักดิ์ ปรกติ (บรรณาธิการ), (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการบริการทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๒๗๕-๒๘๐.

ความยุติธรรมขึ้นตั้งเสมอๆ แต่คำที่เรียกว่ายุติธรรมเป็นคำไม่ดี เพราะเป็นการที่ทุกคนเห็นต่างกันตามนิสัย...” (ลักษณะจิตวิสัย (subjective) ของการกำหนดนิยามความยุติธรรม)^๕ นิติปรัชญาตะวันตกแนวนี้ได้รับการเผยแพร่ช่วงแรกเริ่มในฐานะเป็นหัวข้อย่อยหนึ่งที่แทรกอยู่ในคำสอนทั้งวิชาธรรมศาสตร์ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย รวมทั้งภายหลังในวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ไม่ใช่เป็นเนื้อหาสมบูรณ์ ในวิชานิติปรัชญาอย่างเป็นทางการนอกเทศซึ่งยังไม่ได้กำเนิดอย่างเป็นทางการในขณะนั้น ดังนี้แล้วการนำเข้าสู่ความรู้ความเข้าใจนิติปรัชญาตะวันตกจากแรกเริ่ม โดยเฉพาะทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมายแบบดั้งเดิมจึงมิได้เป็นไปอย่างเป็นระบบสมบูรณ์ มิได้มีการศึกษาถึงภูมิหลังทางความคิดหรือฐานคิดทางปรัชญาที่รองรับอย่างจริงจัง แต่ประการใด ที่สำคัญยังเป็นความรู้ที่มีลักษณะเป็นคำตอบสำเร็จรูปเสมือนผูกขาดการนิยามความเป็นกฎหมายที่เป็นหนึ่งเดียวโดยไม่มีการนำเสนอแนวคิดทางนิติปรัชญาสำนักอื่นที่ขัดแย้งให้ครุ่นคิดไตร่ตรองเพิ่มเติม

“

...การที่จะวินิจฉัยบทกฎหมาย

ให้เหมาะสมกับความยุติธรรม ศาลต้องดำเนินตาม
ถ้อยคำและภาษาที่ใช้ในตัวบท หลักกฎหมาย
มีอยู่ว่าศาลไม่มีหน้าที่ที่จะคิดว่ากฎหมาย
บทนั้นไม่ยุติธรรม กฎหมายบทนี้ยุติธรรม
เมื่อกฎหมายมีข้อความชัดเจนอยู่แล้วก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะ
ใช้บทกฎหมายนั้นความยุติธรรมย่อมแล้วแต่ความเห็นเอกชน

”

การรับรู้ข้อบกพร่องของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายนับแต่แรกเริ่ม

อย่างไรก็ตาม สมควรตระหนักไว้ด้วยว่าแม้กรมหลวงราชบุรีจะเป็นผู้นำเอานิติปรัชญาตะวันตกสกุลนี้เข้ามาเผยแพร่ในหมู่นักเรียนกฎหมายไทยรุ่นแรก ๆ อย่างรวบรัดสำเร็จรูป แต่พระองค์ก็ยังชี้ถึงที่ติหรือจุดบกพร่องบางประการในแนวคิดทางกฎหมายนี้เช่นกันที่มุ่งเน้นแต่ความเป็นกฎหมายในแง่คำสั่งของผู้ปกครอง/รัฐาธิปัตย์ โดยมองข้ามหรือไม่ใส่ใจทั้งกฎหมายธรรมดา (Common law ในจารีตกฎหมายอังกฤษดั้งเดิม) ความยุติธรรมและธรรมเนียม/จารีตประเพณีที่ได้ทำกันมา^๕ แต่กล่าวโดยรวมคงถือเป็นข้อวิจารณ์อย่างรวบรัดหยาบ ๆ ไม่ต่างจากคำอธิบายแนวคิดนี้ซึ่งเป็นหัวข้อย่อยเล็ก ๆ ในเล่มเซอร์ว่าด้วยกฎหมายที่แทรกอยู่ในเนื้อหาคำบรรยายกฎหมายแพ่ง อาญา ลักษณะพยาน หรือกฎหมายระหว่างประเทศ สถานะและความสำคัญของนิติปรัชญาตะวันตกสกุลแรกที่น่าเข้ามาเผยแพร่นี้จึงชวนให้ตั้งคำถามต่อทั้งระดับการยอมรับความสำคัญและความเข้าใจที่ถูกต้องสมบูรณ์ในแวดวงการศึกษากฎหมายขณะนั้น จำเพาะอย่างยิ่งเมื่อเราตระหนักถึงวัตถุประสงค์แรกเริ่มในการตั้งโรงเรียนกฎหมายใน พ.ศ. ๒๔๔๐ ที่เป็นไปเพื่อกำหนดความรู้ทางกฎหมายทั่วไปให้แก่ทั้งผู้พิพากษาเก่า-ใหม่ หรือนักเรียนกฎหมายที่เตรียมตัวเป็นผู้พิพากษาในกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ ทิศทางของโรงเรียนเรียนกฎหมายแรกเริ่มที่มุ่งผลิตนักกฎหมายเพื่อตอบสนององวิชาชีพกฎหมายหนึ่งโดยเฉพาะย่อมมีส่วนบดบังสาระเนื้อหาและความสำคัญเชิงวิชาการของความรู้ทางนิติปรัชญาที่ลึก ๆ มุ่งตั้งคำถามและตอบคำถามต่อธรรมชาติที่แท้จริงของกฎหมาย^๖ อย่างไรก็ตาม การนำเข้ามาแนวคิด

^๕ศึกษารายละเอียดใน พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เล็คเซอร์, หน้า ๔ - ๖, ๑๐๖ - ๑๐๗ หรือ จรัญ ไชษณานันท์, *ปรัชญากฎหมายไทย*, หน้า ๓๗๓-๓๗๗.

^๖จวบจนถึง ปี ๒๔๘๓ หยุต (สายหยุต) แสงอุทัย น่าจะเป็นนักกฎหมายไทยคนแรก ๆ ที่เริ่มพูดถึงสถานะและการพัฒนาวิชานิติปรัชญาขึ้นมาอย่างจริงจังโดยชี้ให้เห็นถึงคุณค่าแห่งวิชานี้ : ที่จริงวิชา “ธรรมศาสตร์” เป็นวิชาที่ลึกซึ้ง ในบางประเทศเช่นเยอรมันถึงกับแยก “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป” อย่างหนึ่ง กับนิติปรัชญา (Rechtsphilosophie) อีกอย่างหนึ่ง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไปนั้นเป็นคำแนะนำง่าย ๆ ให้เห็นหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย....นิติปรัชญานั้นได้พิจารณาหลักเกณฑ์ที่สูงกว่านั้น...เวลานี้เรายังไม่มีตำราธรรมศาสตร์ที่ถึงขั้น “นิติปรัชญา” และคงจะไม่มีตำรานี้จนกว่าความสนใจในตำรากฎหมายของเราจะฟื้นฟูกิ่งขึ้นกว่านี้ และมีผู้ซื้อตำรากฎหมายไม่ใช่ซื้อเพื่อจะให้สอบไล่ได้อย่างเดียว แต่เพื่อฝึกฝนตนเองให้มีความรู้ยิ่งขึ้น ซึ่งเวลานี้ยังห่างไกล.... อ่านรายละเอียดใน สายหยุต แสงอุทัย, ๒๔๘๓, “ความคิดในทางกฎหมาย,” *นิติศาสตร์*, ๑๓ (๒): ๒๐๓-๒๒๒.

ทางนิติปรัชญาตะวันตกของกรมหลวงราชบุรีดิษฐ์ดังกล่าวได้รับการขานรับอย่างกว้างขวางจากบรรดานักกฎหมายชั้นนำในสมัยนั้นและต่อมา อาทิ หลวงดุษฎีการโกวิท (รัตน์ จามรมาน), พระยานิติศาสตร์ไพศาล (วัน จามรมาน), เอช เอกูต์, ขุนประเสริฐศุภมาตรา, หลวงสุทธิวาทนฤพุดิ ฯลฯ^๗

ในกรณีตัวอย่างของพระยานิติศาสตร์ไพศาล (พ.ศ. ๒๔๓๑-๒๕๑๐) จัดว่าเป็นนักกฎหมายชั้นนำที่สานต่อทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมายที่กรมหลวงราชบุรีนำมาเผยแพร่อย่างจริงจัง งานเขียนสำคัญหนึ่งของพระยานิติศาสตร์ไพศาล: หัวข้อเล็กเชอร์ธรรมศาสตร์ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ (และ พ.ศ. ๒๔๖๖) หนึ่งปีก่อนหน้าการเสียชีวิตของกรมหลวงราชบุรี ถือเป็นตำราเกี่ยวกับวิชาธรรมศาสตร์ชิ้นแรกๆ ที่เน้นย้ำว่า กฎหมายย่อมเป็นคำสั่งของผู้เป็นอธิปัตย์ในแผ่นดิน ความยุติธรรมนั้นหาใช่กฎหมายไม่เพราะเหตุว่าอะไรเรียกว่ายุติธรรมย่อมไม่ยุติอยู่ได้ ต่างคนต่างมีความคิดเห็นผิดเพี้ยนกัน บทกฎหมายก็พานจะรวนการกล่าวถึงความยุติธรรมจึงสมควรจำกัดเฉพาะความยุติธรรมตามกฎหมาย (Legal justice) ดังนี้แล้ว การที่จะวินิจฉัยบทกฎหมายให้เหมาะสมกับความยุติธรรม ศาลต้องดำเนินตามถ้อยคำและภาษาที่ใช้ในตัวบท หลักกฎหมายมีอยู่ว่าศาลไม่มีหน้าที่ที่จะคิดว่ากฎหมายบทนั้นไม่ยุติธรรม กฎหมายบทนี้ยุติธรรม เมื่อกฎหมายมีข้อความชัดเจนอยู่แล้วก็เป็นหน้าที่ของศาล ที่จะใช้บทกฎหมายนั้น ความยุติธรรมย่อมแล้วแต่ความเห็นเอกชน^๘ ในแง่การพัฒนาความรู้ทางนิติปรัชญาตะวันตก น่าสนใจที่งานเขียนดังกล่าวของพระยานิติศาสตร์ไพศาลมีการกล่าวถึงชื่อและความคิดของนักปราชญ์ทางกฎหมายของตะวันตกอย่างชัดเจน ดังมีการอ้างอิงถึงชื่อของ “ท่านออสติน”, “ท่านแซลมอนด์” หรือ “ท่านเบนแธม” (บิดาของทฤษฎีปฏิธานนิยมทางกฎหมายแบบดั้งเดิม) อยู่หลายตอน

^๗ดูรายละเอียดใน จริญญา โฆษณานันท์, ๒๕๒๘, *กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย* เส้นขนานจาก ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ: กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม (กศส.)), หน้า ๕๑.

^๘พระยานิติศาสตร์ไพศาล, ๒๔๖๖, *หัวข้อเล็กเชอร์ธรรมศาสตร์*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพฯ เดลิแมล์), หน้า ๕๘-๕๙.

จะอย่างไรก็ตาม การอ้างอิงแนวคิดของนักนิติปรัชญาแนวปฏิฐานนิยมดังกล่าว ในบางกรณียังปรากฏคำอธิบายของพระยานิติศาสตร์ไพศาลที่แฝงนัยของการเห็นแย้งทางความคิดด้วยเช่นกัน ดังตัวอย่างการกล่าวถึงแนวคิดของเบนแธมซึ่งเชื่อมั่นในเรื่องอำนาจตามกฎหมาย (สิทธิตามกฎหมาย) ไม่ยอมรับเรื่องอำนาจธรรมดา (อำนาจในทางธรรม/สิทธิตามธรรมชาติ!?) ซึ่งเบนแธมถือเป็นเพียงสิ่งสมมุติ (อันไร้สาระ) แต่พระยานิติศาสตร์ไพศาลกลับตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าไม่ยอมรับเรื่องอำนาจธรรมดา เราจะปฏิเสธสิ่งที่เรียกว่าหน้าที่ธรรมดาหรือหน้าที่ในทางธรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจธรรมดานั้นหรือ และถ้าไม่มีอำนาจอย่างอื่นนอกจากที่รัฐบาลสร้างขึ้น (อำนาจตามกฎหมาย) ก็จำเป็นต้องยึดถือว่า ไม่มีสิ่งใดถูกหรือผิดนอกจากที่รัฐบาลยอมรับเท่านั้น แต่ถ้าความยุติธรรมตามธรรมดา (ยุติธรรมตามธรรมชาติ!?) มีจริงแล้ว เราก็ควรยอมรับว่ามีสิ่งที่เรียกว่าอำนาจธรรมดา (อำนาจในทางธรรม/สิทธิตามธรรมชาติ)^๔ ในทำนองเดียวกันแม้ข้อเขียนก่อนหน้าของพระยานิติศาสตร์ไพศาลจะเน้นย้ำความสำคัญของความยุติธรรมตามกฎหมาย (Legal justice) ซึ่งสะท้อนท่าทีแบบไม่วางใจต่อค่านิยมความถูกต้อง (Value skepticism) ซึ่งอัตวิสัยของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แต่กล่าว อย่างถึงที่สุดการยึดมั่นในหลักคิดนี้ของพระยานิติศาสตร์ไพศาล เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมทางความคิดกลับเป็นไปอย่างมีการผ่อนปรนหรือประนีประนอมจากข้อเขียนที่สะท้อนทรรศนะส่วนตัวของพระยานิติศาสตร์ไพศาลที่แสดงออกในเชิงการยอมรับช่องว่างแห่งการดำรงอยู่ระหว่างกฎหมายและความยุติธรรมหรือแนวคิดเชิงอุดมคติที่ถือเอาความยุติธรรมเป็นจุดหมายแห่งกฎหมาย ดังปรากฏการอ้างอิงถึงแนวคิดของกฎหมายโรมันที่มีการใช้คำว่า จุส (jus) และ เล็กซ์ (lex) แตกต่างกันโดยที่ จุส หมายถึงความถูกต้องหรือความยุติธรรมและกฎหมาย ส่วน เล็กซ์ หมายถึงความว่ากฎหมายอย่างเดียว กฎหมายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความยุติธรรมและอำนาจหรือตามศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “ไรต์และไมต์” (Right and Might) ความยุติธรรม

^๔พระยานิติศาสตร์ไพศาล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕ นำสังเกตว่า ข้อเขียนในปี ๒๔๖๖ ของพระยานิติศาสตร์ไพศาลที่กล่าวมาอาจอ่านดูเข้าใจยากในภาษาสำนวนที่ใช้เว้นแต่จะแทนที่ด้วยภาษาสำนวนปัจจุบันที่ผู้เขียนแปลความจากการเทียบเคียงกับการใช้ภาษาด้อยคำอันคล้ายคลึงกันในงานเขียนยุคนั้น ดังกรณีคำว่าอำนาจหมายถึงสิทธิ คำว่าธรรมดา/ในทางธรรมหมายถึงธรรมชาติหรือสิ่งที่เกิดเองโดยธรรมชาติ และดังนั้นยุติธรรมตามธรรมดาก็คือยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) หากการแปลความของผู้เขียนไม่คลาดเคลื่อน ดูเหมือนเราจะพบนัยของการยอมรับลึกๆ ของพระยานิติศาสตร์ไพศาลต่อเรื่องสิทธิธรรมชาติ (หรือสิทธิมนุษยชนในภาษาสำนวนปัจจุบัน) และความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่เบนแธมไม่ให้การยอมรับ

และกฎหมายจึงเกี่ยวข้องพันกัน ดังนี้แล้วเมื่อกล่าวโดยรวมพระยานิติศาสตร์ไพศาลจึงกล่าวสรุปอย่างแฝงนัยอุดมคติว่า กฎหมายเป็นอะไรได้ยิ่งกว่าเป็นคำบัญชาบังคับ (ของรัฐบาลปิตัย) ...กฎหมายคล้ายต้นไม้ซึ่งมีผู้เพาะปลูก มิใช่ไม้ป่าไม้ดงเกิดขึ้นเอง มนุษย์ได้สร้างกฎหมายทวีขึ้นโดยหวังสูงที่สุดอันดีเลิศกฎหมายเป็นความพยายามอันยังไม่สำเร็จ อย่างเช่นความพยายามทั้งหลายของมนุษย์ในโลกนี้ทางฝ่ายรัฐบาลที่จะจัดการให้เป็นผลสำเร็จในทางยุติธรรม ความประสงค์ของกฎหมายก็คือจะระวังรักษาผลประโยชน์ของราษฎรที่แตกต่างกระทบกระทั่งกันด้วยวิธีจัดการศาลให้ราษฎรได้รับความยุติธรรม^{๙๐}

น่าสังเกตว่าลักษณะการผ่อนปรนหรือประนีประนอมทางความคิดเชิงนิติปรัชญา เช่นนี้ ไซ้หรือไม่ว่าย่อมสะท้อนการไม่ผูกมัดจริงจังในนิติปรัชญาแบบปฏิธานนิยมทางกฎหมายอย่างมั่นคงตายตัว ความสรุปเช่นนี้จึงคล้ายคลึงกับแนวคิดทางนิติปรัชญาของกรมหลวงราชบุรีที่รับอิทธิพลความคิดแบบปฏิธานนิยมทางกฎหมาย(ในแบบฉบับของเบนแธมและออสติน) แต่ขณะเดียวกัน ก็ปรากฏข้อสงวนทางความคิดหรือการกล่าวถึงที่ติหรือข้อบกพร่องบางประการในแนวคิดดังกล่าว ขณะเดียวกันแม้กรมหลวงราชบุรีจะเคยกล่าวถึงเรื่องอย่าคิดเอากฎหมายไปปนกับความยุติธรรมหรือความดีความชั่ว หรือกล่าวถึงความยุติธรรมในถ้อยคำที่มีความหมายเชิงลบจนเหมือนมีอิทธิพลทางความคิดต่อบางคำพิพากษาศาลฎีกาต่อมา^{๙๑} ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงก็ได้ยึดมั่นตายตัวในหลักความยุติธรรมตามกฎหมายตามหลักคิดของปฏิธานนิยมทางกฎหมายหรือตระหนักถึงกรณีที่กฎหมายกับความยุติธรรมอาจขัดแย้งหรือมิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในความเป็นจริง ในคำพิพากษากรมการฎีกาที่ ๔๕๕ ปี ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๖) กรมหลวงราชบุรีในฐานะกรรมการฎีกา (ร่วมกับกรรมการฎีกาอีกสองท่าน) เคยนำความขึ้นกราบบังคมทูลในหลวงรัชกาลที่ ๕ เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเป็นพิเศษเมื่อเกิดปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการแบ่งมรดกซึ่งหากถือเอาตัวบทกฎหมายที่ใช้ขณะนั้นโดยเคร่งครัด (ยุติธรรม

^{๙๐}พระนิติศาสตร์ไพศาล, หัวข้อเลขเซอร์ธรรมศาสตร์, (พ.ศ. ๒๔๖๒) อ้างถึงใน ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์, นิติปรัชญา ภาคสอง: บทนำทางประวัติศาสตร์, หน้า ๒๔๕-๒๔๖. หรือใน พระยานิติศาสตร์ไพศาล, ๒๕๐๒, คำสอนชั้นปริญญาตรี วิชาประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๑๕-๑๖.

^{๙๑}ตัวอย่างความเห็นของศาลฎีกาที่ ๑๔๔/๒๔๕๙ ที่ชี้ว่าความยุติธรรมแปลว่าความประพฤติอันชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมายเท่านั้น ความเห็นส่วนตัวบุคคลย่อมแปรปรวนไปต่าง ๆ ไม่มียุติเป็นยุติธรรมไม่ได้เลย หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๑/๒๔๗๓ ที่ชี้ว่ากฎหมายต้องแปลให้คล้อยตามกฎหมายที่มีอยู่ จะแปลให้คล้อยตามความยุติธรรมมิได้

ตามกฎหมาย) จะส่งผลลัพธ์ที่ผิดกับความยุติธรรม จนท้ายสุดมีการพิพากษาชี้ขาดให้แบ่งมรดกใหม่ตามกระแสพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๕ ซึ่งทรงกล่าวในท้ายสุดว่า*คุณพอจะสมควรแก่ทางยุติธรรม จะผิดด้วยกฎหมาย ฤทางความอย่างไรไม่รู้...พูดแต่ความรู้สึกในใจเมื่อได้เห็นคำพิพากษานั้นมีข้อความย่อ ๆ...*^{๑๒} ดังนี้แล้วความยุติธรรมกับตัวบทกฎหมายจึงหาใช่เป็นสิ่งเดียวกันเสมอไป และแท้จริงคำที่เรียกว่ายุติธรรม ก็หาใช่เป็นคำไม่ดีที่ทุกคนเห็นต่างกันเสมอไปไม่ จิตสำนึกที่ยึดมั่นในความยุติธรรมที่ (อาจ) ข้ามพ้นบทกฎหมายจึงดูเหมือนดำรงอยู่ในความคิดนิติปรัชญาของกรมหลวงราชบุรีเช่นกัน^{๑๓} นำคิดว่าหากกรมหลวงราชบุรีไม่มีจิตสำนึกต่อความยุติธรรมซึ่งอยู่นอกกฎหมาย (ในระดับใดระดับหนึ่ง)แล้ว ไหนเลยจะมีความคิดหรือแรงบันดาลใจในการร่วมปฏิรูปกฎหมายและการศาลยุติธรรมของไทยโบราณที่มีความบกพร่องหรือขาดความเป็นอิสระจากอำนาจแทรกแซงของฝ่ายบริหาร

ท่ามกลางบทวิพากษ์อันแพร่หลายระยะหลังต่อสิ่งที่มีมองว่าเป็นลักษณะอำนาจนิยมในทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย(แบบดั้งเดิม)ซึ่งมองกฎหมายเป็นเพียงคำสั่งของผู้มีอำนาจรัฐ/รัฐาธิปัตย์ หรือข้อวิจารณ์ต่อนักกฎหมายแนวปฏิฐานนิยมซึ่งมักถูกตีตราว่าเป็นเสมือนเนติบริกรที่รับใช้อำนาจรัฐ/อำนาจเผด็จการ ความเข้าใจที่รอบด้านมากขึ้นต่อแนวคิดเชิงนิติปรัชญาและอุดมการณ์ทางสังคมของกรมหลวงราชบุรี ย่อมเป็นประเด็นศึกษาที่สมควรมีการอ่านใหม่หรือทบทวนอีกครั้งอย่างรอบคอบ หากไม่แล้วก็จะอาจเกิดบทสรุปอนุমানอย่างรวบรัด (เงียบ ๆ ในใจ) ว่า กรมหลวงราชบุรีเป็นผู้นำเอาเมล็ดพันธุ์ทางความคิดอำนาจนิยมทางกฎหมายเข้ามาเผยแพร่ในสังคมไทย (โดยไม่รู้ตัว) จนสร้างความเสียหายกว้างขวางตามมาต่อสังคมการเมืองไทยภายหลัง

^{๑๒}อ่านรายละเอียดใน พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ร.ศ. ๑๑๗ - ๑๒๙ คำพิพากษากรรมกรฎีกาบางเรื่อง เล่ม ๒ ปี ๑๒๑ ถึงปี ๑๒๒, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กองหลวง, หน้า ๑๗๓-๑๗๙ หรือเนื้อหาโดยย่อใน จรัญ ไซษณานันท์, *ปรัชญากฎหมายไทย*, หน้า ๓๘๙-๓๙๐.

^{๑๓}ในทรรศนะวิพากษ์ของปัญญาชนอนุรักษ์-เสรีนิยมอย่างสุลักษณ์ แม้เขาจะกล่าววิจารณ์กรมหลวงราชบุรีในแง่ลบบางประการ แต่สุลักษณ์ก็ยอมรับว่ามีดีที่รักวิชากฎหมายให้ความยุติธรรม ความดีของกรมหลวงราชบุรีคือลูกศิษย์ของท่านรุ่นแรก ๆ ถือความยุติธรรมเป็นหลัก ไม่กลัวต่อระบบบ้านเมืองดังแม้พระเจ้าแผ่นดินก็ไม่ต้องสยบยอมดังเมื่อเกิดเรื่องคดีพวาระกา ซึ่งเป็นชนวนเหตุให้กรมหลวงราชบุรีลาออกจากการเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ผู้พิพากษาก็ลาออกจากตำแหน่งกันเป็นแถวใน, ส.ศิริวัชร์, ๒๕๓๕, *หกทศวรรษประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ: สถาบันสันติประชาธรรม), หน้า ๗๗-๗๘.

- ๒ -

เรื่องเล่าต่อคติพจน์แนวสังคมนิยมของกรมหลวงราชบุรี

อ่านอีกครั้ง ต่อคติพจน์/อุดมการณ์ทางสังคมของกรมหลวงราชบุรี

เมื่อย้อนทบทวนต่อภูมิหลังหรือวิถีชีวิตส่วนบุคคล เป็นที่รับรู้แพร่หลายว่า กรมหลวงราชบุรีถือเป็นเจ้านายระดับสูงที่มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด (สมดังสำนวน เฉลียวฉลาด ระบุของ ร.๕) มีความคิดก้าวหน้าสมัยยุคสมัย อีกทั้งเป็นคนเชื่อมั่นในตัวเองเป็นตัวของตัวเอง กล้าหาญและจริงจังต่อหน้าที่การงานอย่างมาก^{๔๔} จุดโดดเด่นสำคัญเชิงอุดมการณ์น่าจะอยู่ที่คติพจน์ในการใช้ชีวิตของกรมหลวงราชบุรีที่ได้รับการเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอในหนังสือหรือกิจกรรมรำลึกวันรพี (๗ สิงหาคม) นับเนื่องจาก^{๔๕}

- การยึดหลักความยุติธรรมเป็นธรรมประจำใจ ทำงานอย่างมิได้ย่อท้อเหน็ดเหนื่อย ดังกล่าวว่า รู้ใหม่ว่า My life is service (ชีวิตของฉันเกิดมาเพื่อรับใช้ประเทศชาติ)

- การยึดถือคติพจน์ของ Kingsley เป็นหลักประจำพระองค์จากคำกล่าวที่ว่า คนเราควรจะให้ แต่ไม่ควรจะขออะไรจากคนอื่น ควรจะกินพอประมาณ ไม่ควรจะมีมากเกินไปถึงท้องกาง ควรจะช่วยเหลือคนอื่น ไม่ใช่เหยียบย่ำ ควรจะรับใช้ ไม่ควรจะมีคิดเป็นนายคน

- คนทุกคนต้องเคารพเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน จะทำอะไร ต้องคิดถึงคนอื่น แน่แน่นอนว่าคติพจน์ซึ่งปรากฏแพร่หลายในการรับรู้ของนักกฎหมายไทย ย่อมชวนให้เกิดศรัทธาเลื่อมใสในวิถีชีวิตของกรมหลวงราชบุรีอย่างสูง (หากปฏิบัติได้จริง) จนอาจไม่แปลกใจนักที่ (นอกเหนือจากบรรดานักกฎหมายทั่วไปที่ยกย่องพระองค์ให้เป็นพระบิดาแห่งกฎหมายไทย) จะเห็นนักกฎหมาย/นักเคลื่อนไหวทางสังคมบางคนที่ซาบซึ้ง ในคติพจน์เหล่านี้อย่างยิ่งและแปลความในลักษณะยกย่องเทิดทูน (อย่างเกินจริง?!) โดยเชื่อว่ากรมหลวง

^{๔๔}อ่านรายละเอียดในอาทิ “พระบิดาแห่งกฎหมายไทยจากความทรงจำของพระยามานวราชเสวี,” *รพี๒๕ (ราม-จุฬา-ศรีปทุม-ธรรมศาสตร์)*, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์), หน้า ๑๕-๒๐ ; รศ.อาทิตย์ จันทวิมล, ๒๕๓๕, “พระบิดาแห่งกฎหมายไทย,” *รพี๓๕ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน*, (คณะนิติศาสตร์ ม.รามคำแหง) (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์), หน้า ๙-๑๘

^{๔๕}คติพจน์ของกรมหลวงราชบุรีที่แพร่หลายดังกล่าวมีที่มาจากงานเขียน/คำบอกเล่าของพระยามานวราชเสวี (อดีตอธิบดีศาลต่างประเทศและองคมนตรี) ผู้เป็นศิษย์และทำงานรับใช้ใกล้ชิดกรมหลวงราชบุรี, อ้างใน “พระยามานวราชเสวี”, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗-๑๙.

ราชบุรีทรงมีแนวคิดเป็นประชาธิปไตยซึ่งยึดหลักเสรีภาพ เสมอภาคและภราดรภาพ หรือกระทั่ง เป็นนักสิทธิมนุษยชนชั้นยอด ที่เคารพต่อเพื่อนมนุษย์และมุ่งช่วยเหลือรับใช้ผู้อื่น^{๖๖} อย่างไรก็ตาม การแปลความในเชิงเทิดทูนสถานะของกรมหลวงราชบุรีโดยผ่านการตีความข้อความในคตินพจน์ ที่มาจากคำบอกเล่าของพระยามานวราชเสวีแต่เพียงลำพัง ย่อมหมิ่นเหม่ต่อความคลาดเคลื่อน หรือความเกินเลยได้ง่าย โดยเฉพาะเมื่อเรารับรู้ว่าบรรดาลูกศิษย์ของกรมหลวงราชบุรี (ครั้งยังมีชีวิต) ต่างเคารพเทิดทูนพระองค์ประหนึ่งเป็นศาสดา ดังครั้งเมื่อเกิดกรณีคดี พระยาระกา^{๖๗} ที่ทำให้กรมหลวงราชบุรีขอลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากเข้าใจ (สำคัญผิด?) ว่าไม่ได้รับความยุติธรรมจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว (พระราชบิดา) ที่ไม่ทรงว่ากล่าวเอาผิดผู้แต่งละคร (เรื่องพญาระกา) หมิ่นประมาท พระองค์ ผู้พิพากษาที่ล้วนเป็นลูกศิษย์พระองค์จำนวน ๒๘ คน ต่างขอลาออกจากตำแหน่ง

^{๖๖}ชาญ แก้วชูใส, “พระองค์ท่านทรงมีแนวคิดเป็นประชาธิปไตย” *รพี* ๒๕ (ราม-จุฬา-ศรีปทุม-ธรรมศาสตร์), หน้า ๕๒-๓; ชาญ แก้วชูใส, “รำลึกพระบิดาแห่งกฎหมายไทย”, *รพี* ๓๕ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน, หน้า ๑๘; ชาญ แก้วชูใส (๒๕๖๖-๒๕๔๔) เคยมีชื่อเกี่ยวข้องกับกบฏวังหลวง (พ.ศ. ๒๔๙๒), ผู้ต้องหา คดีกบฏสันติภาพ ๒๔๙๕ รวมทั้งเป็นทนายความสิทธิมนุษยชนคนสำคัญ (รุ่นเดียวกับทองใบ ทองเปาด์) และเป็นอดีตประธานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) อ่านประวัติเพิ่มเติมใน, *ชาญ แก้วชูใส ผู้องอาจ*, ๒๕๔๔, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา), สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ ๒๕๕๓, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพลป.พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง* (พ.ศ. ๒๕๙๑-๒๕๐๐), (กรุงเทพฯ: พี. เพรส), หน้า ๑๙๑, ๓๑๗.

^{๖๗}อ่านรายละเอียด คดีพญาระกา ใน บุญร่วม เทียมจันทร์, ศรีบุญญา วิชชาธรรม ๒๕๕๔, *คดีหมิ่นประมาทพระบิดากฎหมาย*, (กรุงเทพฯ: สุานบัณฑิต); นิกร ทัตสโร, ๒๕๔๙, *พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย*, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์), หน้า ๒๙๕-๓๔๓; ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, ๒๕๒๓, “คดีพญาระกากับวิกฤตการณ์ในกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๙,” *ศิลปวัฒนธรรม*, (กรกฎาคม) คดีพญาระกาเป็นความขัดแย้งของอา-หลานระหว่างกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ (พระราชโอรสของรัชกาลที่ ๔) กับกรมหลวงราชบุรี (พระราชโอรสรัชกาลที่ ๕) ในแง่การหมิ่นประมาทเกี่ยวกับเรื่องซู้สาว (ในทำนองกรมหลวงราชบุรีกระทำชู้กับหม่อมของกรมพระนราธิปฯ) กรณีนี้อาจสำคัญนี้ ในท้ายสุดจบลงโดยหลังการลาออกเชิงประท้วงจากตำแหน่งเสนาบดีของกรมหลวงราชบุรี จึงมีการตั้งศาลรับสั่งพิจารณาความผิดในข้อหาหมิ่นประมาทต่อพระพระนราธิปฯ จนมีคำพิพากษาให้มีความผิดและลงโทษด้วยการกักขัง ๑ ปี (แบบเจ้าในลักษณะ “ติดสนม” หรือกักบริเวณในพระบรมมหาราชวัง) แต่หนึ่งเดือนต่อมาก็ได้รับการปล่อยตัวภายหลังกรมหลวงราชบุรีมีหนังสือกราบบังคมทูล ร.๕ ขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่กรมพระนราธิปฯ เรื่องยุติลง ในท้ายสุดโดยกรมหลวงราชบุรีมีหนังสือสารภาพผิดต่อรัชกาลที่ ๕ ซึ่งทรงให้อภัยเพราะเห็นว่ากระทำพลั้งพลาดไปเพราะมีอากาการประชวรและทรงอนุญาตให้ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ส่วนผู้พิพากษาที่ลาออก ภายหลังได้ถวายหนังสือขอรับสารภาพผิดและในหลวง ร.๕ ทรงยกโทษให้ทุกคนยกเว้นผู้เป็นหัวหน้าผู้ก่อการ (ขุนหลวงพระยาไกรสี (เทียม บุนนาค)) ที่ถูกลงโทษให้ออกจากตำแหน่งและถอดยศบรรดาศักดิ์ต่าง ๆ

ตุลาการตาม จนทำให้รัชกาลที่ ๕ ทรงกริ้วกรมหลวงราชบุรีและผู้พิพากษาเหล่านั้นอย่างรุนแรง ดังปรากฏชัดเจนในพระราชหัตถเลขาของพระองค์ที่สะท้อนความขุ่นเคืองใจอย่างมากต่อ (ความผิดพลาด?) กรมหลวงราชบุรี^{๑๔}

“....ความเจ็บช้ำน้ำใจของพ่อครั้งนี้เป็นที่สุด แต่หาก เป็นคนใจแข็งและคำขันติมาเสียจนเคยแล้ว จึงไม่เศร้าโศกเกินไป จนกินไม่ได้นอนไม่หลับ รอนชีวิตอย่างแรง....การที่น้อยใจนั้นเมื่อจะยก โดยย่อ...เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้...ช่างเห็นพ่อเลวทรามเสียจริง ๆ ที่เชื่อว่า เป็นใจให้กรมมราแต่งหนังสือด่าเล่น....ตั้งแต่กลับเข้ามาตั้งตัว ซึ่งเฉยอยู่ สมกับที่ไปก็ไม่ลามาก็ไม่ไหว เป็นคู่ความกัน สิ้นความ นับถือหมดแล้วอันเจ้าแผ่นดินคนใด พ่อคนไหนจะทนได้บ้าง..... ความรักกันฉันพ่อกับลูกมีอยู่ที่ตรงไหน ความเห็นแก่ราชการมีอยู่ที่ ตรงไหน ความจงรักภักดีฉันเจ้ากับข้ามีอยู่ที่ตรงไหน.....”

แน่นอนว่า คดีพิญาระกาที่ก่อวิกฤติครั้งสำคัญในช่วงท้ายแผ่นดิน ร.๕ (จนเชื่อว่าเป็นเหตุการณ์ร้ายหนึ่งที่ทอนพระชนม์อายุของรัชกาลที่ ๕) มีนัยที่น่าศึกษาวิเคราะห์ทั้งในแง่ หลักการและปัญหาความขัดแย้งส่วนบุคคล บางทฤษฎีน่าจะมองว่าเป็นกรณีตัวอย่างของเรื่อง นักปราชญ์ยังรู้พลัง ตรงกันข้ามกับบางความเห็นที่เชื่อว่าเป็นเรื่องการต่อสู้/ความกล้าหาญ ในการประท้วง (เจ้า) เพื่อความยุติธรรมทางกฎหมาย (ดังจะกล่าวเพิ่มเติมภายหลัง) อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ เบื้องแรกสุดคือการเผยให้เห็นความเป็นมนุษย์ปุถุชนของคนทั่วไป ไม่ว่าจะป็นเจ้าหรือไพร่ที่ล้วนมีความจำกัดเชิงอารมณ์ความรู้สึกและความผิดพลาดบกพร่อง ในการกระทำที่เกิดขึ้นได้ทั้งสิ้น และเพราะเหตุแห่งคดีพิญาระกาทำให้เกิดข้อวิจารณ์จากฝ่าย ราชสำนักต่อกรมหลวงราชบุรีอย่างรุนแรงทั้งในแง่โทสะจริต ความเป็นผู้มีทิวภูมิมากจนทำตัวเป็น พระเจ้ากลาย ๆ ซึ่งทำผิดไม่ได้ หรือกระทั่งมองว่า กรมหลวงราชบุรีเป็นผู้ไม่มีศาสนา เมื่อทรง

^{๑๔}อ่านรายละเอียด ใน ราม วัชรวิฑูธ ๒๕๔๖, ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน), หน้า ๓๖๑-๓๖๕.

พระเยาว์มิได้มีโอกาสที่จะศึกษาทางพระพุทธศาสนาเลย...เมื่อกลับเข้ามาเมืองไทยก็เข้าทำราชการสำคัญ..ไม่มีเวลาได้ทรงผนวชหรือศึกษาพระพุทธศาสนาอีก...ไม่มีหลักธรรมอันใดเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวกลายเป็นตั้ง “ธรรมะราชบุรี” ขึ้นใหม่ และเป็น “ศาสดา” ธรรมะนี้ด้วย ตามลัทธินี้ดูราวกับจะถือว่าคนอื่นเป็นควายทั้งนั้น มีแต่คุณเนติบัณฑิตเท่านั้นเป็นคน^{๙๙} แน่แน่นอนว่าความจริงแท้ชอบธรรมแห่งข้อวิจารณ์เช่นนี้ย่อมเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่สมควรใคร่ครวญอีกชั้นหนึ่ง ดังเป็นคำกล่าวที่ไม่ปรากฏแพร่หลายท่ามกลางกระแสศรัทธาต่อผู้ได้รับเชิดชูเป็นบิดาแห่งกฎหมายไทยในยุคสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจที่งานเขียนระยะหลังเริ่มปรากฏประเด็นการตั้งข้อสังเกตเชิงวิจารณ์ต่อสถานะหรือบทบาทของกรมหลวงราชบุรี ดังอาทิกกรณีการตั้งคำถามต่อความถูกต้องชอบธรรมในการเทิดทูนพระเกียรติยศกรมหลวงราชบุรีให้เป็นพระบิดากฎหมายไทย,^{๑๐๐} คำกล่าวอ้างต่อการไม่ใส่ใจของกรมหลวงราชบุรีต่อความเป็นไปของระบอบประชาธิปไตยในยุโรปและวิวัฒนาการด้านประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขจากกรณีเก็บตอเรื่องการระดมความเห็นในบรรดาเสนาบดีต่อข้อเสนอถึงพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

^{๙๙}“ทรงคนะวิจารณ์ของรัชกาลที่ ๕ และรัชกาลที่ ๖ ต่อกรมหลวงราชบุรี ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๗, ๓๕๑-๓๕๒.

^{๑๐๐}อ่านรายละเอียดใน ธาวิต สุขพานิช, (๒๕๓๑) “หัวใจไม่มีส่วนเกิน: ประวัติศาสตร์ผัวเมีย”, *เพื่อนนคร ฉบับบ้านไม่รู้โรย*, ๔, ๕ (มิถุนายน) : ๘๗ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, *ความขบถย้อนในประวัติศาสตร์ของบิดาแห่งกฎหมายไทย*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๖); สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “ประวัติศาสตร์ตบอด ของบิดาแห่งกฎหมายไทย”, <https://www.the101.world/history-of-rapee-pattanasak> ; หรือดูเพิ่มเติม, กฤษณ์เพชร โสภณวัตร, “รพีพัฒนศักดิ์ : การกลายเป็นบิดาแห่งกฎหมายไทย”, <https://www.law.cmu.ac.th>law 2011>goto>

ให้มิ้นายกรัฐมนตรีบริหารงานแทนพระเจ้าแผ่นดินและให้มีรัฐสภา^{๒๑} รวมทั้งการตั้งคำถามแคลงใจต่อกรณการอุทิศตนแท้จริงเพื่อประเทศชาติของกรมหลวงราชบุรี ตามคำกล่าวเรื่อง My life is service ที่รับทราบกันแพร่หลาย^{๒๒}

^{๒๑}ส.ศิวรักษ์, ๒๕๓๖, *ความเข้าใจในเรื่องราชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ: บริษัทส่องศยามจำกัด), หน้า ๓๓-๓๔ อย่างไรก็ตาม คำกล่าวอ้างในประเด็นการระดมความเห็นเรื่องให้มิ้นายกรัฐมนตรีและรัฐสภาน่าจะมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนบางประการ เพราะแท้จริงเป็นการระดมความเห็นในเรื่องสมควรให้มีรัฐมนตรีสภาขึ้น (อีกครั้ง) หรือไม่ตามข้อเสนอของกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ (เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ) รัฐมนตรีสภาเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือนที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์รวมทั้งตรวจและปรึกษาร่างกฎหมายประกอบด้วยเสนาบดีต่าง ๆ และบุคคลที่กษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีตำแหน่งผู้เป็นประธานองค์กรเรียกว่าสภานายกแห่งรัฐมนตรีสภา รัฐมนตรีสภา กำเนิดครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน ภายหลังการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ ๖ (พ.ศ. ๒๔๕๓) มีการเสนอให้รื้อฟื้นองค์กรนี้ขึ้นใหม่และมีข้อเสนอให้กรมหลวงราชบุรีเป็นสภานายกแห่งรัฐมนตรีสภาแต่ได้รับการปฏิเสธจากกรมหลวงราชบุรี (ซึ่งเห็นว่าเป็นตำแหน่งที่ไม่มียานทำ-ไม่ไร้ประโยชน์แท้จริง) จวบจนปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ก็มีข้อเสนอให้มืองค์กรนี้อีกครั้ง ซึ่งรัชกาลที่ ๖ ทรงสั่งให้ไปขอความเห็นเสนาบดีทุกกระทรวงจนได้คำตอบวันแต่กระทรวงเกษตรฯ ที่กรมหลวงราชบุรีเป็นเสนาบดี ปฏิเสธการให้คำตอบในเรื่องนี้ (แม้ภายหลังรัชกาลที่ ๖ จะให้ราชเลขานุการ (กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร) ไปขอคำตอบจากกรมหลวงราชบุรีโดยตรงก็ยังยืนยันว่า ฉันไม่ตอบ !?) เรื่องจึงค้างอยู่ตราบนานกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ (ผู้ผลักดันความคิด) เสียชีวิต, อ่านรายละเอียดใน, วรชาติ มีชูบท, ๒๕๕๙, *เบื้องลึก เบื้องหลัง ในพระราชวังที่กึ่งเรื่อง “ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖”*, (กรุงเทพฯ: มติชน), หน้า ๑๓๘-๑๕๗ น่าสังเกตว่าแนวคิดเรื่องรัฐมนตรีสภา ลึก ๆ แล้วไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัชกาลที่ ๖ (ดูพระราชหัตถเลขา เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๖-๑๕๖) ดังมีการอ้างข้อคัดค้านของพระยาภิรมย์ภักดี (Janes Iverson Westenguard) ที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งมองว่าเป็นของเลียน-ตบตา ไม่เชื่อว่า จะแทนปาร์ลิเมนต์ (รัฐสภา) ได้ กรณีการระดมความคิดเห็นเพื่อเสนอรัชกาลที่ ๖ เช่นกล่าว อาจชวนให้คิดถึงกรณีคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ที่เกิดขึ้นภายหลังรัชกาลที่ ๕ มีพระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ให้แสดงความเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง หลังความวิตกกังวลของรัชกาลที่ ๕ ซึ่งทรงทราบข่าวอังกฤษยึดเมืองพม่าและจับพระเจ้าแผ่นดินพม่าไปได้ รายละเอียดกรณีเหตุการณ์ ร.ศ. ๑๐๓ ตลอดจนชะตากรรมของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ภายหลังการ (ระดมความคิดเห็น) เสนอคำกราบบังคมทูลฯ จะมีการกล่าวเพิ่มเติมภายหลัง

^{๒๒}อ่านรายละเอียดใน สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “ประวัติศาสตร์ตบอด’ ของบิดาแห่งกฎหมายไทย,” สืบค้นจาก <https://www.the101.world/history-of-rapee-pattanasak/>

คติพจน์ของ Kingsley และปริศนาต่ออุดมการณ์สังคมนิยมของบิดาแห่งกฎหมายไทย

แน่นอนที่ข้อสังเกตเชิงวิจารณ์บางประการต่อกรมหลวงราชบุรีเป็นประเด็นที่มีค่าควรแก่การใส่ใจรับฟังและถกเถียงต่อเนื่องในการประเมินบทบาททางสังคมการเมืองของกรมหลวงราชบุรีที่มีหลายสถานะรวมทั้งการมีภาพลักษณ์ของการเป็นผู้นำแรกเริ่มของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในสังคมไทย อันเป็นทฤษฎีที่มักตกอยู่ในสถานะ “ผู้ร้าย” ที่อยู่ได้ข้อวิจารณ์ภายหลังต่อการเป็นแนวคิดทางกฎหมายแบบอำนาจนิยมรับใช้เผด็จการ หรือมีส่วนผลิตเนติบริกรที่ไม่อดเอื้อนกระดากอวยในการเชื่อฟังบังคับใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจโดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมใดๆ จะอย่างไรก็ตาม ความเข้าใจอันลึกซึ้งต่อแนวคิดทางสังคมการเมืองของกรมหลวงราชบุรียังคงเหมือนเรียกร่องการศึกษาวิจัยที่สมควรทำอย่างต่อเนื่อง

จุดตั้งต้นที่ควรสนใจหนึ่งน่าจะรวมถึงการย้อนกลับมาศึกษาทบทวนต่อคติพจน์ในการดำเนินชีวิตอันแพร่หลายของพระองค์ที่ได้รับการผลิตซ้ำอยู่เนื่องเนียดจากบรรดานักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำกล่าวที่ใจที่ว่า *คนเราควรจะให้ ควรจะกินพอประมาณ... ควรจะช่วยเหลือคนอื่น ไม่ใช่เหยียบย่ำ ควรจะรับใช้ ไม่ควรจะคิดเป็นนายคน* ซึ่ง(จากคำบอกเล่าของพระยามานวราชเสวี) ทรงอ้างว่าเป็นคติพจน์ของ Kingsley โดยไม่มีการขยายความชัดเจนต่อบุคคลที่อ้างถึง คำถามน่าคิดคือ Kingsley ชาวอังกฤษผู้เป็นเจ้าของคติพจน์ที่กรมหลวงราชบุรีฯ ชื่นชมศรัทธาคือใครกันแน่และมีอุดมการณ์ทางสังคมแท้จริงอย่างไร ภายหลังการศึกษาพิจารณาแก่นสาระสำคัญในคติพจน์ที่มุ่งเน้นอุดมคติแห่งชีวิตในการให้แบ่งปันช่วยเหลือผู้อื่น การใช้ชีวิตความเป็นอยู่อย่างเรียบง่ายพอดีรวมทั้งการรับใช้ ไม่ใช่การมุ่งหวังต้องการมีอำนาจเหนือผู้อื่น ประกอบการตรวจสอบช่วงชีวิตที่กรมหลวงราชบุรีศึกษาอยู่ในประเทศอังกฤษนับจากปี พ.ศ. ๒๔๒๘ และสำเร็จการศึกษาที่มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (Oxford) ในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ น่าเชื่ออย่างมากว่าบุคคลผู้เป็นเจ้าของคติพจน์ดังกล่าวคือ ชาร์ล คิงส์ลีย์ (Charles Kingsley : พ.ศ. ๒๓๖๒-๒๔๑๘) ปัญญาชนหัวก้าวหน้าชาวอังกฤษที่มีชื่อเสียงโดดเด่นในยุคสมัยนั้น ผู้เป็นทั้งนักบวช นักวิชาการและนักปฏิรูปสังคมแนวสังคมนิยม คติพจน์ที่เน้นวิถีชีวิตที่รับใช้ช่วยเหลือผู้อื่นสอดคล้องกับความเป็นนักคิดด้านความยุติธรรมทางสังคม (Social justice) ของคิงส์ลีย์ซึ่งมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ร่วมก่อตั้งขบวนการสังคมนิยมแนวคริสเตียน (Christian Socialism) ในปี พ.ศ. ๒๓๙๓ (ร่วมกับเฟรดเดอริค มอริริช (Frederick Denison Maurice) และโทมัส ฮิวส์ (Thomas Hughes)) ดังมีอุดมการณ์สังคมนิยมแนวปฏิรูป (ไม่ใช่สังคมนิยมแนวมาร์กซิสต์ (Marxist Socialism)) ซึ่งมุ่งเชื่อมโยงจุดหมายพื้นฐานของแนวคิดสังคมนิยมเข้ากับ

คำสอนทางจริยศาสตร์ของศาสนาคริสต์ ดังมีความรักความเห็นอกเห็นใจต่อชีวิตของผู้ยากไร้ และมุ่งต่อสู้ในแนวทางสันติเพื่อปลดปล่อยความทุกข์ยากของชนชั้นแรงงานในอังกฤษสมัยนั้น^{๒๓} น่าสังเกตว่าแม้มิ่งส์ลีย์จะจากโลกไป (ในปี พ.ศ. ๒๔๑๘) ก่อนหน้าที่กรมหลวงราชบุรีจะเข้าศึกษาที่ประเทศอังกฤษนับสิบปี แต่ชื่อเสียงเกียรติคุณของเขาทั้งจากผลงานเขียนและการเคลื่อนไหว ภายใต้อุดมการณ์สังคมนิยมแนวคริสต์เตียนกลับยังคงมีชีวิตมีพลังเป็นแรงบันดาลใจให้กับ คนหนุ่มสาวและผู้คนจำนวนมากในอังกฤษรวมทั้งกลุ่มนักสังคมนิยมเฟเบียน (Fabian Socialism)^{๒๔} หรือขบวนการสังคมนิยมแนวปฏิรูปในอังกฤษที่ก่อตัวขึ้นในภายหลัง (พ.ศ. ๒๔๒๗) ไล่เลี่ยกับ ช่วงเวลาที่กรมหลวงราชบุรีศึกษาอยู่ในอังกฤษ หากข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับชาร์ล มิ่งส์ลีย์

^{๒๓}อ่านเพิ่มเติมชีวิต-แนวคิดทางสังคมของมิ่งส์ลีย์ได้ในอาทิ, Charles Kingsley /British Clergyman and Writer/Britannica, <https://www.britannica.com/biography/Charles-Kingsley> ; Charles Kingsley, http://en.wikipedia.org/wiki/Charles_Kingsley ; Moritz Kaufmann, Charles Kingsley, Christian Socialist and Social Reformer, (Folcroft Library Edition, 1974) ; Colwyn E. Vulliamy, Charles Kingsley and Christian Socialism, (London: Fabian Society, 1914 หรือ Guy Kendell, Charles Kingsley and His Idea, (London: Hutchinson, 1947) น่าสนใจเพิ่มเติมว่า แม้ในด้านหนึ่งมิ่งส์ลีย์จะมีสถานะหนึ่งเป็นนักบวชในศาสนาคริสต์ ภายใต้อุดมคติที่มุ่งนำศาสนามาเชื่อมโยงกับชีวิตทางสังคมการเมืองหรือมุ่งหวังให้ศาสนจักรเข้ามาช่วยแก้ปัญหาความทุกข์ยากของชนชั้นแรงงาน มิ่งส์ลีย์ยังมองเห็นถึงข้อจำกัดของศาสนา (คล้ายคลึงกับมาร์กซ (Karl Marx)) ดังกล่าวว่าพระคริสต์ธรรม (Bible) ถูกนำมาใช้อย่างผิด ๆ ที่ผ่านมาเหมือนยาฝิ่นเพื่อให้ผู้คนยอมทน ต่อความยากลำบากที่พวกเขาต้องเผชิญจนเกินแบบรับ หรือกลายเป็นเพียงหนังสือเล่มหนึ่งที่มีไว้เพื่อควบคุม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเหล่าคนยากไร้ <https://www.britannica.com/topic/ChristianSocialism>;https://en.wikipedia.org/wiki/Opium_of_the_people==cite_note

^{๒๔}สังคมนิยมเฟเบียนกำเนิดจากสมาคมเฟเบียนที่สร้างขึ้นในกรุงลอนดอนเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๗ โดยเสนอแนวคิดการพัฒนาสู่สังคมนิยมโดยสันติ ด้วยวิถีทางรัฐสภาภายใต้สังคมนิยม ด้วยการเน้น บทบาทของรัฐในการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคมให้มากขึ้นและขจัดความยากจน ปัญญาชนชั้นนำที่ผลักดันอุดมการณ์สังคมนิยมเฟเบียน มีอาทิ Sydney and Beatrice Webb, H.G.Wells, George Bernard Shaw, Graham Wallas....; Alan Bullack & Oliver Stallybrass, The Fontana Dictionary of Modern Thought, (Fontana, 1981), p. 226.

ไม่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง^{๒๕} สมควรคิดจริงจังหรือไม่ว่าลึก ๆ แล้ว คติพจน์อันแพร่หลายของกรมหลวงราชบุรี แท้จริงมีอุดมการณ์สังคมนิยม (แนวปฏิรูปของคิงส์ลีย์) ดำรงอยู่เบื้องหลังความคิดทางสังคมการเมือง

อย่างไรก็ตาม บทอนุমানต่อความคิดเชิงสังคมนิยม/มนุษยธรรมนิยมของกรมหลวงราชบุรี อาจมิใช่เป็นเพียงการอ่านหรือการตีความเชิงตัวอักษรอย่างเดียว แต่ยังมีบางความเป็นจริงรองรับที่ชวนให้คิดคล้อย นอกเหนือจากเรื่องเล่าต่างๆ (ที่มักปรากฏในหนังสือวันรพี) เกี่ยวกับความเมตตากรุณาของกรมหลวงราชบุรีต่อบุคคลใกล้ชิด ลูกศิษย์หรือผู้ใต้บังคับบัญชาต่างๆ กรณีตัวอย่างที่กรมหลวงราชบุรีมีเมตตาช่วยเหลือต่อสามัญชนโดยเสนोज้าง เทียนวรรณ หรือ ต.ว.ส.วัฒนาโก (ปัญญาชนขบถหัวก้าวหน้าที่เคลื่อนไหวเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองและวัฒนธรรมศักดินาอันล้ำหลังต่างๆ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ จนถูกจับกุมลงโทษอย่างไม่ยุติธรรมยาวนานถึง ๑๗ ปี) เข้าทำงานในกระทรวงยุติธรรมสมัยที่ยังดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอยู่ทั้ง ๆ ที่เทียนวรรณเคยต้องโทษจำคุกยาวนาน แม้ก่อนหน้าที่เทียนวรรณจะต้องโทษจำคุก กรมหลวงราชบุรีก็มีเมตตาช่วยเหลือเกื้อกูลทั้งในด้านทรัพย์สิน (ให้ทุนพิมพ์หนังสือ) และทางด้านการศึกษา (ให้ความรู้ทางกฎหมาย) ยังการพ้นโทษจำคุกของเทียนวรรณภายหลังก็เกิดขึ้นหลังจากที่กรมหลวงราชบุรีได้มีโอกาสพบเทียนวรรณระหว่างที่พาฝรั่งไปตรวจดูคุกเมืองไทยจนได้ทราบว่าเทียนวรรณต้องโทษเพราะถูกกลั่นแกล้งจนถูกขังลิ้ม^{๒๖} นอกเหนือจากความสัมพันธ์ที่ดีต่อปัญญาชนขบถ (หรือปัญญาชนปฏิวัติคนแรกของสยามในทศวรรษของกุหลาบ สายประดิษฐ์/ศรีบูรพา) อย่างเทียนวรรณดังกล่าว ความเมตตารัก

^{๒๕}นอกจากชาร์ล คิงส์ลีย์ ที่เชื่อว่าเป็นตัวแบบอุดมคติแห่งชีวิตของกรมหลวงราชบุรีดังกล่าว เรายังพบชื่อของเฮนรี คิงส์ลีย์ (Henry Kingsley) น้องชายของชาร์ล คิงส์ลีย์ ซึ่งเป็นเพียงนักเขียนนวนิยายและนักผจญภัยที่ไม่มีงานเขียนหรือบทบาททางสังคมเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางสังคมหรือความเห็นอกเห็นใจต่อผู้ยากไร้ตามแนวทางสังคมนิยมแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน เรายังไม่สามารถตรวจพบงานเขียนของชาร์ล คิงส์ลีย์ ซึ่งเป็นที่มาโดยตรงของคติพจน์ที่กรมหลวงราชบุรีอ้างถึง แต่บางข้อคิด/คำคมของคิงส์ลีย์ที่แพร่หลายแม้ในปัจจุบันก็สะท้อนอุดมคติแห่งการเป็นผู้ให้หรือความสำคัญในการช่วยเหลือผู้อื่นคล้ายคลึงกับสิ่งที่กรมหลวงราชบุรีกล่าวอ้าง : จงทำให้มันเป็นกฎ และอธิษฐานต่อพระเจ้าได้ทรงโปรดช่วยให้เรารักษากฎนี้เอาไว้ให้ได้ ...ขอความเป็นไปได้ที่เราจะไม่เอนตัวลงนอน(ทุกคำคืน) หากไม่สามารถพูดได้ว่า ในวันนี้อย่างน้อยที่สุดเราได้ช่วยเหลือให้มนุษย์คนหนึ่งมีความสุขเฉลียวฉลาดมากขึ้น มีความสุขเพิ่มขึ้นและมีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิมใน Charles Kingsley Quotations, [https://www.quotetab.com/quotes/by-Charles Kingsley](https://www.quotetab.com/quotes/by-Charles_Kingsley).

^{๒๖}ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *เทียนวรรณ และกศร.กุหลาบ*, ๒๕๒๔, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ), หน้า ๑๖-๑๘ ; นิกร ทัสสโร, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๑๖๑-๑๖๒.

ที่กรมหลวงราชบุรีมีต่อพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ผู้นำเสนอความเห็นอันก้าวหน้าต่อรัชกาลที่ ๕ ในการจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินใหม่ ย่อมนับเป็นอีกกรณีตัวอย่างที่สมควรรำลึก

กรณีคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ถือเป็นเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญหนึ่งในสมัย ร.๕ ที่พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ร่วมกับพระเจ้าน้องยาเธอ ๓ พระองค์ (กรมพระนเรศวรฤทธิ์ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิต และพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ) และข้าราชการผู้ใหญ่ในสถานทูตอังกฤษและฝรั่งเศสร่วมลงนามในเอกสาร “คำกราบบังคมทูลฯ ร.ศ. ๑๐๓” ถวายความเห็นต่อรัชกาลที่ ๕ ให้มีการเปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครองให้มีการปกครองประเทศด้วยความยุติธรรม โดยการทำให้ราษฎรมีความคิดเห็นที่ถูกต้องและไม่ยึดติดอยู่แต่เพียงผู้เดียว จึงจะมีความรักต่อบ้านเมืองจนเห็นชัดว่า กรุงสยามเป็นเมืองของราษฎรและจะต้องบำรุงรักษาเพื่อได้ความสุขความเจริญความยุติธรรมเป็นไสรเสมอกันทั่วหน้ากันหมด ซึ่งไม่อาจทำได้ด้วยระบบการปกครองแบบเก่าซึ่งทุกอย่างอาศัยอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบัน จากแอบโซลูตโมนากี (Absolute Monarchy) ให้เป็นประเพณีที่เรียกว่า คอนสติติวชันแนลโมนากี (Constitutional Monarchy) รวมทั้งให้มีระบบคานันเตและให้มนุษย์มีความสุขเสมอกันและถือกฎหมายอันเดียวแก้ไขกฎหมายที่ล่าหลัง ป้องกันการคอร์รัปชันและข้อสำคัญคือให้มีเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออก^{๒๗} ภายหลังได้ทรงรับคำกราบบังคมทูลนี้ รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชดำรัสตอบ

^{๒๗}อ่านรายละเอียดของ “คำกราบบังคมทูลฯ ร.ศ.๑๐๓” ใน อาทิ, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติติยา กรรณสูตร, ๒๕๑๘ เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. ๒๔๑๗-๒๔๗๗, (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย), หน้า ๔๗-๘๑, ๘๙-๑๒๕ หรือ รศ.ดร.ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ๒๕๔๙, *ความคิดการเมืองไพร่กระฎุมพีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน), หน้า ๑๖๔-๑๗๗, ๓๘๔-๓๘๖: พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ (พ.ศ. ๒๓๙๔-๒๔๗๕) เป็นราชทูตองค์แรกของไทยประจำทวีปยุโรป (และราชทูตสยามในประเทศอื่น ๆ รวม ๑๒ ประเทศ) เป็นปัญญาชนฝ่ายเจ้าที่มีสติปัญญาและความสามารถโดดเด่นยิ่งคนหนึ่ง สำเร็จการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยลอนดอน เป็นคนรุ่นใหม่ที่เป็นกำลังสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของรัชกาลที่ ๕ จนมีราชทินนามลือว่าเป็นเสมือนกระดูกสันหลังของในหลวงรัชกาลที่ ๕ กำเนิดที่มาของคำกราบบังคมทูลฯ เกี่ยวพันกับความวิตกกังวลของรัชกาลที่ ๕ ต่อเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่อังกฤษยึดครองพม่าได้และจับพระเจ้าแผ่นดินพม่าไป จึงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ให้แสดงความเห็นต่อปัญหาดังกล่าวทุกอย่างให้เต็มปัญญาความคิด พระองค์เจ้าปฤษฎางค์จึงนำพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ ไปประชุมปรึกษาพระเจ้าน้องยาเธอทั้งสามพระองค์ที่อยู่ต่างประเทศและข้าราชการผู้ใหญ่อื่น และท้ายสุดตกลงจะทูลเกล้าถวายความเห็นร่วมกันรับผิดชอบต่อในหลวงรัชกาลที่ ๕ จนปรากฏเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ที่สำคัญดังกล่าว

ความเห็นดังกล่าวด้วยดีโดยชี้ให้เห็นความจำเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปรัฐบาล/ระบบราชการ ส่วนการปฏิรูปอย่างอื่นให้ถือเป็นเรื่องอนาคต^{๒๘} เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นตามมาก็คือพระองค์เจ้าปฤษฎางค์และเจ้านายทุกพระองค์ที่ลงนามในหนังสือกราบบังคมทูลได้ถูกเรียกตัวกลับประเทศไทยต่อมา โดยผลร้ายท้ายสุดปรากฏชัดในเส้นทางชีวิตที่พลิกผันเลวร้ายหลังจากนั้นของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ที่ได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอัครราชทูตเดินทางกลับประเทศและเผชิญความตกต่ำในหน้าที่การงานถึงขนาดคิดฆ่าตัวตาย กระทั่งต้องลาออกจากราชการไปบวชเป็นพระภิกษุอยู่ที่ลังกาถึง ๑๕ ปี (ตั้งผู้ลี้ภัยการเมือง) จนเมื่อรัชกาลที่ ๕ สวรรคตจึงได้กลับประเทศแม้กระนั้นชีวิตบั้นปลายของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ยังคงตกอับตกระกำลำบากจนวาระสุดท้าย ถึงขนาดต้องไปทำงานเป็นเสมียนแปลภาษาอังกฤษในกระทรวงการต่างประเทศหรือรับจ้างสอนภาษาอังกฤษไปวัน ๆ พร้อมหนี้สินรุงรังจนไม่มีแม้แต่บ้านของตนเอง ในช่วงชีวิตที่ดูอาภัพยากไร้ของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์เช่นนี้เองที่กรมหลวงราชบุรีเข้ามากี่ยวข้องอุ้มชูจากความเมตตาช่วยเหลือหาบ้านให้อยู่อาศัยและมีวิสาสะด้วยอย่างเข้าอกเข้าใจในความคิด จนราวกับกรมหลวงราชบุรีเป็นบุคคลเพียงคนเดียวที่พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ให้ความเป็นมิตรและนับถือน้ำใจ/จริยวัตร^{๒๙} ความสัมพันธ์อันลึกซึ้งของบุคคลสำคัญระดับเจ้าทั้งสองพระองค์ (ซึ่งต่างมีปัญหาที่รัชกาลที่ ๕) น่าจะเปิดเผยจากข้อความบนรูปภาพของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ที่ส่งมอบให้ลูกศิษย์คนหนึ่งในช่วงบั้นปลายของชีวิต ภาพดังกล่าว (ฉายภายหลังการสิ้นพระชนม์ของกรมหลวงราชบุรีได้ไม่กี่วัน) มีข้อความที่พระองค์เจ้าปฤษฎางค์เขียนไว้เป็นภาษาอังกฤษ

^{๒๘}ในทรรคนะวิจารณ์ของสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ปัญหาการพัฒนาประเทศแต่นั้นมามีส่วนสัมพันธ์กับข้อวินิจฉัยของรัชกาลที่ ๕ เมื่อคราวไม่ทรงยอมรับสภาระแห่งคำกราบบังคมทูลฯ ร.ศ. ๑๐๓ ดังลึก ๆ เกี่ยวพันกับท่าทีของชนชั้นนำสยามต่อเรื่องความเป็นคนอันไม่เท่าเทียมกัน, อ้างใน รศ.ดร.ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ความคิดทางการเมืองไพร่ภุมพืแห่งกรุงรัตนโกสินทร์*, หน้า ๓๘๔ อนึ่งในครั้งที่เจ้าพระยาอภัยราชาฯ (นายโรลด์ ยัคมินส์) ได้ทูลแนะนำรัชกาลที่ ๕ ให้ทรงจัดตั้ง “มุนิชิปอล” (Municipal) หรือเทศบาลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารจัดการกันเองในหลวง ร.๕ ทรงเห็นแย้งว่ายังไม่ถึงเวลาและไม่เหมาะสมกับสภาพคนไทยขณะนั้น, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๖

^{๒๙}อ่านรายละเอียดใน ดร.สุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา, ๒๕๔๙ “พระองค์เจ้าปฤษฎางค์,” *ศิลปวัฒนธรรม*, ๒๗, ๔ : ๗๔ ; นิกร ทัสโล, *พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์*, หน้า ๓๗๒; ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *ความคิดการเมืองไพร่ภุมพืแห่งกรุงรัตนโกสินทร์*, หน้า ๑๖๖-๑๖๘; ศันสนีย์ วีระศิลป์ชัย, ๒๕๕๙, *เจ้าฟ้า เจ้าชายในพระพุทธเจ้าหลวง*, (พิมพ์ครั้งที่๓) (กรุงเทพฯ: มติชน), หน้า ๔๕-๔๖.

ซึ่งแปลความบางตอนได้ว่า นายเมื่อครั้งต้องสูญเสียพระสหายที่แท้และพระบิดาองค์ที่ ๒
กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งทรงเป็นผู้ยื่นเคียงข้างมนุษย์และผู้ทรงรักสยามชาติอย่างแท้^{๓๐}

ภาพลักษณ์ของกรมหลวงราชบุรีในแง่การเป็น ผู้ยื่นเคียงข้างมนุษย์และผู้ทรงรัก
สยามชาติอย่างแท้ ดูลงรอยกับคติพจน์ของกรมหลวงราชบุรีที่ว่า คนเราควรจะให้..หรือ
My life is service ถ้อยคำเทิดทูนต่อกรมหลวงราชบุรีว่าเป็นเสมือนพระบิดาองค์ที่ ๒ จาก
พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ที่มีอายุมากกว่ากรมหลวงราชบุรีเกิน ๒๐ ปี ย่อมสะท้อนความเคารพบูชา
อย่างยิ่ง และบางทีนี่อาจเป็นสิ่งบ่งชี้การยึดมั่นของกรมหลวงราชบุรีต่ออุดมคติแห่งการเป็น
ผู้ให้ผู้รับใช้ต่อผู้ยากไร้ตามที่อาจอนุมานว่าเป็นอุดมการณ์สังคมนิยม (แนวปฏิรูป) ที่เจริญรอย
ตามแนวคิดสังคมนิยมของคิงส์ลีย์ (Charles Kingsley) น่าคิดว่าหากการยึดมั่นต่ออุดมคติเชิง
มนุษยนิยมดังกล่าวเป็นจริง ใช่หรือไม่ว่าสิ่งนี้คือหลักธรรมะร่วมสมัยที่กรมหลวงราชบุรียึดถือ
เป็นสรณะสำคัญในชีวิต อย่างไรก็ตาม บทสรุปเชิง (ทดลองเสนอ) การตีความเช่นนี้จริง ๆ แล้ว
อาจมีใช่เรื่องใหม่ที่เดียนัก กว่า ๔ ทศวรรษผ่านมาในช่วงเวลาที่สังคมไทยอยู่ในกระแสสูงของ
ความคิดสังคมนิยมภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ บางข้อเขียนในหนังสือวันรพีในปี
พ.ศ. ๒๕๑๙ (ก่อนเกิดเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙) มีการกล่าวเทิดทูนกรมหลวงราชบุรีว่าเป็น
นักกฎหมายของประชาชน อันเป็นการตีความที่มีลักษณะเจือปนความคิดสังคมนิยม มีการปรับแปล
คติพจน์สำคัญของกรมหลวงราชบุรี : My life is service เสียใหม่ให้เป็น ชีวิตของข้าพเจ้า
คือการรับใช้ประชาชน (แทนที่ ชีวิตของฉันเกิดมาเพื่อรับใช้ประเทศชาติ ตามที่รับรู้ทั่วไป) และ
ให้ถือว่านี้คือ เจตนารมณ์ ๗ สิงหาคม ที่นักกฎหมายแท้จริงต้องรับใช้สังคมเช่นเดียวกับพระองค์
ที่ยึดถืออุดมคติเรื่องการช่วยเหลือผู้อื่นหรือควรจจะรับใช้ ไม่ควรคิดเป็นนายคน^{๓๑}

^{๓๐}ดร.สุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓; ศันสนีย์ วีระศิลป์ชัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖.

^{๓๑}กรรมการนิสิต นิติศาสตร์ จุฬาฯ, กรรมการประสานงานนักศึกษา นิติศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์, ชมรมนิติศึกษา ม.ธรรมศาสตร์, กลุ่มนิติศึกษา นิติศาสตร์ ม.รามคำแหง, ๒๕๑๙, หนังสือรพี ๑๙ คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, จุฬาฯ, รามคำแหง, หน้า ๓ นอกเหนือจากการตีความหมายวันรพีให้มีลักษณะก้าวหน้าแบบสังคมนิยม หรือมีเจตนารมณ์ ๗ สิงหาคม (นักกฎหมายที่รับใช้ประชาชน) ภายใต้บริบททางสังคมการเมืองที่ก้าวหน้าหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อุกฤษ มงคลนาวิน คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในช่วงขณะนั้น ยังเสนอแนวคิดเสรีนิยมทางกฎหมายให้นักกฎหมายสามัคคีกันร่วมสร้างรากฐานแห่งการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย และริเริ่มดำเนินการให้ วันรพีเป็นวันกฎหมายของชาติ เพื่อรณรงค์จัดวางรากฐานการปกครองโดยกฎหมายดังกล่าว, ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน, ๒๕๑๕, “วันรพี”, ใน คณะกรรมการจัดงานวันรพี ๒๕๑๘ คณะกรรมการนิสิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “วันรพี” ๒๕๑๘ ฉบับ “นักกฎหมายของประชาชน”, (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์), หน้า ๘.

และที่การอนุমানความคิดสังคมนิยมในอุดมการณ์ทางสังคมของกรมหลวงราชบุรี
ผู้มีสถานะเป็นพระราชโอรสองค์หนึ่งของรัชกาลที่ ๕ อาจดูเหมือนขัดเงินหรือย้อนแย้งอยู่ในที่
แต่ข้อมูลหลายส่วนที่กล่าวมาก็ดูไม่ห่างไกลเกินการอนุมандังกล่าวเสียทีเดียว การเห็นคล้อย
หรือเห็นต่างในการตีความข้างต้นอาจต้องพิจารณาเพิ่มเติมจากบางกรณีตัวอย่างที่ปรากฏในช่วง
ท้ายชีวิตของกรมหลวงราชบุรีที่มีตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ ในคดีความขัดแย้ง
ระหว่างบริษัทชุดคลอง (ที่มีเจ้าสกุลหนึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายสำคัญ) และราษฎรซึ่งเป็นชาวนา
หลายสิบคนที่ถูกฟ้องขับไล่ออกจากที่ดิน ภายหลังจากที่กรมหลวงราชบุรีทราบเรื่องความเดือดร้อน
ของราษฎร ได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือจนท้ายสุดคดีสิ้นสุดลงโดยการยกฟ้องโจทก์^{๓๒} เช่นเดียวกับ
ตัวอย่างสำคัญถัดไป อาจชวนให้ใคร่ครวญต่อปริศนาการดำรงอยู่ของอุดมการณ์สังคมนิยมลึก ๆ
ของกรมหลวงราชบุรี ดังเกี่ยวพันกับความขัดแย้งเชิงความคิด/นโยบายเรื่องการส่งออกข้าว
ระหว่างพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ กับกรมหลวงราชบุรีในฐานะเสนาบดีกระทรวง
เกษตรราธิการ สืบเนื่องจากสภาพปัญหาหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๑ เกิดการขาดแคลนอาหาร
ในประเทศต่าง ๆ การส่งออกข้าวไทยเป็นที่ต้องการอย่างมากทำให้เกิดการแข่งขันแย่งซื้อให้มีผลให้
ราคาข้าวในประเทศสูงขึ้น จนมีผู้เสนอความเห็นให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ประกาศปิดอ่าวห้ามส่งข้าวออกต่างประเทศ และท้ายสุดมีพระบรมราชโองการห้ามส่งข้าวออก
นอกประเทศ น่าสนใจที่การห้ามส่งข้าวออกดังกล่าวได้รับการคัดค้านได้แย้งก่อนหน้าจาก
กรมหลวงราชบุรีซึ่งสะท้อนจุดยืนเคียงข้างผลประโยชน์ชาวนา ต้องการให้ชาวนามีรายได้มากขึ้น
และให้นำระบบจัดเก็บภาษีมาแก้ปัญหาแทน^{๓๓}

^{๓๒}นิกร ทัสสโร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๒ - ๓๙๗ คดีฟ้องขับไล่ชาวนาออกจากที่ดินนี้ ในชั้นแรก
ศาลจังหวัดนครนายกมีคำพิพากษาให้ขับไล่ราษฎรออกไป ซึ่งสร้างความไม่พึงพอใจต่อกรมหลวงราชบุรี
ในการตัดสินคดีดังกล่าว ภายหลังกรมหลวงราชบุรีจึงทำหนังสือทูลเกล้ารัชกาลที่ ๖ ถึงข้อวิวาทที่เกิดขึ้นและ
วิจารณ์งานของบริษัทชุดคลองซึ่งเอาเปรียบราษฎรและรัฐบาล พร้อมเสนอให้มีผู้ชำนาญกฎหมายช่วยพิจารณา
ดังภายหลังกรมพระสวัสดิวัตน์วิศิษฎ์ อธิบดีศาลฎีกาได้ร่วมตรวจพิจารณาคดีนี้ด้วย ท้ายสุดศาลอุทธรณ์ข้าหลวง
พิเศษมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลเดิมและยกฟ้องโจทก์, ดูเพิ่มเติมใน สุนทรีย์ อาสะวีย์, ๒๕๓๐,
ประวัติคดีคลองรังสิต ๒๔๓๑-๒๔๕๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ม.ธรรมศาสตร์), หน้า ๑๙๕-๑๙๖.

^{๓๓}อ้างความใน นิกร ทัสสโร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑ ๙- ๔๒๑.

“การที่ข้าวแพงประชาชนส่วนมากไม่เดือดร้อน เพราะชาวไทยในเวลานี้ ส่วนใหญ่เป็นชาวนา การที่ข้าวแพงจึงทำให้ชาวนามีรายได้มากขึ้น การทำนาเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน บางปีก็เคราะห์ร้าย ฝนแล้งหรือน้ำมากไป บางปีก็เคราะห์ดีรำรวย หน้าที่ของรัฐบาลก็คือตั้งตัว เป็นกลาง จำต้องปล่อยให้ราษฎรพวกนี้รำรวยในเวลาที่เหมาะสม รัฐบาลไม่ควรไปตัดรอน ผลประโยชน์ของชาวนาซึ่งเป็นประชาชนไทยส่วนใหญ่.....เพราะเวลาชาวนาเคราะห์ร้ายทำนา ไม่ได้ด้วยเหตุผลต่าง ๆ.....ชาวนายังทนได้ รัฐบาลควรหาทางแก้ไขที่มีใช้เป็นทางผลาญชาวนา โดยการตัดราคาข้าวเปลือกลง...(และเมื่อปิดทางส่งข้าวออกนอกประเทศ)..ราคาข้าวต่ำลง... ข้าวเปลือกไม่มีราคา ชาวนาก็ร้องลั่นเสียงลั่น เสียงร้องชาวนานั้นจะทำให้แผ่นดินกระเทือน ยิ่งเสียกว่าที่คนกรุงเทพฯร้องเดี๋ยวนี้(เรื่องข้าวแพง).... ฉะนั้นเมื่อคิดถึงประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวมแล้ว ข้าวแพงเป็นสิ่งที่ดี ในขณะที่เดียวกันชาวนาผู้มียาได้เพิ่มขึ้น ๓-๔ เท่า ก็ไม่ควร รังเกียจที่จะยอมเสียภาษีให้มากขึ้น...โดยรัฐบาลลดภาษีให้ผู้เดือดร้อนที่ต้องซื้อข้าวแพง เพื่อเป็นการช่วยเหลือ...”

แม้การคัดค้านนโยบายห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศของกรมหลวงราชบุรีจะไม่ ประสบความสำเร็จ แต่เป็นกรณีตัวอย่างสำคัญที่อาจสะท้อนอุดมการณ์ความคิดของกรมหลวง ราชบุรีที่ยืนอยู่เคียงข้างผลประโยชน์ของชาวนาที่เป็นคนส่วนใหญ่มากกว่าคนกรุงเทพฯ ที่ร้องเรื่องข้าวแพง น่าคิดเพิ่มเติมท้ายสุดว่าหากอุดมการณ์สังคมนิยมของกรมหลวงราชบุรี ดำรงอยู่จริง เป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการเก็บงำความคิดนี้ไว้ในยุคที่ปกครองโดยระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์และไม่พร้อมหรือไม่ยอมรับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ก้าวหน้า มากขึ้น แน่แน่นอนว่าเหตุการณ์เกี่ยวกับคำกราบบังคมทูลฯ ร.ศ. ๑๐๓ และปฏิกริยาตามมาของ รัชกาลที่ ๕ รวมทั้งชะตากรรมภายหลังของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ย่อมเป็นที่รับรู้รับทราบดีของ กรมหลวงราชบุรีซึ่งอยู่ในแวดวงเจ้าด้วยกัน แม้ช่วงที่เกิดเหตุการณ์จริงนั้นจะอยู่ในช่วงเยาว์วัย อยู่มาก ความระมัดระวังในการแสดงออกทางการเมืองย่อมเป็นสิ่งที่กรมหลวงราชบุรีย่อม ตระหนักรู้แม้ในช่วงปลายชีวิตจะไม่หวั่นเกรงยื่นมือให้ความช่วยเหลือชีวิตที่ตกอับของ คนนอกคอกอย่างพระองค์เจ้าปฤษฎางค์อย่างเปิดเผยก็ตามที อย่างไรก็ตาม หากกล่าวในเชิง เปรียบเทียบอุดมการณ์สังคมนิยมซึ่งเป็นปริศนาในตัวของกรมหลวงราชบุรี พระองค์อาจไม่ประสบ โอกาสหรือโชคดีเท่าหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ (พ.ศ. ๒๔๓๑-๒๔๙๖) เจ้าอีก พระองค์หนึ่งที่มีอุดมการณ์สังคมนิยมเฟเบียน (Fabian Socialism) ที่มีชีวิตอยู่ร่วมสมัยกับ กรมหลวงราชบุรีและกล้าประกาศอุดมการณ์สังคมนิยมอย่างเปิดเผยภายหลัง หม่อมเจ้าสกล วรรณากรจัดเป็นเจ้าแหวกชนบทที่ได้รับฉายาจากนักการทูตสหรัฐอเมริกาว่า เจ้าชายนักรสังคมนิยม (The Socialist Prince) โดยเป็นโอรสของกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ (ผู้เป็นคู่ความขัดแย้งสำคัญ

กับกรมหลวงราชบุรีในคดีพิพาทระกา) ท่านสำเร็จการศึกษาด้านประวัติศาสตร์และเศรษฐกิจจาก มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ในยุคสมัยที่แนวคิดสังคมนิยมเฟื่องฟู (ซึ่งมีศรัทธาเชื่อถือต่อสังคมนิยม แนวคริสเตียนของชาร์ล ดิงส์ลีย์เช่นกัน) กำลังมีอิทธิพลแพร่หลายในอังกฤษ ในช่วงท้ายชีวิต หม่อมเจ้าสกลวรรณกรเปิดเผยตนว่าเป็นนักสังคมนิยมเฟื่องฟูและเป็นภาคีสมาชิกของสมาคมเฟื่องฟูมานานมากกว่า ๔๐ ปี แล้ว^{๓๔} อย่างไรก็ตาม ตลอดยุคสมัยแห่งสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หม่อมเจ้าสกลวรรณกรอำพรางอุดมคติแบบสังคมนิยมอย่างสงบเงียบมาโดยตลอด ขณะรับราชการตามปกติ กระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตย ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ หม่อมเจ้าสกลวรรณกรได้เข้าช่วยเหลืองานกับคณะราษฎรอย่างแข็งขัน และได้รับความไว้วางใจอย่างมากจากรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งมีบทบาทในการปกป้องสนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจแนวสังคมนิยม (เชิงปฏิรูป) ของนายปรีดี พนมยงค์ ที่เป็นปัญหาสำคัญจนเกิดการรัฐประหาร (๑ เมษายน ๒๔๗๖) โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา และการบีบบังคับ (เชิงเนรเทศ) ให้นายปรีดีต้องเดินทางออกนอกประเทศ^{๓๕}

^{๓๔}อ่านรายละเอียดในบทความต่อเนื่องของ ญัฐพล ใจจริง, “เจ้าแหวกชนบ: หม่อมเจ้าสกลวรรณกรกับฉายา ‘the socialist prince’,” *มติชนสุดสัปดาห์*, (๒๖ กุมภาพันธ์-๔ มีนาคม ๒๕๖๔): ๓๐ ; “เจ้าแดง : หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ,” *มติชนสุดสัปดาห์*, (๒๖ มีนาคม-๑ เมษายน ๒๕๖๔): ๓๐ ; “ขัตติยะผู้มีหัวใจให้ผู้ถูกกดขี่ : หม่อมเจ้าสกลวรรณกร,” *มติชนสุดสัปดาห์*, (๒-๘ เมษายน ๒๕๖๔): ๓๐ ; สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๓.

^{๓๕}อ่านรายละเอียดบทบาทของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรในการทำงานร่วมกับคณะราษฎรเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม รวมทั้งการร่วมมือกับปรีดี พนมยงค์ในการจัดตั้งพรรคสหชีพซึ่งจัดเป็นพรรคการเมืองแนวสังคมนิยม (ปฏิรูป) ใน บทความของญัฐพล ใจจริง ที่เพิ่งอ้างก่อนหน้า และ ญัฐพล ใจจริง, “หม่อมเจ้าสกลฯและนายปรีดี พนมยงค์กับการสถาปนาเทศบาลในระบอบประชาธิปไตยไทย”, *มติชนสุดสัปดาห์*, (๑๙-๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔): ๓๐.

- ๓ -

จินตนาการต่อกรมหลวงราชบุรีในสถานะผู้นำประชาธิปไตยสยาม

ขบถ ร.ศ. ๑๓๐ และจินตนาการต่อกรมหลวงราชบุรีในตำแหน่ง ประธานาธิบดีภายใต้ระบอบสาธารณรัฐ

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาเทียบเคียงกับกรมหลวงราชบุรีซึ่งคติพจน์ในการดำรงชีวิตมีนัยให้ตีความได้ในแนวทางสังคมนิยมดังกล่าวมา แม้กรมหลวงราชบุรีจะมีพระชนม์ชีพสั้น (๔๕ ชันษา) เกินกว่าจะได้เห็นการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตย (เกิดขึ้น ๑๒ ปีหลังการสิ้นพระชนม์ที่ฝรั่งเศส) เหมือนหม่อมเจ้าสกลวรรณกร หรือไม่อาจมีโอกาสดูแสดงตนว่าแท้จริงแล้วมีอุดมการณ์การเมืองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยเหมือนคิงส์ลีย์ (Charles Kingsley) ใช่หรือไม่ แต่ความพยายามสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่ล้มเหลวสมัยรัชกาลที่ ๖ หรือ กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่กรมหลวงราชบุรียังมีชีวิตอยู่กลับเผยข้อเท็จจริงชวนพิศวงเล็ก ๆ ต่อปัญหาจุดยืนทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของพระองค์

กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ซึ่งมี ร.อ. ขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) เป็นผู้นำการก่อการเกิดขึ้นไม่ถึง ๑ ปีหลังการสวรรคตของรัชกาลที่ ๕ (หรือ ๑ ปี หลังกรณีอื้อฉาวคดีพญาระกา) แม้การก่อการนี้จะล้มเหลวเพราะข่าวการกบฏรั่วไหล (จากหนึ่งในสมาชิกผู้ร่วมก่อการ) ถึงรัชกาลที่ ๖ จนทำให้บรรดาผู้ก่อการถูกจับกุมและลงโทษจำคุกถ้วนหน้า^{๓๖} แต่ความน่าสนใจอยู่ที่แผนการปฏิวัติประชาธิปไตยของฝ่ายกบฏที่มีการเปิดเผยในภายหลังโดยมีข้อมูลบางส่วนพาดพิงถึงกรมหลวงราชบุรี จากการประชุมของฝ่ายกบฏที่มีข้อถกเถียงสำคัญหนึ่งเกี่ยวกับการเลือกระบบการปกครองใหม่เข้ามาแทนที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความเห็นต่อรูปแบบการปกครองใหม่แตกเป็นสองแนวระหว่างฝ่ายประนีประนอมที่เสนอให้มีระบบกษัตริย์ที่มีอำนาจจำกัดได้รัฐธรรมนูญ (Limited monarchy) และฝ่ายผู้ก่อการที่เป็นคนหนุ่มที่ต้องการ

^{๓๖}ศึกษารายละเอียดกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ได้ในอาทิ ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์, และ ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์, *หมอลือรำลึก : ภาคปฏิวัติครั้งแรกของไทย ร.ศ. ๑๓๐*, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานศพ ร.อ. ขุนทวยหาญพิทักษ์ (นายแพทย์เหล็ง ศรีจันทร์) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม ๑๙ เมษายน ๒๕๐๓, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กิมหลิงวน) ; แดมสุข นุ่มนนท์, ๒๕๒๒, *ยังเติร์กครั้งแรก กบฏ ร.ศ. ๑๓๐*, (กรุงเทพฯ: เรืองศิลป์), อัจฉราพรภุมพิศมัย, ๒๕๔๐, *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ : กบฏเพื่อประชาธิปไตย แนวคิดทหารใหม่*, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิสาหการ)

เห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากโคนเป็นระบอบสาธารณรัฐ (Republic) ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำประเทศแทนกษัตริย์^{๓๗} เรื่องน่าสนใจคือ มีการเตรียมเสนอชื่อตัวบุคคลขึ้นเป็นผู้นำสูงสุดในระบอบการปกครองใหม่ โดยฝ่ายที่ประสงค์ให้มีระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐซึ่งล้วนเป็นคนหนุ่มรุ่นใหม่ส่วนใหญ่มีข้อเสนอสำคัญว่าจะทูลเชิญกรมหลวงราชบุรีขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนแรกแห่งสาธารณรัฐสยามดังปรากฏจากการประชุมของคณะผู้ก่อการ^{๓๘}

“.....ถ้าตกลงจะให้ประเทศสยามปกครองอย่างลิมิตเด็ดมอนากี้แล้ว เมื่อสมาคมนี้มีกำลังพอนัยว่าจะทำเป็นสองอย่างคือ ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาโดยลະม่อมหรือมิฉะนั้นจะยกกำลังเข้าล้อมพระราชวัง แล้วบังคับให้ทรงละพระราชอำนาจลงมาอยู่ใต้กฎหมายหรือเปลี่ยนพระเจ้าแผ่นดิน.....ถ้าตกลงจะให้ประเทศสยามปกครองอย่างรีปบลิกก็จะเชิญเสด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ขึ้นเป็นประธานาธิบดี.....”

สมควรคิดต่อว่าเพราะเหตุใดคนหนุ่มผู้คิดก่อการปฏิวัติประชาธิปไตยครั้งแรกจึงมีความเชื่อมั่นศรัทธาให้ลูกกษัตริย์อย่างกรมหลวงราชบุรีขึ้นมาดำรงตำแหน่ง (ว่าที่) ประธานาธิบดี ผู้นำประชาธิปไตยคนแรกของสยาม แม้คำตอบเชิงบันทึกประวัติศาสตร์จะยังไม่ปรากฏชัดแต่เป็นไปได้มากกว่าผู้เสนอชื่อกรมหลวงราชบุรีดังกล่าว (ซึ่งมาจากสมาชิกผู้ก่อการฝ่ายพลเรือน) จักศรัทธาเชื่อมั่นในอุดมการณ์ส่วนพระองค์ที่ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อประชาชนหรือการรับใช้ช่วยเหลือผู้อื่นซึ่งสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญสูงสุดต่อประชาชน ทั้งเป็นอุดมการณ์ที่กลมกลืนกับการปกครองแบบสาธารณรัฐที่ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคแท้จริงของประชาชนและเป็นสังคมที่ไม่มีใครเป็นข้าเจ้าบ่าว

^{๓๗}มติการประชุมครั้งแรก ๆ กลุ่มที่สนับสนุนแนวถอนรากโคนมีชัยเหนือแนวทางประนีประนอมแม้แต่รอ.ขุนทวยหาญพิทักษ์ (หม่อมเหล็ง) ผู้เป็นหัวหน้าผู้ก่อการก็สนับสนุนแนวทางการปกครองแบบ “รีปบลิก” (Republic) มากกว่า “ลิมิตเด็ด มอนากี้” (Limited Monarchy) โดยเห็นว่าหากสยามปกครองแบบลิมิตเด็ด มอนากี้กษัตริย์อาจกลับไปอยู่เหนือกฎหมายแบบเดิมได้อีกในท้ายสุด อย่างไรก็ตาม หลังมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกผู้ร่วมก่อการก่อนการลงมือปฏิบัติ ที่ประชุมกลับมีมติสนับสนุนไปในทางลิมิตเด็ด มอนากี้มากกว่าฝ่ายรีปบลิกเพียงเล็กน้อย, ใน ญัฐพล ใจจริง, (๒๕๕๕), “สยามบน ‘ทางสองแพร่ง’ : ๑ ศตวรรษของความพยายามปฏิวัติ ร.ศ. ๑๓๐,” *ศิลปวัฒนธรรม*, ๓๓ (๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕): ๗๙-๘๐, ๙๒.

^{๓๘}นิกร ทัสโล, เรื่องเดียวกับ, หน้า ๓๘๓ ดูเพิ่มเติม, แถมสุข นุ่มนนท์, ๑๕๒๒, ฟันอดีต, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์, หน้า ๑๘-๑๙, ๓๘-๓๙, ๕๙-๖๑ ; อัจฉราพร กมฺพพิสมัย, *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ กบฏเพื่อประชาธิปไตย : แนวคิดทหารใหม่*, หน้า ๑๘๖-๗ หรือ ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์, “เผยบันทึกผู้วางแผน ‘กบฏ ร.ศ. ๑๓๐’ เมื่อทหารหนุ่มประชุมลับถามหาอนาคตของประเทศ,” *ศิลปวัฒนธรรม*, (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐) สืบค้นจาก <https://www.silpa-mag.com/history/article30984>

นายกอีกต่อไป ขณะเดียวกันความเป็นผู้นำทางกฎหมายที่กล้าหาญรักความเป็นธรรมและต้องการเห็นการปกครองโดยกฎหมายภายใต้อิสระแห่งตุลาการแท้จริง น่าจะสอดคล้องกับอุดมการณ์ของผู้ก่อการ ร.ศ. ๑๓๐ ซึ่งลึกๆ เชื่อมั่นในการปกครองโดยหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ปราศรัยให้มี การจัดการปกครองดีโดยใช้กฎหมายและแบบธรรมเนียมที่ยุติธรรมซึ่งไม่กดขี่และเบียดเบียนให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน รวมทั้ง ควรให้พระเจ้าแผ่นดินอยู่ใต้กฎหมาย เพราะจะเป็นสมมุติรัฐบาลไม่ได้^{๓๙} อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ร่วมก่อการบางส่วนเสนอชื่อกรมหลวงราชบุรีให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในระบบการปกครองใหม่ที่ไฝฝืน อาจเป็นคนละประเด็นกับความถูกต้องเหมาะสมของตัวบุคคลในความเป็นจริง(ซึ่งไม่อาจพิสูจน์ทราบได้เพราะความล้มเหลวของการกบฏ) รวมทั้งอาจเป็นคนละเรื่องกับการเห็นดีเห็นชอบหรือการมีส่วนร่วมสนับสนุนของกรมหลวงราชบุรีต่อการก่อการดังกล่าว ณ ปัจจุบันไม่ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ทั้งในเชิงข้อเขียนหรือบทสัมภาษณ์ใดๆ เกี่ยวกับการกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ที่กล่าวถึงบทบาทหรือการมีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ของกรมหลวงราชบุรี หาไม่แล้วคงต้องมีการไต่สวนพิจารณาโทษกรมหลวงราชบุรีอย่างไม่มีข้อสงสัย ตรงกันข้ามกลับมีเรื่องเล่าที่ชวนเร้าใจว่าภายหลังการจับกุมผู้ก่อการกบฏได้เพียง ๒-๓ วัน กรมหลวงราชบุรีได้เข้าพบกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้จับกุมตัวเอง^{๔๐}

^{๓๙}ดู “บันทึกว่าด้วยความเสื่อมชาม(ทราวม)และความเจริญของประเทศ” ของร้อยเอกขุนทวยหาญพิทักษ์ และคำให้การนายร้อยตรีบรรจบ (จำเลยในคดีกบฏ ร.ศ. ๑๓๐) ใน ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ๒๕๔๙, *กำเนิดและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน*, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ), หน้า ๑๔๕-๑๔๘.

^{๔๐}พูนพิสมัย ดิศกุล, พระราชวงศ์จักรี ตอน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ (สำเนาเอกสารฉบับพิมพ์ดีด), หน้า ๒๔๗ อ้างถึงใน, วรชาติ มีชูบท, เบื้องหลัง เบื้องหลัง ในพระราชบันทึกเรื่อง “ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖,” (กรุงเทพฯ: มติชน), หน้า ๑๐๗-๑๐๘ นำเชื่อว่าก่อนการจับกุมผู้ก่อการกบฏ (๑ มีนาคม ๒๔๕๔) ข่าวเรื่องการเสนอตั้งกรมหลวงราชบุรีให้เป็นประธานาธิบดีได้เป็นที่รับรู้ของราชสำนักเรียบร้อยแล้ว อันเนื่องจากรายงานลับ (การประชุมของผู้ก่อการฯ) ของ ร.อ.ยุทธ (แต้ม คงอยู่) หรือ ร.อ.หลวงสินาดโยธารักษ์ ผู้ร่วมก่อการที่ทรยศหักหลัง ที่แจ้งต่อทางราชการว่าฝ่ายขบถวางแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสาธารณรัฐและเปิดประชุมใหญ่เลือกประธานาธิบดีชั่วคราวที่คาดว่าจะยกกรมหลวงราชบุรีขึ้นเป็น อานรายละเอียดใน, แดมสุข นุ่มนนท์, *ยังเติร์กุ่นแรก กบฏ ร.ศ. ๑๓๐*, หน้า ๓๖-๓๗ (หลังความล้มเหลวของฝ่ายขบถ ร.อ.ยุทธได้รับการส่งเสริมจนเติบโตใหญ่เป็นพันเอกพระยากำแพงราม ทว่าภายหลังการปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เขาต้องจบชีวิตลงด้วยการทำอัตวินิบาตกรรมหลังความพ่ายแพ้ของกบฏวรวรเดช) หลังเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงบันทึกเชิงวิจารณ์ต่อแนวความคิดสังคมนิยมอย่างละเอียด จนมีการตั้งข้อสังเกตว่าอาจเกี่ยวข้องกับการที่พวกก่อการ ร.ศ. ๑๓๐ ต้องการเปลี่ยนรูปการปกครองเป็นสาธารณรัฐจนทำให้รัชกาลที่ ๖ ทรงเข้าพระทัยว่าเป็นการนำเอาลัทธิสังคมนิยมมาใช้ด้วย.

“..... หม่อมฉันมาให้ทรงจับในหน้าที่ราชการ I came to be arrest by your authority as the Minister of Interior” เสด็จพ่อ(กรมพระยาดำรงฯ)ตรัสถามว่า “ทำไมกัน” ท่านตอบว่า “เพราะพวกขบถมันจะตั้งหม่อมฉันเป็นประติเดนต์คนแรก” เสด็จพ่อทรงพระสรวลแล้วตรัสว่า “คิดมาก ไปเฝ้าพระเจ้าอยู่หัวด้วยกันเถิด”เสด็จพ่อทรงเล่าภายหลังว่า พระเจ้าอยู่หัวทรงทอดกรมราชบุรีแล้วตรัสว่า “ทั้งนี้เพราะเจ้าพี่ไม่ทรงทำงานกันเท่านั้นเอง” แล้วก็เลยโปรดเกล้าฯ ให้กรมราชบุรีทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการต่อมา.....”

อย่างไรก็ตาม นำสังเกตเพิ่มเติมว่าการแต่งตั้งให้กรมหลวงราชบุรีเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการภายหลังเกิดเหตุการณ์กบฏได้เพียงเดือนเดียวปรากฏขึ้นพร้อมข่าวลือในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์ว่า การโปรดเกล้าฯ ให้พระองค์ดำรงตำแหน่งในกระทรวงเกษตรราธิการที่ไม่ทรงถนัดทั้งที่ทรงเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ทำให้เกิดความสงสัยว่าคงเป็นเพราะพวกกบฏสนับสนุนให้กรมหลวงราชบุรีเป็นประธานาธิบดีจึงทำให้ถูกเพ่งเล็งและย้ายงานให้อยู่ห่างไกลลูกน้องเดิม ขณะที่ข่าวลือเรื่องนี้สร้างความไม่พอใจพระทัยแก่รัชกาลที่ ๖ มากพร้อมทรงอธิบายว่าไม่เกี่ยวอะไรกับกบฏเลยเป็นเพียงเรื่องแล้วแต่ใครจะพูด แก้อะไรไม่ได้^{๕๐}

พระยามานวราชเสวี กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ และการปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

นอกเหนือจากผลพวงของกรณีกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ที่นำไปสู่การยอมรับตำแหน่งเสนาบดีของกรมหลวงราชบุรีในกระทรวงที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือการศาลยุติธรรม ข้อมูลที่อาจดูชวนให้คิด/จินตนาการเพิ่มเติมคือคำบอกเล่า (ภายหลังการถูกจับกุม) ของสมาชิกผู้ร่วมก่อการบางคนทีกล่าวพาดพิงถึงนายปลอด ณ สงขลา หรือที่รู้จักแพร่หลายในภายหลังคือพระยามานวราชเสวี ลูกศิษย์ที่รับใช้ใกล้ชิดกับกรมหลวงราชบุรี (ต้นกำเนิดเรื่องเล่า My life is service) ดังเล่าว่านายปลอดได้รับปากคำเข้าร่วมก่อการขบถด้วยน้ำใจนักปฏิวัติเหมือนกัน^{๕๑} อย่างไรก็ตาม

^{๕๐}แกมสุข นุ่มนนท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗.

^{๕๑}คำบอกเล่าของนายอุทัย เทพหัสดิน ณ อยุธยา หนึ่งในสมาชิกคนสำคัญฝ่ายพลเรือนของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ ซึ่งทำงานอยู่ที่กองล่ามกระทรวงยุติธรรมใกล้ชิดกับนายปลอด ณ สงขลา (ซึ่งมีอายุไล่เลี่ยกันโดยต่างเริ่มรับราชการในกองล่ามเป็นล่ามแปลภาษาอังกฤษ กระทรวงยุติธรรมเช่นกัน) อ้างใน ร.ต. เจริญศรีจันทร์, รต.เนตร พูนวิวัฒน์, ๒๕๕๖, ปฏิวัติ ร.ศ. ๑๓๐, ณัฐพล ใจจริง (บรรณาธิการ), (กรุงเทพฯ: มติชน), หน้า ๖๐-๖๑ ; รต.เนตร พูนวิวัฒน์, “เผยแพร่ที่ผู้วางแผน ‘กบฏ ร.ศ. ๑๓๐’ เมื่อทหารหนุ่มถามหาอนาคตของประเทศ”.

คำบอกเล่าของนายอุทัยที่ปรากฏในข้อเขียนนี้อาจมีปัญหาที่สมควรสอบค้นความเป็นจริงเพิ่มเติมจากการที่นายอุทัยแจ้งว่านายปลอด ณ สงขลา รับปากเข้าร่วมก่อการแล้วแต่ไม่ได้ไปร่วมประชุมเตรียมการกับคณะผู้ก่อการเนื่องจากบังเอิญได้เดินทางไปเรียนในต่างประเทศเสียก่อนที่ จะมีการเปิดการประชุม^{๔๓} ความไม่ลงรอยของข้อมูล/คำบอกเล่ากับข้อเท็จจริงเกี่ยวพันกับการเดินทางไปเรียนกฎหมายในต่างประเทศของนายปลอด ซึ่งงานเขียนทั่วไปเกี่ยวกับประวัติชีวิตของนายปลอด/พระยามานวราชเสวีล้วนกล่าวว่าไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. ๒๔๕๖^{๔๔} ภายหลังจากเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ จะอย่างไรก็ตาม แม้การพิสูจน์ชี้ชัดต่อการมี “น้ำใจนักปฏิวัติ” ของนายปลอด/พระยามานวราชเสวีในกรณี กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ อาจยังมีความเคลือบแคลงอยู่ แต่ความเป็นลูกศิษย์ที่ผูกพันใกล้ชิดกับ กรมหลวงราชบุรีย้อมเป็นความจริงที่ปราศจากข้อสงสัย^{๔๕} หากกล่าวเพิ่มเติมต่ออุดมการณ์ ประชาธิปไตยของพระยามานวราชเสวี เป็นไปได้สูงที่อย่างน้อยในช่วงวัยหนุ่ม พระยามานวราชเสวี ผู้เป็นแหล่งกำเนิดของเรื่องเล่าสำคัญเกี่ยวกับคดีพจน์ในชีวิตของกรมหลวงราชบุรี จะซึมซับอุดมคติความสำนึกทางสังคมของกรมหลวงราชบุรีอย่างมาก แม้ที่สุดแล้วพระยามานวราชเสวีอาจไม่มีชื่อปรากฏชัดเจนในฐานะผู้ก่อการที่พยายามปฏิวัติประชาธิปไตยครั้งแรก ในกรณี ร.ศ.๑๓๐ แต่ภายหลังจากความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งปรีดี พนมยงค์ ผู้นำทางความคิดของการเปลี่ยนแปลงฯกล่าวยืนยันว่าการปฏิวัติ ๒๔๗๕ เป็นการกระทำต่อเนื่องจากการพยายามก่อการเมื่อครั้ง ร.ศ. ๑๓๐ พระยามานวราชเสวีกลายเป็น นักกฎหมายคนสำคัญที่ปรีดีให้ความเคารพนับถือ และได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่ง

^{๔๓}ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์, ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๑.

^{๔๔}ดูอาทิ, พระยามานวราชเสวี-โรงเรียนเทพศิรินทร์ ใน <https://www.debsirin.ac.th> ; พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) ใน [https://th.wiki.pedia.org/wiki/พระยามานวราชเสวี_\(ปลอด_วิเชียร_ณ_สงขลา\)](https://th.wiki.pedia.org/wiki/พระยามานวราชเสวี_(ปลอด_วิเชียร_ณ_สงขลา))

^{๔๕}ดังแม้ภายหลังจากที่นายปลอดได้รับทุนหลวงไปเรียนกฎหมายที่อังกฤษ ปรากฏคำบอกเล่าว่า นายปลอดได้ไปพักอาศัยที่บ้านของจอห์น ไชมอน (John Allsebrook Simon) นักกฎหมาย/นักการเมืองที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ (ภายหลังได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และประธานศาลสูงสุด) ซึ่งเป็นสหยาของกรมหลวงราชบุรี อ่านรายละเอียดใน สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๑๓๐ ปี พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) หัวข้อ “มรดกของพระยามานวราชเสวีในระบบกฎหมายไทย”, จันทร์ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๓, ใน ๑๓๐ ปีพระยามานวราชเสวีฯ หัวข้อ-LAW TU สืบค้นจาก <https://www.law.tu.ac.th/summary-seminar-130years-phraya-manwaratsewi>

สำคัญทางการเมืองต่าง ๆ มากมายก่อนหน้าที่ฝ่ายคณะราษฎร (ปีกความคิดก้าวหน้าของ นายปรีดี) จะสูญเสียอำนาจจากการทำรัฐประหาร ๒๔๙๐^{๕๖} น่าสังเกตอย่างมากด้วยว่า ในช่วงแรกเริ่มของการทำรัฐประหาร ๒๔๙๐ ซึ่งมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ (ที่พระยามานวราชเสวีเป็นประธานคณะกรรมการร่างฯ) ฝ่ายผู้ยึดอำนาจได้นำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญชั่วคราว ๒๔๙๐ (รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่ม) มาเสนอให้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ๒ คน (กรมขุนชัยนาถนเรนทร และพระยามานวราชเสวี) ลงนามรับรอง แต่ที่สุดแล้วกลับมีกรมขุนชัยนาถฯ เพียงผู้เดียวเป็นผู้ลงนาม โดยที่พระยามานวราชเสวีไม่ได้ร่วมลงนามรับรองรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการทำรัฐประหารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและวิถีทางประชาธิปไตยดังกล่าวจนนำไปสู่ประเด็นนิพากษ์วิจารณ์สำคัญต่อความเป็นโมฆะหรือความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้^{๕๗} กรณีการไม่เต็มใจร่วมลงนามของพระยามานวราชเสวี ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาอันไม่ชอบธรรมและไม่ยอมให้คณะรัฐประหารเข้าพบตัว^{๕๘} ในท้ายสุดอาจถือเป็นบทบาททางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยของ

^{๕๖} ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ พระยามานวราชเสวีได้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางกฎหมายและการเมืองต่าง ๆ นับตั้งแต่การเป็นอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร) ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (๒๔๗๖), รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (๒๔๗๗-๒๔๗๘), ประธานสภาผู้แทนราษฎร/ประธานรัฐสภา (๒๔๗๙-๒๔๘๙), ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ และนับจากปี ๒๔๘๙ พระยามานวราชเสวีได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของรัชกาลที่ ๙ อภิรัฐมนตรี และองคมนตรี (๒๔๙๒-๒๕๑๗) น่าสังเกตด้วยว่าแม้พระยามานวราชเสวีจะมีผู้ร่วมก่อการ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แต่ก็รู้จักใกล้ชิดกับสมาชิกคณะราษฎรสายพลเรือน (นายตัว ลพานุกรม) ซึ่งเป็นน้องชายภรรยาของพระยามานวราชเสวี (ท่านผู้หญิงศรี) อ่างใน นรนิติ เศรษฐบุตร, “พระยามานวราชเสวี : ประธานสภาฯ ตอนประกาศสงครามกับสัมพันธมิตร” สืบค้นจาก <https://www.dailynews.co.th>article>

^{๕๗} ดูอาทิ, ปรีดี พนมยงค์, “ความเป็นโมฆะของรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๐”, <https://pridi.or.th>content>2020/11> ; ปรีดี พนมยงค์, ๒๕๒๖, *ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๔๔ ในข้อเขียนชิ้นนี้ ปรีดีชี้ว่าถ้ากรมขุนชัยนาถฯ ได้ปฏิบัติตามที่ปฏิญาณไว้ต่อรัฐสภา (จะรักษาและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ) และไม่ยอมลงพระนามแทนองค์พระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่ม...ระบบแห่งรัฐธรรมนูญใต้ตุ่มอันเป็นบ่อเกิดให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญต่อมาอีกหลายฉบับจนจำกันไม่ได้ก็ไม่อาจเกิดขึ้น หรือดูเพิ่มเติมใน, สุพจน์ ตานตระกูล, ๒๕๕๐, *ประวัติรัฐธรรมนูญ*, (นนทบุรี: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม), หน้า ๖๔-๕ ; สุชิน ตันติกุล, ๒๕๕๗, *รัฐประหาร ๒๔๙๐*, (กรุงเทพฯ: มติชน), หน้า ๙๘.

^{๕๘} สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, ๒๕๕๓, *แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐ และการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม*, (พิมพ์ครั้งที่ ๓) (กรุงเทพฯ: พี.เพรส), หน้า ๑๐๙-๑๑๐. พระยามานวราชเสวีได้หลบหนีจากบ้านหลังรัฐประหารได้ ๑ วัน ขณะที่ผู้แทนของคณะรัฐประหารไปที่บ้านเพื่อขอให้ลงนามในรัฐธรรมนูญ และไม่ว่าผู้แทนฯ จะพยายามอย่างไรก็ไม่ยอมให้พบตัว

พระยามานวราชเสวีที่ควรค่าการนับถือ และขณะเดียวกันอาจเป็นการกระทำเชิงปกป้อง ประชาธิปไตยครั้งสำคัญพร้อมๆ กับการสิ้นสุดอำนาจของคณะราษฎรปีกความคิดก้าวหน้าของ นายปรีดี พนมยงค์ อย่างไรก็ตาม สมควรกล่าวอย่างสมดุลด้วยว่าหลังชัยชนะของการทำ รัฐประหาร ๒๔๙๐ บทบาททางสังคมการเมืองของพระยามานวราชเสวีมิได้ยุติโดยสิ้นเชิง หากเปลี่ยนสถานะและบทบาทในลักษณะใกล้ชิดกับสถาบันกษัตริย์มากขึ้น เขาได้รับการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งเป็นอภิรัฐมนตรี/องคมนตรีอย่างต่อเนื่องยาวนาน (นับจากปี พ.ศ. ๒๔๙๐- ๒๕๑๗) แน่ละว่าสถานะและบทบาทของพระยามานฯ ในลักษณะนี้ย่อมเป็นอีกประเด็นที่ สมควรตรวจสอบเชิงวิพากษ์เช่นกันว่าเป็นความก้าวหน้าหรือถดถอยเชิงอุดมการณ์ของ พระยามานวราชเสวีในช่วงบั้นปลายแห่งชีวิต^{๔๔}

สังเขปประวัติทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยในช่วงหนึ่งแห่งชีวิตของพระยา มานวราชเสวีผู้เคยถูกกล่าวหาพิงพัวพันกับกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ดูจะเปิดเผยจุดยืนทางการเมือง ฝ่ายประชาธิปไตยในระดับสำคัญของเขา (อย่างน้อยในช่วงหนึ่งของชีวิต) อันแตกต่างจากกรณี ของกรมหลวงราชบุรี (บุคคลต้นแบบหนึ่งแห่งชีวิตของพระยามานวราชเสวี) ที่ด่วนจากโลกนี้ไป ก่อนการเปิดเผยจุดยืนทางการเมืองที่แท้จริงของพระองค์ อย่างไรก็ตาม สมควรกล่าวย้อนหลัง เพิ่มเติมด้วยว่าความคลุมเครือในกรณีขบถ ร.ศ. ๑๓๐ ต่อเหตุผลที่มาของการปรากฏชื่อกรมหลวง ราชบุรีในฐานะ (ว่าที่) ประธานาธิบดีคนแรกของสยาม แม้จะสะท้อนความศรัทธาเชื่อมั่นต่อ

^{๔๔}งานเขียนเชิงประวัติศาสตร์-การเมืองที่น่าสนใจของณัฐพล มีการจัดแบ่งกลุ่มนักกฎหมายไทย ที่มีความขัดแย้งแตกต่างทางอุดมการณ์ (โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของพระมหากษัตริย์) ภายหลัง การปฏิวัติ ๒๔๗๕ แยกออกเป็น ๒ สำนักสำคัญ คือ สำนักจารีตประเพณี (Traditionalism) ที่มีแนวคิดเชิงอนุรักษ์ นิยมเชื่อเรื่องพระราชสถานะและอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีมาแต่โบราณ และดำรงอยู่เหนือบริบท และสำนักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งเน้นการจำกัดอำนาจรัฐ การแบ่งแยกอำนาจและการสร้างกลไก การตรวจสอบอำนาจต่อทุกสถาบันการเมือง นักกฎหมายที่อยู่ในสำนักจารีตประเพณีส่วนใหญ่จบจากอังกฤษ และมีความใกล้ชิดเจ้านาย พระยามานวราชเสวีถูกจัดให้เป็นนักกฎหมายในสำนักนี้เช่นเดียวกับ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาศรีวิสารวาจา พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตชาติ หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธ์ ฯลฯ ส่วนนักกฎหมายในสำนักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นกลุ่มนักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะราษฎรและเป็นนักกฎหมาย สายฝรั่งเศสและเยอรมัน ประกอบด้วยนักกฎหมายคนสำคัญต่างๆ อาทิ นายปรีดี พนมยงค์, ดร.เด็อน บุนนาค, ไพโรจน์ ชัยนาม, ดิเรก ชัยนาม, หยุต แสงอุทัย, อ่านรายละเอียดใน, ณัฐพล ใจจริง, “ความชอบด้วยระบอบ” : วิวาทะว่าด้วยอำนาจของ ‘รัฐสภาปิตัย’ ในคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (๒๔๗๕-๒๕๐๐),” *ศิลปวัฒนธรรม*, ๒๘, ๓ (มกราคม ๒๕๕๐): ๘๐-๑๐๖.

พระองค์อย่างน้อยในแง่เป็นผู้มีศักยภาพในการเป็นผู้นำประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า ในทางตรงกันข้าม อาจมีผู้มองว่าเป็นความคาดหวังที่คลาดเคลื่อนไม่ต้องตรงกับความเป็นจริง ดังข้อสังเกตเชิงวิจารณ์ของสุลักษณ์ต่อความคิดของฝ่ายขบถ ร.ศ. ๑๓๐ ในเรื่องกรมหลวงราชบุรีว่าอาจเป็นความผิดพลาดทำนองเดียวกับพวกก่อการ ๒๔๗๕ ที่เคยเชื่อมั่นต่อพระยามโนปกรณนิติธาดา และแต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกหลังความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หากภายหลังกลับถูกพระยามโนปกรณนิติธาดาก่อการรัฐประหารเจียบในปี ๒๔๗๖^{๕๐} แน่ละว่าการกล่าวประเมินสถานะผู้นำของกรมหลวงราชบุรี (ในจินตนาการ) เทียบเคียงกับพระยามโนปกรณนิติธาดาจัดเป็นประเด็นถกเถียงที่น่าสนใจไม่น้อย ส่วนสำคัญน่าจะเป็นเพราะพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นลูกศิษย์ใกล้ชิดที่ได้รับ ความไว้วางใจอย่างมากจากกรมหลวงราชบุรี เป็นตุลาการที่ทำงานภายใต้การบริหารของ กรมหลวงราชบุรีเมื่อครั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่สำคัญพระยามโนปกรณนิติธาดา (หรือหลวงประดิษฐไพจิตรการ (ก้อน หุตะสิงห์) ในขณะนั้น) ยังเป็นหนึ่งใน ๒๘ ตุลาการ ที่ลา ออกจากตำแหน่งตามหลังกรมหลวงราชบุรีที่ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจาก ปัญหาความขัดแย้งในคดีพิญาณะกา^{๕๑} แม้ภายหลังที่กรมหลวงราชบุรีรับเป็นเสนาบดีกระทรวง เกษตรราธิการ พระองค์ยังขอตัวพระยามโนปกรณนิติธาดาไปรับราชการที่กระทรวงเกษตรราธิการ หรือกระทั่งเมื่อทรงประจวบขณะเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการก็ยังประสงค์ให้ พระยามโนปกรณนิติธาดารักษาการแทนพระองค์^{๕๒} อย่างไรก็ดี การกล่าวเทียบเคียงเชิงคาดการณ์ ความผิดพลาดของฝ่ายขบถ ร.ศ. ๑๓๐ ในการเสนอชื่อกรมหลวงราชบุรีเป็นผู้นำ ทำนองเดียวกับ กรณีการตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกในระบอบประชาธิปไตย ในท้ายสุดย่อมอาจเป็นไปได้ทั้งความถูกต้องและความผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ทั้งสิ้นเมื่อตระหนัก ถึงสถานะแห่งข้อถกเถียงที่เป็นการคาดเดาในสิ่งที่ไม่อาจพิสูจน์ได้ในโลกแห่งความเป็นจริง

^{๕๐}สุลักษณ์ ศิวรักษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓-๓๔.

^{๕๑}อึ้งใน, นิกร ทัสโส, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ฯ, เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒๐, ๔๒๓, ๔๓๓ ; โรม บุนนาค, “คดีพิญาณะกา ตามรักตามแค้นสะท้านเมือง ขบวนการยุติธรรมเป็นอัมพาต บันทอนพระชนม์ ร.๕,” สืบค้นจาก ผู้จัดการออนไลน์, https://mgronline.com/online_section/detail/95900000/7848

^{๕๒}นิกร ทัสโส, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๓-๔๔๔ เล่ากันว่าแม้ในบั้นปลายชีวิตสุดท้ายที่ กรมหลวงราชบุรีต้องไปรักษาตัวที่ฝรั่งเศสและพบว่าเงินโรคมามากกว่าเงินที่เตรียมไปใช้จ่าย พระองค์ยังขอให้ พระยามโนปกรณนิติธาดาจัดการหาเงินส่งไปให้แม้ถึงขนาดต้องจำนองวังหรือหยิบยืมเงินส่งไป, วรชาติ มีชูบท, เบื้องลึก เบื้องหลัง ใน พระราชบันทึกเรื่อง “ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖,” หน้า ๑๐๘.

เราเพียงรับรู้ได้ต่อความผิดพลาดหรือความไม่คาดหมายในกรณีพระยามโนฯ ซึ่งผู้นำคณะราษฎร (โดยเฉพาะนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสนอและกล่าวรับรองว่าพระยามโนปกรณ์นิติธาดามีความนิยมประชาธิปไตยและกล้าตัดสินใจโดยไม่เกรงกลัวอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์) มุ่งประนีประนอมกับฝ่ายเจ้าจากการเลือกนักกฎหมายที่ใกล้ชิดราชสำนักขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ดังพระยามโนปกรณ์นิติธาดานอกจากเป็นอธิบดีศาลอุทธรณ์ขณะนั้นยังเป็นองคมนตรีและมีภริยาซึ่งเคยเป็นนางสนองพระโอษฐ์ของสมเด็จพระบรมราชินีรำไพพรรณี^{๕๓} ที่สุดแล้วความถูกต้องเหมาะสมในการเสนอชื่อกรมหลวงราชบุรีเป็นผู้นำใหม่ของรัฐไทยย่อมเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่มีคำตอบอันแน่นอน แต่สิ่งที่ปรากฏชัดเจนคือการที่มีชื่อกรมหลวงราชบุรีเข้าไปเกี่ยวข้อง (ทั้งที่อาจมิได้รับรู้) ได้สร้างผลกระทบต่อกรมหลวงราชบุรี

^{๕๓}นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๓๕, *การปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์), หน้า ๒๓๒-๒๓๓ ; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ๒๔๗๕-๒๕๐๐*, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์), หน้า ๔๑ นอกจากนี้ความผิดพลาดของคณะราษฎรที่มุ่งประนีประนอมทางการเมืองจนทำให้พระยาพหลพลพยุหเสนาปฏิเสศไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนแรก ปัญหาการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติของปรีดี พนมยงค์ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นาน ยังอาจเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่วิกฤติความขัดแย้งทั้งในหมู่คณะราษฎรและคณะราษฎรกับฝ่ายเจ้า แม้จะมีผู้มองว่าเบื้องหลังเค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นกลอุบายของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา/ฝ่ายศักดินาในการผลักดันให้ปรีดีนำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจที่มีลักษณะความคิดแบบสังคมนิยม, (ดู สุพจน์ ด้านตระกูล, ๒๕๑๔, *ชีวิตและงานของดร.ปรีดี พนมยงค์*, (พระนคร: ประจักษ์การพิมพ์), หน้า ๖๕, ๑๐๘-๑๐๙ หรือ สุชาติ ยิ้มประเสริฐ, ๒๕๕๙, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, (กรุงเทพฯ: พี.เพรส), หน้า ๓๒) แต่ขณะเดียวกันก็สมควรรับฟังบทวิพากษ์จากบางฝ่ายก้าวหน้าเช่นกันที่เห็นว่า กรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดเป็นความผิดพลาดทางการเมืองครั้งสำคัญทางประวัติศาสตร์ของปรีดีเมื่อพิจารณาในแง่วิจารณ์ญาณทางการเมือง (Political judgement) โดยเห็นว่า ถ้าไม่นับความขัดแย้งที่มีต่อ “เค้าโครง” แล้ว โดยแท้จริงหาได้มีความขัดแย้งในลักษณะที่สำคัญระหว่างผู้ก่อการด้วยกันและระหว่างผู้ก่อการ ขุนนางอาวุโส (พระยามโนปกรณ์นิติธาดา) กับพระปกเกล้าแต่อย่างใด, สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, ๒๕๔๔, *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ๖ ตุลาว่าลิค), หน้า ๔. ในแง่มุมมองวิพากษ์เช่นนี้ น่าคิดในทางตรงข้ามว่าหากไม่มีการนำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ สถานะและบทบาททางประวัติศาสตร์ของพระยามโนปกรณ์นิติธาดาจะเปลี่ยนไปหรือไม่อย่างไร นี่อาจเป็นคำถามไร้สาระเชิงจินตนาการแต่ท้ายสุดก็อาจไม่แตกต่างจากการวิพากษ์เชิงคาดเดาปัญหาความเหมาะสมในข้อเสนอของฝ่ายขบถ ร.ศ. ๑๓๐ ที่ต้องการให้กรมหลวงราชบุรีเป็นประธานาธิบดีคนแรกของสาธารณรัฐสยาม

ภายหลังความล้มเหลวของการปฏิวัติประชาธิปไตยดังกล่าว การที่พวกขบถสนับสนุนให้พระองค์ขึ้นเป็นประธานาธิบดีทำให้เกิดข่าวลือตามมาเกี่ยวกับการที่กรมหลวงราชบุรีได้รับการแต่งตั้งให้ไปเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการหลังจากเกิดเหตุการณ์กบฏดังกล่าวมาก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม ข่าวลือเรื่องนี้ก็ไม่มีหลักฐานพิสูจน์อันชัดเจนแต่อย่างใด เช่นเดียวกับที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงแน่ชัดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างในหลวงรัชกาลที่ ๖ กับกรมหลวงราชบุรีกรณีตัวอย่างเหตุการณ์ที่อาจชวนให้คิดเกี่ยวพันกับการวิวาทขัดแย้งส่วนตัวระหว่างพวกทหารกับฝ่ายมหาดเล็กของรัชกาลที่ ๖ สมัยยังเป็นสมเด็จพระยุพราชเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธในปลายรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งนำไปสู่การลงโทษเขียนหลังนายทหารที่เกี่ยวข้องจนอาบเลือดตามประเพณีจารีตนครบาล และกลายเป็นเหตุการณ์สำคัญหนึ่งซึ่งสร้างความรู้สึกคับแค้นไม่พอใจของฝ่ายทหารจำนวนมาก ประเด็นสำคัญคือการลงโทษเขียนหลังนี้ตามเรื่องเล่า/ข้อเขียนของฝ่ายก่อการขบถ ร.ศ. ๑๓๐ อ้างว่า เป็นไปตามคำกราบบังคมทูลของพระยุพราช (ร.๖) ต่อพระราชบิดา (ร.๕) ซึ่งในครั้งนั้นกรมหลวงราชบุรีทรงคัดค้านไม่เห็นด้วยกับการนำเอาโทษเขียนตามจารีตนครบาล ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วกลับมาใช้อีกโดยเห็นสมควรจัดการตามกฎหมายอาญา (กฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. ๒๔๕๑) ซึ่งมีการประกาศใช้เรียบร้อยแล้ว แต่ท้ายสุดรัชกาลที่ ๕ ก็ทรงอนุมัติตามคำขอหลังจากสมเด็จพระยุพราชยื่นกรานจะให้เขียนหลังมิฉะนั้นพระองค์จะทรงลาออกจากตำแหน่งพระรัชทายาททันที^{๕๔} นอกจากนี้ สมควรรับรู้เพิ่มเติมด้วยว่าในช่วงท้ายแผ่นดินรัชกาลที่ ๕ ที่เกิดเหตุคดีพิวาระกาอันอื้อฉาว รัชกาลที่ ๖ ในฐานะพระยุพราชก็ทรงแสดงความคิดเห็นคัดค้านการลาออกจากตำแหน่งและชี้ความผิดพลาดหลาย ๆ ประการของกรมหลวงราชบุรี^{๕๕}

^{๕๔}ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์, ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์, *ปฏิวัติ ร.ศ. ๑๓๐*, หน้า ๒๕ อย่างไรก็ตาม มิงานเขียนขึ้นหลังได้แย้งว่าผู้เสนอให้ลงโทษเขียนไม่ใช่พระยุพราช แต่คือกรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช (ผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ) อีกทั้งโทษเขียนก็เป็นการลงอาญาฐานละเมิดยุทธวินัยตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจลงอาญาทหารบก ร.ศ. ๑๓๐(?)! หากใช้การลงโทษตามจารีตนครบาลไม่, อ่านรายละเอียดใน วรชาติ มีชูบท, ๒๕๕๗, “การเมืองเรื่องโบายหลังทหารที่วิวาทมหาดเล็ก ชนวน ร.ศ. ๑๓๐ ประวัติศาสตร์ที่ถูกบิดเบือน”, *ศิลปวัฒนธรรม* (มีนาคม) สืบค้นจาก https://www.silpa-mag.com/history/article_28595.

^{๕๕}อ่านรายละเอียดในลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธถึงเสด็จในกรมหลวงราชบุรี ใน ราม.วชิราวุธ, *ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖*, หน้า ๓๕๖-๓๕๗.

จะอย่างไรก็ตาม กรณีการแต่งตั้งให้กรมหลวงราชบุรีไปเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในท้ายสุดหากมองในแง่ความตึงเครียดเชิงอำนาจในกลุ่มเจ้าด้วยกัน น่าสังเกตว่าภายหลัง การขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ ๖ พระองค์ทรงพยายามหาตำแหน่งราชการให้กรมหลวงราชบุรี (หลังการลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในปลายสมัยรัชกาลที่ ๕) เนื่องจากทรงรู้สึกว่^{๕๖}

.....กรมหลวงราชบุรีนั้นทิ้งไว้ลอย ๆ ไม่ให้ทำราชการนั้นไม่เหมาะ เพราะมีผู้ที่นิยมนับถือกรมราชบุรีอยู่มาก เห็นว่าเป็นผู้ที่มีความรู้เก่งต่าง ๆ และถ้าทิ้งไว้ให้ลอย ๆ ผู้ที่ไม่รู้ความจริงว่ากรมหลวงราชบุรีรักฉันแท้ ๆ ก็อาจเข้าใจผิดคิดเห็นไปว่ากรมราชบุรีอยู่ในจำพวกที่แค้นและ “แอนตี้”รัฐบาล และกรมราชบุรีเองหรือก็เป็นผู้ที่มีปัญญามากกว่ามีสติ เมื่อเกิดโทษขึ้นมาแล้วก็มักไม่ใคร่จะระวัง พุดหรือทำอะไรอย่างรุนแรงเกินกว่าที่ควร เช่นในเรื่องคดี “พญาระกา”....จึงรู้สึกว่ ถ้าหาตำแหน่งราชการให้ท่านเสียจะดีกว่า.....

แต่ขณะเดียวกัน รัชกาลที่ ๖ ก็ไม่ประสงค์ให้กรมหลวงราชบุรีกลับไปเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมโดยทรงให้เหตุผลว่าเกรงว่าจะมีการขอให้(อดีต)ผู้พิพากษาบางคนที่ถูกถอดยศ/ไล่ออกอันเนื่องจากเป็นหัวหน้าผู้ก่อการให้ผู้พิพากษาลาออกในคดีพญาระกา กลับเข้ารับราชการอีก^{๕๗} การยินยอมหรือจ่ายมอบรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ (ที่ไม่ตรงกับความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย) ของกรมหลวงราชบุรีในท้ายสุด หลังจากที่เคยปฏิเสธตำแหน่งสภานายกในรัฐมนตรีสภาและภายหลังเกิดกรณีกฎ ร.ศ. ๑๓๐ ที่มีชื่อกรมหลวงราชบุรีเป็น (ว่)ผู้นำรัฐสยาม อาจถือเป็นการประนีประนอมทางอำนาจของชนชั้นนำที่มักมีข่าวลือเรื่องความขัดแย้งในช่วงเวลาดังกล่าว^{๕๘} โดยที่กรมหลวงราชบุรีเพียงอธิบายเหตุผลให้คนใกล้ชิด (พระยาสิทธิศักดิ์ สนธิวงศ์) รับรู้ว่.....ทรงขอให้ฉันรับราชการเป็นเสนาบดีกระทรวง

^{๕๖}อ้างใน วรชาติ มีชูบท, ๒๕๕๙. เบื้องลึก เบื้องหลังในพระราชบันทึกเรื่อง “ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖”. (กรุงเทพฯ: มติชน), หน้า ๑๐๕ ; นิกร ทัสโล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๐ อนึ่งภายหลังการสวรรคตของรัชกาลที่ ๕ ได้ไม่กี่วัน รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงชักชวนให้กรมหลวงราชบุรีรับตำแหน่งสภานายกในรัฐมนตรีสภาที่จะตั้งขึ้นแต่ได้รับการปฏิเสธจากกรมหลวงราชบุรี

^{๕๗}วรชาติ มีชูบท, เบื้องลึก เบื้องหลัง ในพระราชบันทึก “ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖,” หน้า ๒๔๓-๔.

^{๕๘}ดังตัวอย่างในช่วงต้นปี ร.ศ. ๑๓๐ ก็เกิดข่าวลือว่กรมหมื่นชุมพรเขตอุดมศักดิ์จะก่อการปฏิวัติโดยเชิญกรมหลวงนครสวรรค์ขึ้นเป็นกษัตริย์; ใน แกรมสุข นุ่มนนท์, ยังเดิรกรุ่นแรก กฎ ร.ศ. ๑๓๐, หน้า ๕๖.

เกษตรราภิการ.....ฉันเห็นจะต้องรับราชการตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรต่อไป
ด้วยพระเจ้าแผ่นดินไม่ใช่พ่อของเรา ถ้าขัดใจเห็นจะติดตะรางแน่^{๕๙}

สมควรตั้งข้อสังเกตด้วยว่าหากข้อเขียนเช่นกล่าวเป็นความจริงแท้ น่าจะน้อยอยู่
ไม่น้อยว่าเหตุใดลำพังการขัดใจไม่ชอบรับตำแหน่งจะเป็นผิดถึงขนาดนำไปสู่การรับโทษถึงคุก
ถึงตะราง โดยเฉพาะกับบุคคลที่กล้าหาญฉลาดเฉลียวและได้รับการยอมรับนับถือจากผู้คนต่าง ๆ^{๖๐}
จะอย่างไรก็ตาม การรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรราภิการในท้ายสุดอาจเป็นอีกหนึ่งในจุดพลิกผัน
สำคัญในชีวิตของกรมหลวงราชบุรีซึ่งทำให้ไม่สามารถสร้างสมคุณูปการแก่วงวิชาการกฎหมาย
และการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมได้อีกต่อไป ความพลิกผันในชีวิตดังกล่าวเล็ก ๆ แล้วมีนัยสำคัญ
ที่สัมพันธ์กับปัญหาความขัดแย้งในพระราชอำนาจดังสืบโยงมาตั้งแต่การลาออกจากตำแหน่ง
เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม (ในคดีพิณวาระกา) ซึ่งถูกมองว่าเป็นเสมือนการทำทนายพระราชอำนาจ
หรือถูกเสียดสี (จากแควดวงเจ้าด้วยกัน) ว่าเป็นหัวหน้าพวกก่อกำเริบต่อพระราชอำนาจ^{๖๑} โดยที่
ปมปัญหาเกี่ยวกับพระราชอำนาจนี้ได้รับการตอกย้ำให้ซับซ้อนมากขึ้นจากกรณีความล้มเหลว
ของกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ซึ่งมุ่งล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และทำให้เกิดการเปิดเผยชื่อของ
กรมหลวงราชบุรีในฐานะผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้นำแห่งรัฐประชาธิปไตยสยาม (ในจินตนาการ
ของฝ่ายกบฏ) ดังนี้แล้วข่าวลือ (ที่สะท้อนความหวาดระแวงของชนชั้นนำ) เกี่ยวกับการตั้ง
กรมหลวงราชบุรีให้ไปเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรราภิการหลังกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ จึงดูเหมือนมีมูล
แห่งเหตุผลอันสมควรวิเคราะห์ครวญอยู่เช่นกันแม้จะไม่มีข้อพิสูจน์อันชัดเจนก็ตามที

^{๕๙}นิกร ทัสสโร, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ฯ, หน้า ๓๙๐; คันสนีย์ วีระศิลป์ชัย,
๒๕๕๙, เจ้าฟ้า เจ้าชาย ในพระพุทธเจ้าหลวง, (กรุงเทพฯ: มติชน), หน้า ๕๔ (งานเขียนของคันสนีย์เล่าถึง
การพยายามบ่ายเบี่ยงไม่รับตำแหน่งฯของกรมหลวงราชบุรีโดยอ้างเรื่องปัญหาสุขภาพ แต่ไม่ได้รับการยอมรับ
จากรัชกาลที่ ๖ จนต้องจำใจยอมรับตำแหน่งนี้ในที่สุด)

^{๖๐}แม้ในพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ ถึงกรมหลวงราชบุรี (๒ พ.ศ. ๒๔๕๒) ก็มีความตอนหนึ่งว่า
.....ความคิดของพ่อนั้นคือว่า ทุกวันนี้มีแต่เจ้าคนเดียว ซึ่งเป็นที่นับถือยำเกรงจะได้ทานกับฝรั่งได้.....
อ้างใน, นิกร ทัสสโร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓๔.

^{๖๑}คำกล่าวของพลเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช ผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการ
ในสมัยร.๕, อ้างใน วรชาติ มีชูบท, เบื้องลึก เบื้องหลังในพระราชบันทึก “ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖”, หน้า ๑๐๑.

“

...ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

มิใช่เป็นเรื่องเดียวกับระบบอำนาจนิยมเผด็จการเช่นเดียวกับ
มิใช่เป็นทฤษฎีกฎหมายที่เป็นปรปักษ์อยู่ตรงข้ามกับระบอบ
ประชาธิปไตยเสมอไป

”

การสืบทอดความคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายจากนักกฎหมาย ฝ่ายประชาธิปไตย/คณะราษฎร ๒๔๗๕

กรมหลวงราชบุรีดิเรกดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการนับจากปี พ.ศ. ๒๔๕๕ ตราบจนสิ้นพระชนม์ในวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๔๖๓ ที่กรุงปารีส ฝรั่งเศส แม้ช่วงเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง จะปรากฏผลงานสำคัญต่าง ๆ อาทิ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน การทำเหมืองแร่ รวมทั้งการจัดตั้งสถานีกลีกรรรมและกรมท่อน้ำหรือกรมชลประทานในปัจจุบัน แต่ก็ต้องถือเป็นช่วงเวลาแห่งการยุติบทบาทที่สำคัญของกรมหลวงราชบุรีทั้งทางด้านโรงเรียนกฎหมาย การปฏิรูประบบศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระและเป็นกลางซึ่งยังไม่ประสบผลสำเร็จ (ดังจะกล่าวเพิ่มเติมภายหลัง) งานเขียนในทางกฎหมายต่าง ๆ อันรวมทั้งการสะดุดหยุดลงของงานเขียนทางด้านนิติปรัชญาซึ่งเป็นเพียงหัวข้อย่อยหนึ่งในการบรรยายกฎหมายยุคนั้น ความจริงแล้วประเด็นเกี่ยวกับการเผยแพร่นิติปรัชญาในแบบปฏิฐานนิยมทางกฎหมายของกรมหลวงราชบุรีก่อนหน้านั้นมิได้เป็นไปอย่างลึกซึ้งกว้างขวางแต่อย่างใด โดยมุ่งเน้นแต่เรื่อง การนิยามความเป็นกฎหมาย (คำสั่งของผู้ปกครองแผ่นดินฯ) และการแยกความสมบูรณ์แห่งการเป็นกฎหมายออกจากศีลธรรม/ความยุติธรรม (อย่าคิดเอากฎหมายไปปนกับความดี ความชั่วหรือความยุติธรรม) คำบรรยายเชิงนิติปรัชญาในยุคนั้นไม่มีการอธิบายถึงฐานความคิด และวิธีคิดแบบปฏิฐานนิยม เหตุผลหรือภูมิหลังการก่อกำเนิดทางทฤษฎี ประเด็นปัญหาความ คักดีลัทธิเด็ดขาดของการเชื่อฟังกฎหมาย ปัญหากฎหมายที่ไม่เป็นธรรมรวมทั้งการวางท่าทีหรือ การปฏิบัติต่อกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ กล่าวโดยรวมแล้วการเผยแพร่แนวคิดปฏิฐานนิยม

ทางกฎหมายในยุคนั้นเป็นไปอย่างผิวเผินและจำกัดแคบในเนื้อหาจนทำให้เราต้องตั้งคำถาม ทบทวนต่ออิทธิพลทางความคิดของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายต่อสังคมไทยนับแต่ วาระแรกเริ่มที่ได้รับการเผยแพร่ ยิ่งเมื่อย้อนรำลึกถึงข้อเขียนของกรมหลวงราชบุรีเอนท์ที่กล่าวถึง “ที่ติ” หรือข้อบกพร่องในคำอธิบายกฎหมายแบบปฏิฐานนิยมดังกล่าวมาก่อนหน้า สิ่งเหล่านี้ ย่อมมีส่วนลดทอนพลังความน่าเชื่อถือของนิยามความเป็นกฎหมายของทฤษฎีปฏิฐานนิยมฯ อย่างไรก็ดี ในแง่ของพัฒนาการทางความรู้นิติปรัชญาสมัยใหม่ ต้องเข้าใจด้วยการยุติบทบาท ทางด้านกฎหมายของกรมหลวงราชบุรีภายหลังเป็นเสนาดิกระทรงเทศราชกิจการคงมิได้หมายถึง การยุติการแพร่หลายคำสอนที่ว่ากฎหมายเป็นคำสั่งของผู้ปกครองแผ่นดินหรือรัฐอธิปัตย์ แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวยังได้รับการขานรับสืบต่อจากนักกฎหมายชั้นนำหลาย ๆ คนในยุค สมัยนั้นโดยเฉพาะในคำบรรยาย-งานเขียนของพระยานิติศาสตร์ไพศาล (วัน จามรมาน) ดังกล่าวมา ก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม หากย้อนทบทวนแนวคิดทางนิติปรัชญาของพระยานิติศาสตร์ไพศาล แม้จะถือว่าพระยานิติศาสตร์ไพศาลเป็นนักกฎหมายคนสำคัญที่สืบทอดคำสอนแบบปฏิฐานนิยม ทางกฎหมายแต่ดูเหมือนเป็นการยอมรับชนิดที่มีความเห็นแย้งหรือความแย้งย้อนทางความคิด เช่นกันดังมีนัยสำคัญของยอมรับต่อเรื่องสิทธิธรรมชาติ (อำนาจธรรมชาติ) ของมนุษย์และเรื่อง ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (ความยุติธรรมตามธรรมชาติ) ตามที่ปรากฏก่อนหน้า ความลึกลับ ในการเผยแพร่แนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในลักษณะประนีประนอมกับความคิดทางกฎหมาย อื่นโดยเฉพาะในเรื่องความยุติธรรมเชิงอุดมคติ (คล้ายคลึงกับกรมหลวงราชบุรี) ย่อมลดทอน พลังทางความคิดหรือความเข้มข้นของของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในสังคมไทยอย่างไม่น่า สงสัยและทำให้ยากที่จะยืนยันถึงอิทธิพลครอบงำของนิติปรัชญาตะวันตกสกุลนี้ในวงวิชาการ กฎหมายหรือตุลาการไทยโดยเฉพาะในประเด็นที่มักมีการกล่าวถึงอย่างสับสนเกี่ยวกับการ ครอบงำของแนวคิดอำนาจนิยมทางกฎหมายภายใต้ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย อันนำไปสู่ อคติทางความคิดต่อนักกฎหมายแนวปฏิฐานนิยมว่าเป็นพวกอำนาจนิยมยึดถือความเป็น กฎหมายในแง่เป็นคำสั่งของรัฐอธิปัตย์หรือผู้ปกครองอย่างคับแคบโดยไม่ตั้งคำถามต่อความถูกต้อง เป็นธรรมในตัวเนื้อหาของกฎหมายแต่ประการใด ความเช่นนี้หากกล่าวเชื่อมโยงกับบทบาทของ พระยานิติศาสตร์ไพศาลซึ่งเป็นนักกฎหมายคนสำคัญท่านหนึ่ง (ร่วมสมัยกับกรมหลวงราชบุรี) ที่เผยแพร่แนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย เรากลับพบว่าพระยานิติศาสตร์ไพศาลไม่เพียงเป็น อดีตตุลาการชั้นผู้ใหญ่ ครูกฎหมายหรือคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่แท้จริงท่านยังเป็นนักกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย โดยเฉพาะ การเมืองในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ พระยานิติศาสตร์ไพศาล มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคณะราษฎร (ท่านเองเดียวกับพระยามานวราชเสวี) จากการเป็นหนึ่งใน

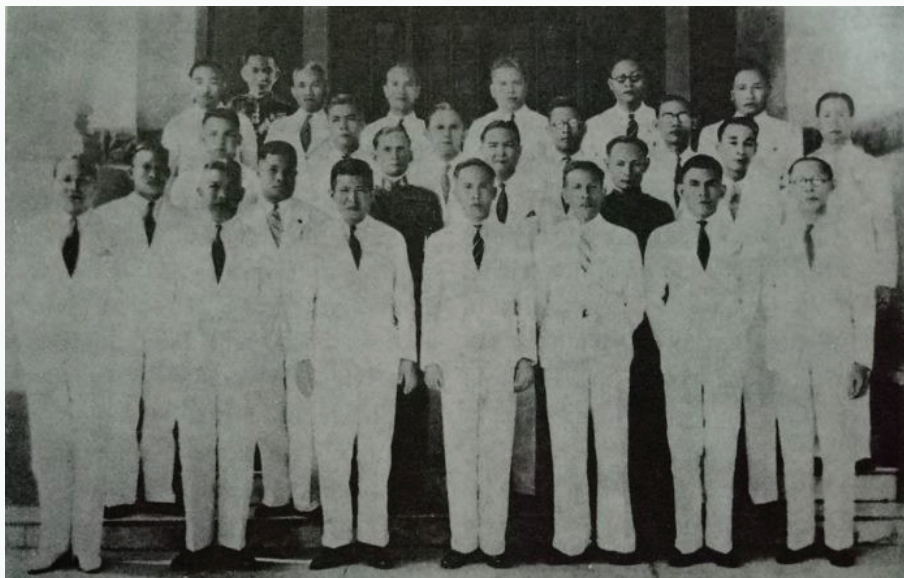
ในกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร) ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๕, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวชุดแรก (๒๕๖๕)^{๒๒} เมื่อคณะราษฎรจัดตั้ง “สมาคมคณะราษฎร” ขึ้นภายหลังให้ทำหน้าที่คล้ายพรรคการเมืองเพื่อระดมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมประชาธิปไตยและพิทักษ์ระบอบการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้น พระยานิติศาสตร์ไพศาลก็ได้รับความไว้วางใจให้เป็นนายกสมาคมคณะราษฎรก่อนที่สมาคมนี้จะถูกยกเลิกโดยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาด้วยความหวาดระแวง ภายหลังจากในหลวง ร.๗ มีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณนิติธาดาไม่ประสงค์จะให้มีการเมืองเกิดขึ้นในสยาม^{๒๓} ภายหลังรัฐประหาร ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๖ โดยพระยาพหลฯ เพื่อตอบโต้การรัฐประหาร ๑ เมษายน ๒๕๖๖ ของพระยามโนปกรณนิติธาดา (โดยการใช้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา) พระยานิติศาสตร์ไพศาลได้รับความไว้วางใจให้เป็นที่ปรึกษาฝ่ายพลเรือนของคณะรัฐประหาร และเป็นรัฐมนตรียุติธรรม (๒๕๖๖-๒๕๗๐) ในรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาหลังจากนั้น นอกเหนือจากการเป็นประธานกรรมการตาม พ.ร.บ.จัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ ๒๕๖๖ (ในปี ๒๕๗๐) ความสัมพันธ์ใกล้ชิดของพระยานิติศาสตร์ไพศาลกับคณะราษฎรยังอาจสังเกตเพิ่มเติมจากการที่เขาได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๒ (หรือวุฒิสมาชิกในปัจจุบัน) อย่างต่อเนื่องยาวนานนับแต่แรกเริ่มการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๕ แม้ภายหลังจะมีการยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ และเปลี่ยนมาใช้คำ “พวฒนสภา”/สมาชิกพวฒนสภา (ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม) ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๗๑ (ที่ประกาศใช้ในรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์) พระยานิติศาสตร์ไพศาลก็ยังได้รับการเลือกตั้ง (ทางอ้อมโดยสมาชิกสภาผู้แทน) ให้เป็นสมาชิกพวฒนสภาในสังกัดพรรคแนวรัฐธรรมนูญ (พรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนนายปรีดี)^{๒๔} อย่างไรก็ตาม บทบาททางการเมืองในฐานะสมาชิกพวฒนสภาดังกล่าวต้องยุติลงอย่างรวดเร็วหลังเกิดรัฐประหาร ๒๕๗๐ ซึ่งยุติบทบาททางการเมืองของคณะราษฎร

^{๒๒}รายละเอียดพื้นฐานเกี่ยวกับพระยานิติศาสตร์ไพศาล จาก, พระยานิติศาสตร์ไพศาล-โรงเรียนเทพศิรินทร์, สืบค้นจาก https://www.debsirin.ac.th/about-us/detail_student ; [https://th.wikipedia.org/wiki/พระยานิติศาสตร์ไพศาล_\(วัน_จามรมาน\)](https://th.wikipedia.org/wiki/พระยานิติศาสตร์ไพศาล_(วัน_จามรมาน))

^{๒๓}สุชาติ ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า ๓๑ ; ธีรพล ใจจริง, ๒๕๖๔ “ปฐมบทการยุบพรรคการเมืองไทย : สมาคมคณะราษฎร พรรคเสรีนิยมแรกที่ถูกลยุบพรรค,” *มติชนสุดสัปดาห์*, (๒๑-๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔): ๓๐.

^{๒๔}สุชิน ตันติกุล, ๒๕๑๗ “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๗๐,” *วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, หน้า ๑๕๖.

ฝ่าย (พลเรือน) นายปรีดี พนมยงค์ การสูญเสียอำนาจของคณะราษฎร (ในปีที่กำหนดของนายปรีดี) จากรัฐประหาร ๒๔๙๐ มีผลเป็นการปิดฉากการมีบทบาททางการเมือง (ระดับหนึ่ง) ของพระยานิติศาสตร์ไพศาลในระบอบประชาธิปไตย (มีส่วนคล้ายคลึงกับพระยามานวราชเสวี) เขาไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในวุฒิสภา (ตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๐) อีกเลยหลังจากนั้น และผันตัวไปทำงานด้านวิชาการกระทั่งเป็นคนบดีคณะนิติศาสตร์คนแรกของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ในช่วงปี ๒๔๙๒-๒๔๙๖) น่าคิดว่าหากพิจารณาจากเส้นทางการเมืองดังกล่าวของพระยานิติศาสตร์ไพศาล ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ที่ดูเหมือนพระยานิติศาสตร์ไพศาลจะเป็นส่วนหนึ่งในเครือข่ายอำนาจของคณะราษฎรสายพลเรือน (ปรีดี พนมยงค์) ใช่หรือไม่ว่าเราสมควรจัดให้พระยานิติศาสตร์ไพศาลเป็นนักกฎหมายในฟากฝั่งสนับสนุนประชาธิปไตย/นักกฎหมายคณะราษฎรมากกว่าจะเป็นนักกฎหมายฝ่ายนิยมเจ้าหรืออนุรักษ - อำนาจนิยม



รัฐบาลคณะราษฎรสมัยที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (หลวงพิบูลสงคราม)

เป็นนายกรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๑-๒๔๘๘

ที่มา: ดร. วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, ๒๕๖๑, "รัฐบาลคณะราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๖-๙๐ ทำอะไรไว้บ้าง?," *ศิลปวัฒนธรรม* (กุมภาพันธ์) สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๕ จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_23380

เมื่อย้อนกลับสู่ข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะ - บทบาทของนิติปรัชญาในสังคมไทย การจัดวางสถานะแห่งการเป็นนักกฎหมายฝ่ายคณะราษฎร/ฝ่ายประชาธิปไตยของ พระยานิติศาสตร์ไพศาล ถือเป็นบทสรุปที่สมควรรำลึกเคียงคู่กับความก่อนหน้าที่จัดให้ พระยานิติศาสตร์ไพศาลเป็นผู้เผยแพร่แนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ความเป็นนักกฎหมาย ฝ่ายประชาธิปไตยเคียงคู่กับการเป็นฝ่ายปฏิฐานนิยมทางกฎหมายของพระยานิติศาสตร์ไพศาล ย่อมอาจเป็นบทพิสูจน์ความผิดพลาดหรือความเกินเลยของบทวิพากษ์ต่อปฏิฐานนิยมทาง กฎหมายในมิติทางสังคมการเมืองข้างต้น ลำพังเพียงการยอมรับว่ากฎหมายคือเจตจำนงหรือ คำสั่งของรัฐาธิปไตยหรือการแยกพิจารณาความเป็นกฎหมายออกจากหลักคุณค่าทางศีลธรรมหรือ ความยุติธรรม (ซึ่งมีความเป็นอัตวิสัย/ไม่แน่นอน) ไม่อาจเป็นปัจจัยหลักทางความคิดที่สามารถ กำหนดบงการหรือผลักดันให้นักกฎหมายหรือบุคคลทั่วไปมีความคิดแบบเผด็จการอำนาจนิยม ทางกฎหมายหรือเชื่อฟังสยบยอมต่ออำนาจรัฐในนามของกฎหมายอย่างเชื่อง ๆ ภายใต้ การตรวจสอบอย่างรอบคอบต่อเหตุปัจจัยอันละเอียดอ่อนซับซ้อน เบื้องหลังการรับรองหรือ สยบยอมของนักกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายต่อกฎหมายซึ่งมีที่มาจากอำนาจ อันไม่ชอบธรรม ที่สุดแล้วเราจะพบว่าทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมิใช่เป็นเรื่องเดียวกับ ระบบอำนาจนิยมเผด็จการเช่นเดียวกับมิใช่เป็นทฤษฎีกฎหมายที่เป็นปรปักษ์อยู่ตรงข้าม กับระบอบประชาธิปไตยเสมอไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

จรัญ โฆษณานันท์. ๒๕๒๘. *กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย* เส้นขนานจาก ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม.

_____. ๒๕๔๑. *ปรัชญากฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

_____. ๒๕๒๐. *นิติปรัชญาแนววิพากษ์*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. ๒๕๖๓. *นิติปรัชญา: หลักนิติธรรม สภาวะยกเว้นและปฐมบทแห่งคำพิพากษาแนวรัฐประหารนิยม-ตุลาการภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ชัย เรื่องศิลป์. ๒๕๔๕. *ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๔๕๓ ด้านสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: ศิลปาบรรณาการ.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๒๕๒๔. *เทียนวรรณและกศร*. กุหลาบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ๒๕๔๙. *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ๒๔๗๕-๒๕๐๐*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

แถมสุข นุ่มนนท์. ๒๕๒๒. *ยังเติร์กุ่นแรก* กบฏ ร.ศ. ๑๓๐. กรุงเทพฯ: เรื่องศิลป์.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. ๒๕๔๙. *กำเนิดและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ.

_____. ๒๕๔๙. *ความคิดการเมืองไพร่กุ่มพีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๓๕. *การปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

นิกร ทัสโล. ๒๕๔๙. *พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

ปรีดี เกษมทรัพย์. ๒๕๒๖. *นิติปรัชญา ภาคสอง: บทนำทางประวัติศาสตร์*. กิตติศักดิ์ ปรกติ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการบริการทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์.

_____. ๒๕๓๕. *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ปรีดี พนมยงค์. ๒๕๒๖. *ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิยะบุตร แสงกนกกุล. ๒๕๖๐. *ศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร*. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.

พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์. ๒๔๖๘. *เลิศเชออร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ, ๒๔๖๘.

พระยานิติศาสตรวิศาล. ๒๔๖๖. *หัวข้อเลิศเชออร์ธรรมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ เดลิเมล์, ๒๔๖๖.

ร.แสงกาต์. ๒๕๒๖. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (เล่ม ๑)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์.

ราม วชิราวุธ. ๒๕๔๖. *ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒) กรุงเทพฯ: มติชน.

วรชาติ มีชูบท. ๒๕๕๙. *เบื้องลึก เบื้องหลัง ในพระราชบันทึกเรื่อง “ประวัติต้นรัชกาลที่ ๖.”* กรุงเทพฯ: มติชน.

วิระดา สมสวัสดิ์. ๒๕๒๖. *มองกฎหมาย. เชียงใหม่: โครงการตำรามหาวิทยาลัยเชียงใหม่*.

คันสนีย์ วีระศิลป์ชัย. ๒๕๕๙. *เจ้าฟ้า เจ้าชาย ในพระพุทธเจ้าหลวง*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: มติชน.

ส.ศิริรักษ์. ๒๕๓๕. *หกทศวรรษประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สถาบันสันติประชาธรรม.

_____. ๒๕๓๖. *ความเข้าใจในเรื่องราชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: ส่องศยาม.

สมชาย ปรีชาศิลป์. ๒๕๔๖. *ความมอญย้อนในประวัติศาสตร์ของบิดาแห่งกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. ๒๕๔๔. *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ๖ ตุลาว่าลึก.

สุชิน ตันติกุล. ๒๕๑๗. *ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. ๒๕๕๗. *รัฐประหาร ๒๔๙๐*. กรุงเทพฯ: มติชน.

สุพจน์ ด้านตระกูล. ๒๕๕๐. *ประวัติรัฐธรรมนูญ*. นนทบุรี: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม.

สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. ๒๕๕๓. *แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม ครั้งที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๐๐)*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

อัศจรรย์ กมฺพพิสมัย. ๒๕๔๐. *กบฏ รศ. ๑๓๐ : กบฏเพื่อประชาธิปไตย แนวคิดทหารใหม่*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิชาการ.

วารสาร

กิตติศักดิ์ ปรกิติ. ๒๕๔๗. “คดีพญาระกา เรื่องส่วนตัวหรือเรื่องหลักการ?”. *วารสารนิติศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์*, ๓๔, ๒ (มิถุนายน).

ชาญ แก้วชูใส. ๒๕๓๕. “รำลึกพระบิดาแห่งกฎหมายไทย.” *รพี’๓๕ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน*, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ณัฐพล ใจจริง. ๒๕๕๐. “ความชอบด้วยระบอบ : วิวาทะว่าด้วยอำนาจของ ‘รัฐสภาปัดย์’ ในคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (๒๔๗๕-๒๕๐๐)”. *ศิลปวัฒนธรรม*, ๒๘, ๓, (มกราคม).

_____. ๒๕๕๕. “สยามบนทางสองแพร่ง: ๑ ศตวรรษของความพยายามปฏิวัติ ร.ศ. ๑๓๐”. *ศิลปวัฒนธรรม*, ๓๓, ๔ (กุมภาพันธ์).

_____. ๒๕๖๔. “เจ้าแหวกขนบ: หม่อมเจ้าสกลวรรณกรกับฉายา ‘the socialist prince’.” *มติชนสุดสัปดาห์*, (๒๖ กุมภาพันธ์ - ๔ มีนาคม)

_____. ๒๕๖๔. “เจ้าแดง: หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ”. *มติชนสุดสัปดาห์*, (๒๖ มีนาคม-๑ เมษายน)

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. ๒๕๕๒. “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ”. *จลนिति*. (มกราคม-กุมภาพันธ์).

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ๒๕๖๔. “สวรรคัล่ม”. *มติชนสุดสัปดาห์*. (๖-๑๒ สิงหาคม): ๒๔.

พระยามานวราชเสวี. ๒๕๒๕. “พระบิดาแห่งกฎหมายไทยจากความทรงจำของพระยามานวราชเสวี”. *รพี’๓๕ (ราม-จุฬา-ศรีปทุม-ธรรมศาสตร์)*.

วรชาติ มีชูบท. ๒๕๕๗. “การเมืองเรื่องโบายหลังทหาร: ประวัติศาสตร์ที่ถูกบิดเบือน.” *ศิลปวัฒนธรรม*. ๓๕, ๕ (มีนาคม) : ๑๓๔ - ๑๔๐.

สัญญาชัย สัจจวนิช. ๒๕๑๗. “อิสระของตุลาการ”. *รพีรำลึก ๒๕๑๗*. (ม.รามคำแหง).

สายหยุด แสงอุทัย. ๒๔๘๓. “ความคิดในทางกฎหมาย”. *นิติสาร*. ๑๓, ๒.

ดร.สุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา. ๒๕๔๙. “พระองค์เจ้าปฤษฎางค์”. *ศิลปวัฒนธรรม*. ๒๗, ๔.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. ๒๕๔๘. “วิวัฒนาการของ ‘นิติปรัชญา’ ในประเทศไทย.” *วารสารกฎหมาย (จุฬาฯ)*. ๒๓, ๓.

อมร จันทรมบูรณ. ๒๕๑๖. “บทบาทของนักกฎหมายในการวางกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมของสังคม.” *นิติศาสตร์ปริทัศน์*. ๑, ๑.

อรรถสิทธิ์ สิทธิดำรง. ๒๕๕๗. “จากสภาวะยกเว้นถึงพระเจ้าบนดิน: โทมัส ฮอบส์ในทฤษฎีการเมืองของคาร์ล ชมิทท์”. *รัฐสภาสาร*. ๓๕, ๓ (กันยายน-ธันวาคม).

อาภัสสร จันทวิมล. ๒๕๓๕. “พระบิดาแห่งกฎหมายไทย”. รพี ๓๕ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เว็บไซต์

พระยานิติศาสตร์ไพศาล. “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา.” สืบค้นจาก <https://www.facebook.com>TU LawLibrary>posts>.

ภาษาอังกฤษ

Books

Bingham, Tom. 2011. *The Rule of Law*. London, UK : Penguin Books.

Fisher III, William W., Morton J. Horowitz, Thomas A. Reed (Eds). 1993. *American Legal Realism*. New York: Oxford University Press.

Harris, J.W. 1980. *Legal Philosophies*, London: Butterworths.

Hart, H.L.A. 1981. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.

_____. 1983. *Essays in Jurisprudence and Philosophy*. Oxford: Clarendon Press.

Kelsen, Hans. 2007. *General Theory of Law and State, translated by Anders Wedberg*. New Jersey: The Lawbook Exchange, Clark.

Lord Lloyd of Hampstead. 1979. *Introduction to Jurisprudence*. London: Steven & Sons.

Schofield, Philip. 2006. *Utility and Democracy : the Political Thought of Jeremy Bentham*. Oxford: Oxford University Press.

Stone, Julius. 1965. *Human Law and Human Justice*. Sydney: Maitland Publications.

Tamanaha, Brian Z. 2004. *On the Rule of Law History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.


Vago, Steven. 2003. *Law and Society*. New Jersey: Prentice Hall.

Journals

Charles Kingsley Quotations. Reterived from [https://www.quotetab.com/quotes/by-Charles Kingsley](https://www.quotetab.com/quotes/by-Charles-Kingsley).

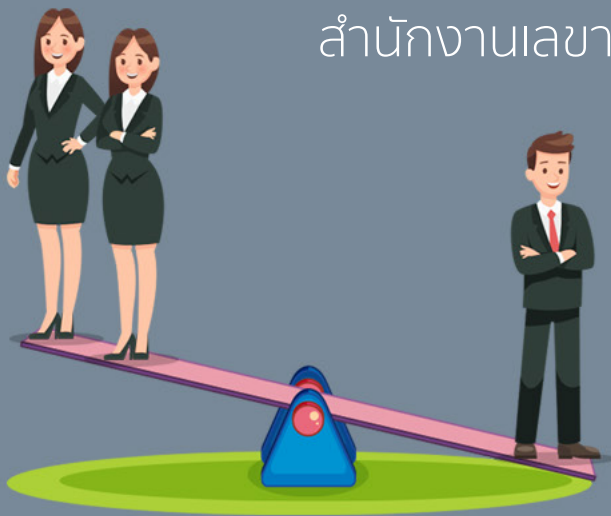
Gabel, Peter. 2009. “Critical Legal Studies as a Spiritual Practice”. *Pepperdine Law Review*, 36.

- Kingsley, Charles, *British Clergyman and Writer/Britannica*. Reterived from <https://www.britannica.com/biography/Charles-Kingsley>.
- MacCormick, D.N. 1981. “Law, Morality and Positivism.” *Legal Studies*, 1.
- Paulson, Stanley L. 1994. “Lon L.Fuller, Gustav Radbruch and the Positivist Thesis”. *Law and Philosophy*, 13.
- Mahmud, Tayyab. 1994. “Jurisprudence of Successful Treason : Coup D’ Etate & Common Law.” *Cornell International Law Journal*, 27.
- Panchakunathorn, Prach. “Coups, Courts and John Austin ‘s Theory of Law.” Reterived on April 19, 2020, from www.forsea.co/coups-courts-and-john-austins-theory-of-law/
- Tamanaha, Brian Z. 2007. “The Contemporary Relevance of Legal Positivism”. *Australian journal of Legal Philosophy*. 32.



การประยุกต์ใช้
หลักธรรมาภิบาลในการส่งเสริม
ความเสมอภาคระหว่างเพศ
ในองค์กร: ข้อเสนอเพื่อ
การเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการ
จัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายใน
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*

ภาคภูมิ มิ่งมิตร**



*ปรับปรุงจากเอกสารข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงในหลักสูตร “ธรรมาภิบาลกับการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศสำหรับผู้บริหาร (หลักสูตรทดลอง)” ของสถาบันพระปกเกล้า ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. ถวิลวดี บุรีกุล อาจารย์ที่ปรึกษา สำหรับองค์ความรู้เรื่องการประยุกต์ใช้ GRB ในองค์กร และขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับเพื่อนร่วมรุ่น GGE (รุ่นทดลอง) ทั้ง ๒๒ คน สำหรับอุดมการณ์ที่มีร่วมกันในการที่จะเสริมสร้าง “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในสังคมนี้

**ดร. และผู้บังคับบัญชากลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่ศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทนำ

บทความเรื่อง “การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์การ: ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” นี้ ผู้เขียนพัฒนาจากเอกสารข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลง (A Proposal for Change) ในหลักสูตร “ธรรมาภิบาลกับการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศสำหรับผู้บริหาร (หลักสูตรทดลอง)” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งจัดให้มีการอบรมระหว่างวันที่ ๖ กรกฎาคม – ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ โดยมีผู้เข้ารับการอบรมประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการพลเรือน (ประเภทอำนวยการระดับต้นและอำนวยการระดับสูง) เจ้าพนักงานของหน่วยงานรัฐ หรือข้าราชการ (ระดับ ๙ ขึ้นไป) และผู้บริหารระดับสูงของกิจการภาคเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจยอมรับในหลักของความเสมอภาคระหว่างเพศ และสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์การ

ในระหว่างการทำอบรมในหลักสูตรดังกล่าว ผู้เขียนได้มีโอกาสทบทวนสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ (status quo) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในบริบทของ “ธรรมาภิบาล (good governance)” กับ “ความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality)” พบว่า จากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ คือ ประการหนึ่ง สำนักงานฯ มี “ธรรมาภิบาล” อยู่แล้ว โดยมีการดำเนินการและกล่าวถึงอย่างเป็นรูปธรรมที่สุดในยุทธศาสตร์ที่ ๔ ของสำนักงานฯ ถึงแม้ว่าจะยังไม่มี การเชื่อมโยงธรรมาภิบาลไปสู่ประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศก็ตาม และอีกประการหนึ่ง สำนักงานฯ เป็นองค์การขนาดใหญ่ ที่มีจำนวนข้าราชการ ๒,๑๒๖ คน จำแนกเป็นข้าราชการเพศชาย ๗๗๓ คน และเพศหญิง ๑,๓๕๓ คน ผู้เขียนคิดว่าลำพังเพียงสัดส่วนของจำนวนตัวเลขเชิงกายภาพดังกล่าว ไม่ได้สะท้อนถึง “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์การแต่อย่างใด จึงเริ่มมองหา “เครื่องมือ” ที่จะทำให้เกิด “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” อย่างเป็นรูปธรรมในองค์การ ซึ่งการอบรมในหลักสูตรดังกล่าว มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับ “การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ (GRB)” ทำให้ผู้เขียนมองเห็นช่องทางที่จะนำ GRB มาเป็น “เครื่องมือ” ในการสร้างสรรค์ (create) และส่งเสริม (support) ให้เกิด “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์การผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณของสำนักงานฯ ซึ่งเชื่อว่าเป็นหนทางหนึ่งที่จะนำพาองค์การไปสู่การเป็นสำนักงานฯ ที่มีความรู้ ความเข้าใจ ยอมรับในหลักความเสมอภาคระหว่างเพศ และนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ต่อไป

บทความนี้ มีโครงสร้างการนำเสนอประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ นำเสนอภาพรวมของข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบไปด้วย ๕ หัวข้อย่อย คือ ๑.๑ หลักการและเหตุผล ๑.๒ วัตถุประสงค์ ๑.๓ ประโยชน์ที่จะได้รับ ๑.๔ กลุ่มเป้าหมาย และ ๑.๕ ระยะเวลาในการดำเนินการ ส่วนที่ ๒ นำเสนอเนื้อหาสาระสำคัญ ๒ ส่วน คือ ๒.๑ การจัดการเชิงกลยุทธ์ที่จะทำให้ข้อเสนอดังกล่าวประสบความสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วย ๒ ส่วนย่อย คือ ๒.๑.๑ แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงาน ในฐานะที่เป็น “ยุทธศาสตร์” ในการดำเนินการ และ ๒.๑.๒ เงื่อนไขความสำเร็จ ในฐานะที่เป็น “ยุทธศิลป์” ในการดำเนินการ และ ๒.๒ การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ (gender analysis) กับการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB ส่วนที่ ๓ เป็นบทวิเคราะห์ ๕ ประเด็น คือ ๑. ความจำเป็นในการปรับแผนยุทธศาสตร์ ๒. ความจำเป็นในการแต่งตั้ง CGEO ๓. การมีส่วนร่วมของข้าราชการในทุกระดับ ๔. ความเชื่อมั่นใน GRB ในฐานะเครื่องมือที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง และ ๕. GRB จะช่วยส่งเสริมให้องค์การเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีความเป็นประชาธิปไตยเชิงเพศภาวะ และส่วนที่ ๔ เป็นการนำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ ๑ ภาพรวมของข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การทำความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของข้อเสนอเรื่อง “การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์กร: ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” นี้ ในลำดับแรก ผู้เขียนขอประมวลภาพรวมของข้อเสนอ อันประกอบด้วย หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่จะได้รับ กลุ่มเป้าหมาย และระยะเวลาที่ควรดำเนินการ เพื่อแสดงให้เห็นหลักการ เป้าหมายร่วมกัน ประโยชน์ที่จะเกิดกับองค์กร ช่วงเวลาที่เหมาะสม และผู้มีส่วนได้เสียที่ควรมีบทบาทในการดำเนินการ

๑.๑ หลักการและเหตุผล

ธรรมาภิบาลกับความเสมอภาคระหว่างเพศ (Good Governance & Gender Equality)

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักที่มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพการบริหารงานของระบบราชการทุกหน่วยงาน เพื่อองค์กรทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน เพื่อนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่โดยเร็ว จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งหลักของธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน ๖ ประการ คือ ๑) หลักนิติธรรม ๒) หลักคุณธรรม ๓) หลักความโปร่งใส ๔) หลักความมีส่วนร่วม ๕) หลักความรับผิดชอบ และ ๖) หลักความคุ้มค่า^๑

การบริหารงานในทุกองค์การจะต้องคำนึงถึงการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น ซึ่งถือเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงาน เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการเพราะเป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ พร้อมตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสีย มีการส่งเสริมสถานภาพหญิงชาย ตลอดจนการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคม^๒ ธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์การที่นำมาใช้ หลักการที่ที่ผู้นำไปใช้อยู่เสมอ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม^๓ แต่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ความสำคัญกับ ๖ หลักการ คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมีความโปร่งใส การมีความรับผิดชอบและถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วม^๔ ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ นำไปพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง ๖ โดยสถาบันพระปกเกล้า ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปพัฒนาเป็นหลักการของสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วยหลักนิติธรรม (rule of laws) หลักคุณธรรม (ethics) หลักด้านความโปร่งใส (transparency) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักสำนึกรับผิดชอบ (accountability) และหลักความคุ้มค่า (value for money)^๕ ซึ่งสอดคล้องกับหลักพื้นฐานของธรรมาภิบาล ตามที่ ดร. พลอย สืบวิเศษ อ้างถึงไว้ข้างต้น

^๑สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๕, หน้า ๒๖-๓๕, อ้างใน พลอย สืบวิเศษ, ๒๕๖๑, *จริยธรรมทางการบริหารงานในภาครัฐสำหรับนักบริหารในภาครัฐและองค์การไม่แสวงหากำไร*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รัตนไตร), หน้า ๑๐๔-๑๐๗.

^๒ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๔๖, *ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่*, หน้า ๓, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก http://kmccenter.rid.go.th/kmc11/file/file_abstract/abstac-54/abs_010954-1.pdf

^๓เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

^๔บรรดาศักดิ์ อูวรรณโณ, ๒๕๔๕, อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดียวกัน.

^๕ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, ๒๕๔๕, อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗-๑๖.

ดังที่ ดร. ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวไว้ว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปพัฒนาใช้นั้นขึ้นอยู่กับองค์การจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจะมีความเหมาะสมที่สุด^๖ ตัวอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกับสิ่งที่ ดร. ถวิลวดี กล่าวไว้ คือการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย^๗ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าหลักธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยต้องมีความสอดคล้อง (relevance) โดยการใช้ทรัพยากรที่มีให้เป็นประโยชน์ กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (efficiency) และมีประสิทธิผล (effectiveness) โดยทุกขั้นตอนต้องมีความโปร่งใส (transparency) และมีเหตุผล (reasonableness) ต้องมีระบบรับผิดชอบต่อผลการบริหารการศึกษา (accountability) จะเห็นได้ว่า ในการบริหารมหาวิทยาลัย ดร. ลัดดา แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาลหลักธรรมาภิบาลไปใช้กับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยโดยไม่จำเป็นต้องนำไปใช้ครบทุกหลักการและการให้ความสำคัญกับหลักการใดเป็นลำดับแรกนั้น ก็ขึ้นกับบริบทสภาพแวดล้อมขององค์กรนั้น โดยบริบทนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาพัฒนาใช้กับภารกิจขององค์กรด้วยเช่นกัน อีกตัวอย่างหนึ่ง เป็นการจัดทำองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในบริบทขององค์กรระหว่างประเทศ คือ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม (participation) นิติธรรม (rule of law) ความโปร่งใส (transparency) การตอบสนอง (responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus-oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ภาวะความรับผิดชอบต่อ (accountability) วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (strategic vision)^๘ ซึ่งเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลที่โดยมากที่องค์กรส่วนใหญ่มีเหมือนกันคือ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนำมาประยุกต์ใช้

^๖ถวิลวดี บุรีกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

^๗ลัดดา ผลวัฒน์, ๒๕๕๗, “ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย,” *วารสารบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา* ๘, ๒ (เมษายน-กันยายน ๒๕๕๗). สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก [file:///D:/New%20folder/Users/Parliament/Documents/Downloads/30930-Article%20Text-68272-1-10-20150213%20\(1\).pdf](file:///D:/New%20folder/Users/Parliament/Documents/Downloads/30930-Article%20Text-68272-1-10-20150213%20(1).pdf)

^๘พลอย สืบวิเศษ, ๒๕๖๑, *จริยธรรมทางการบริหารงานในภาครัฐสำหรับนักบริหารในภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไร*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รัตนไตร), หน้า ๑๘๐-๑๘๑.

จากแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ เป็นยุทธศาสตร์เดียวที่มีการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ “ยกระดับศักยภาพของบุคลากรให้มีขีดสมรรถนะสูง มีธรรมาภิบาลและความผาสุกในการปฏิบัติงาน” แต่แท้ที่จริงแล้ว นี่คือการตีความตามตัวอักษร (literal interpretation) เพราะเมื่อพิจารณาองค์รวม (holistic view) จะเห็นได้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารกิจการขององค์กร ดังเช่นที่ปรากฏใน “ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในระบบประชาธิปไตยฯ เพื่อสนับสนุนงานนิติบัญญัติ” หรือในแผนที่ยุทธศาสตร์ (strategic map) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๖๑-๒๕๖๔ พบว่ามีคำสำคัญ (keywords) ที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักธรรมาภิบาลขององค์กร คือ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (high performance organization) เพื่อสนับสนุนบทบาท ภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “หลักนิติธรรม” (ขอบข่ายกฎหมาย ในทางเนื้อหา) โดยแผนยุทธศาสตร์นี้ คำนึงถึง ๔ มิติ คือ “มิติพัฒนาองค์กร มิติคุณภาพการให้บริการ มิติประสิทธิภาพ และมิติประสิทธิผล” ซึ่งสะท้อนให้เห็น “หลักสำนักรับผิดชอบ” (การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ และการมีเป้าหมายอย่างชัดเจน)

แม้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลเพื่อประยุกต์ใช้ในองค์กร แต่โดยเชิงกายภาพแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีหน่วยงานภายในองค์กรประกอบด้วย ๒๓ สำนัก และ ๔ กลุ่มงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ผู้บังคับบัญชาสูงสุด) จากการสำรวจอัตรากำลังพล โดยอ้างอิงข้อมูลจากสำนักบริหารงานกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ในปี ๒๕๖๔ สำนักงานฯ มีข้าราชการในสำนักงานฯ จำนวน ๒,๑๒๖ คน แบ่งเป็นเพศชาย จำนวน ๗๗๓ คน และเพศหญิง จำนวน ๑,๓๕๓ คน (ข้อมูลจากสำนักบริหารงานกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ณ เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔) ซึ่งในจำนวนผู้บริหาร (อำนวยการสูง) ทั้งหมดจาก ๒๓ สำนัก และกลุ่มงานขึ้นตรง ๔ กลุ่มงาน (ระดับเชี่ยวชาญ) พบว่า มีผู้หญิงดำรงตำแหน่งผู้บริหาร จำนวน ๑๗ คน (ร้อยละ ๖๓) และผู้บริหารที่เป็นผู้ชายมีจำนวน ๑๐ คน (ร้อยละ ๒๗) แม้จะมีข้อมูลเชิงประจักษ์ยืนยันว่ามีจำนวนข้าราชการ “ผู้หญิง” มากกว่า “ผู้ชาย” และมีจำนวนผู้บริหาร “เพศหญิง” มากกว่า “เพศชาย” เช่นนี้ แต่ผู้เขียนคิดว่า “จำนวน (number)” ไม่ได้สะท้อนความหมายใดๆ ว่าสำนักงานฯ ตระหนักถึงความเสมอภาคระหว่างเพศอย่างเป็นรูปธรรม เพราะหากพิจารณาตามยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของ

สำนักงานฯ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ก็ยังไม่พบมิติของ “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์การอย่างมีนัยสำคัญ

UNDP กับ The SDGs: เป้าหมาย ๕ ความเสมอภาคระหว่างเพศ

เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ สำนักงานฯ ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) กับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยมีเป้าหมายร่วมกันที่จะบรรลุการสร้างองค์ความรู้ในเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The Sustainable Development Goals - SDGs) ให้ข้าราชการรัฐสภาเพื่อเพิ่มพูนความสามารถสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย UNDP จะเป็นผู้สนับสนุนบทบาทประสานงานในด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๓ UNDP และสำนักงานฯ ได้ร่วมกันจัดทำโครงการปฐมฤกษ์ คือ “โครงการเสริมสร้างองค์ความรู้เรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ข้าราชการรัฐสภา” จากนั้น เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ ได้สานต่อความพยายามร่วมกันที่จะพัฒนาองค์ความรู้ให้บุคลากรอย่างต่อเนื่อง UNDP จึงได้เสนอโครงการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องการจัดทำงบประมาณเพื่อสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งส่วนหนึ่งมีการกล่าวถึงประเด็นเรื่องเพศภาวะ โดยยกตัวอย่างเรื่องการตรวจสอบ (oversight) ซึ่งสะท้อนถึงประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศของรัฐสภาฟิจิ^{๑๑} ซึ่งสะท้อนถึงหลักการทำพิจารณ์ (hearings) และหลักจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ (GRB) ด้วย ซึ่งเป็นแนวทางที่จะทำให้เกิด (๑) การเสริมสร้างมิติความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์การ และ (๒) การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมายที่ ๕ ความเสมอภาคระหว่างเพศ (Goal 5: Gender Equality)

^{๑๑}ปี ๒๕๕๘ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติ ของรัฐสภาฟิจิ ได้ทำพิจารณ์และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการกำหนดอุทยานแห่งใหม่ และเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับรัฐสภาที่ ๑๐๐ (๒) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพศหญิง และดูผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาอุทยานต่อประชากรเพศหญิง ซึ่งสะท้อนการเป็นรัฐสภาที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะของฟิจิ (gender sensitivity parliament)

GRB ในฐานะ “เครื่องมือ” สร้างการบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะสู่ กระแสหลัก (gender mainstreaming)

การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ หรือ GRB เป็นเครื่องมือ (tool) ในการจัดทำงบประมาณที่มีการนำไปใช้ในหลายประเทศ เช่น ยูเครน^{๑๐} อินเดีย อินโดนีเซีย^{๑๑} มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และกัมพูชา^{๑๒} และหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยจำนวนหนึ่ง^{๑๓} ที่ใช้ GRB เป็นเครื่องมือในการทำงบประมาณ^{๑๔} ดังนั้น โดย ภาวิสัย (objectively) GRB จึงเป็น “เครื่องมือ” สากลที่สำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะ ในองค์กร และนำไปสู่ความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์กร โดยทุกหน่วยงานภายในองค์กร จะได้รับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล คือ หลักการมีส่วนร่วม (ให้ข้อมูลของแต่ละหน่วยงานและวางแผนร่วมกัน) หลักสำนึกรับผิดชอบ (มีเป้าหมายชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน และ มีการปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ) หลักความโปร่งใส (มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง และมีฝ่ายการคลัง/บัญชีที่เข้มแข็ง) และหลักตามหลักนิติธรรม (ชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา และสมควรแก่เหตุ) และโดยอัตวิสัย (subjectively) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาองค์กรให้เกิดการบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะในองค์การ การวิเคราะห์เพศภาวะ (เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์สถานการณ์) เพื่อนำไปสู่ความเสมอภาค ระหว่างเพศในองค์กรอันเป็นเป้าหมายร่วมกันของสมาชิกในองค์การ

^{๑๐}กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๖๔, *คู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ*, หน้า ๒๑. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <http://intranet.dcy.go.th> > fls > fls_uploads

^{๑๑}ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, ๒๕๖๑, *การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติชายหญิง: เสมอภาคสร้างได้ (Gender responsive Budgeting - GRB)*, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า), หน้า ๘๙, ๙๖. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <https://kpi.ac.th/knowledge/book/data/875>

^{๑๒}อรพินท์ สฟโชคชัย, ๒๕๖๔, “การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายได้อะไร GBR Workshop,” เอกสารประกอบการบรรยาย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก Gender <https://www.rd.go.th> > sorpor > GRB_Workshop

^{๑๓}สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ) กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สศ)

^{๑๔}ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ และศิกานต์ อิศระชัยยศ, ๒๕๕๘, *จัดทำคู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึง มิติชายหญิงสำหรับหน่วยงานภาครัฐ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <https://repository.turac.tu.ac.th/handle/6626133120/244>

๑.๒ วัตถุประสงค์

ข้อเสนอนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑) เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญ มีการตระหนักรู้ในเรื่องการบูรณาการประเด็นเพศภาวะสู่กระแสหลักและความเข้าใจในประเด็น การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ ในการปฏิบัติราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒) เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในหลักคิดของการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติ เพศภาวะ (GRB) ให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญมีความตระหนักรู้และนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำ งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ ๓) เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการยกระดับศักยภาพบุคลากรให้มีขีดสมรรถนะสูง มีธรรมาภิบาล และความผูกพันในการปฏิบัติงาน (ยุทธศาสตร์ที่ ๔) และในการส่งเสริมให้เกิด ความเสมอภาคระหว่างเพศในสำนักงานฯ

๑.๓ ประโยชน์ที่จะได้รับ

หากดำเนินการตามข้อเสนอจะเกิดประโยชน์แก่ข้าราชการรัฐสภา และสำนักงานฯ ทั้งองค์ภาพ คือ (๑) ข้าราชการรัฐสภา มีการตระหนักรู้และมีความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล (หลักการมีส่วนร่วม) ในการเสริมสร้างเสมอภาคระหว่างเพศ และยอมรับในความเสมอภาค ระหว่างเพศในการปฏิบัติราชการในสำนักงานฯ (๒) ข้าราชการรัฐสภา มีความรู้และความเข้าใจ หลักการของ GRB และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณในหน่วยงานระดับสำนัก หรือกลุ่มงานขึ้นตรงได้ต่อไป และ (๓) สำนักงานฯ มีแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ ในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลและในการส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศผ่าน กระบวนการจัดทำงบประมาณตามแนวคิด GRB

๑.๔ กลุ่มเป้าหมาย

ในการจะทำให้เกิดการบูรณาการประเด็นเพศภาวะในองค์การสู่กระแสหลัก (gender mainstreaming) โดยการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ (gender analysis) โดยมี GRB เป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่ความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์การ สำนักงานฯ ต้องคำนึงถึง กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ (ผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบาย) ข้าราชการ รัฐสภา (ในฐานะผู้ปฏิบัติ) สมาชิกรัฐสภา (ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนกลับในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย) ว่ามี สถานะอย่างไร และจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร อธิบายได้ตาม ตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ กลุ่มเป้าหมายในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์กร

ลำดับ	กลุ่มเป้าหมาย	สถานะ	ประโยชน์ที่ได้รับ
๑	ผู้บริหารระดับสูง (เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) และผู้บริหารระดับอำนวยการสูง (ผู้อำนวยการสำนัก) ^{๑๕}	ผู้บริหาร (CEO)	ทราบความจำเป็นของการมี gender mainstreaming ในสำนักงานฯ เพื่อนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะนำไปสู่กระตุ้นให้มีการแต่งตั้งผู้บริหารด้านเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer – CGEO) ^{๑๖}
๒	ข้าราชการ (ผู้แทนจาก ๒๓ สำนัก และ ๔ กลุ่มงาน ชั้นตรง)	ผู้ปฏิบัติ	ได้ตระหนักถึงความสำคัญของ gender streaming / gender analysis และโอกาสในการฝึกปฏิบัติ GRB เพื่อไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณในหน่วยงานของตน
๓	ข้าราชการจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ^{๑๗}	ผู้ปฏิบัติ / ผู้มีส่วนได้เสีย	
๔	สมาชิกวุฒิสภา	ผู้รับบริการ / ผู้มีส่วนได้เสีย	-ให้ข้อมูลสะท้อนกลับ (feedback) / เสนอ มุมมองที่แตกต่างในฐานะผู้รับบริการ -เป็นผู้ขับเคลื่อนจากผลผลิตการวิเคราะห์ GRB ไปสู่การเป็นนโยบายของสำนักงาน (ขั้นตอนที่ ๖-๗ ใน GRB)

^{๑๕}โดยเฉพาะ (๑) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของวุฒิสภา (๒) ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน (หน่วยงานที่พิจารณาภาพรวมงบประมาณประจำปีของสำนักงานฯ) และ (๓) ผู้อำนวยการสำนักการคลังและงบประมาณมาร่วมกันพิจารณา GRB

^{๑๖}คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม แต่งตั้งผู้บริหารด้านเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer - CGEO), ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕.

^{๑๗}ในฐานะภาคีเครือข่ายของสำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑.๕ ระยะเวลา

ข้อเสนอนี้ นำเสนอระยะเวลาในการดำเนินการ ๒ ส่วน คือ ในส่วนแรกการบูรณาการประเด็นเพศภาวะเข้าสู่กระแสหลักและการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะสามารถดำเนินการได้ในทุกไตรมาส โดยควรดำเนินการใน ๓ ไตรมาสแรกของปีงบประมาณ เพื่อสำรองข้อมูลไว้เป็นฐานข้อมูล (baseline) สำหรับการวิเคราะห์สถานการณ์เฉพาะเชิงเพศภาวะ (situation analysis) ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB และในส่วนที่สอง การดำเนินการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB ควรดำเนินการในไตรมาส ๔ ของปีงบประมาณ ซึ่งสามารถนำผลผลิต (outputs) ที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะของหน่วยงานภายในมาบูรณาการตามแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบ GRB มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอันจะได้เป็นผลลัพธ์ (outcomes) ในการดำเนินการสร้างเสริมให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศอันเป็นผลสำเร็จ (results) อันเป็นเป้าหมายหลักต่อไป

ส่วนที่ ๒ ยุทธศาสตร์ในการจัดการเชิงกลยุทธ์และการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะกับการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB

เมื่อทราบภาพรวมในการดำเนินการตามที่ได้นำเสนอข้างต้นแล้ว ในส่วนที่สองนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอสาระสำคัญ ๒ ส่วน ส่วนแรก คือ หัวข้อ ๒.๑ ยุทธศาสตร์ (strategy) ในการดำเนินการจัดวางกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วย ๒ ส่วนย่อย คือ ๒.๑.๑ การจัดวางกลยุทธ์ผ่าน “แผนยุทธศาสตร์” และ “แผนปฏิบัติการ” ในฐานะที่เป็น “ยุทธศาสตร์” ในการดำเนินการ และ ๒.๑.๒ การกำหนดเงื่อนไขความสำเร็จ ในฐานะที่เป็น “ยุทธศิลป์” และส่วนที่สอง คือหัวข้อ ๒.๒ การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะกับการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB ซึ่งนำเสนอหลักการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะที่ผู้เขียนนำหลักการวิเคราะห์จาก UNDP มาเป็นตัวอย่าง และประยุกต์ใช้กับหลักการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB จาก “คู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ” ของกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบสามารถดำเนินการได้ใน ๗ ขั้นตอน เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในหลักการดำเนินการตามแนวทางยุทธศาสตร์ขององค์การ และการตระหนักถึงความสำคัญของการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะในฐานะที่เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์งบประมาณตามแนวทาง GRB

๒.๑ การจัดการเชิงกลยุทธ์: จาก “ยุทธศาสตร์” สู่ “ยุทธศิลป์”

การจัดการเชิงกลยุทธ์ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ซึ่งในข้อเสนอนี้ ผู้เขียนนำเสนอการจัดวางกลยุทธ์ โดยจำแนกเป็น ๒ ส่วน คือ ๒.๑.๑ “ยุทธศาสตร์” คือการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์” และ “แผนปฏิบัติการ” และ ๒.๑.๒ “ยุทธศิลป์” คือการกำหนดเงื่อนไข

ความสำเร็จ เพื่อให้การดำเนินการเรื่องการสร้างเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศในสำนักงานฯ ผ่านการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามหลักธรรมาภิบาล

๒.๑.๑ “แผนยุทธศาสตร์” และ “แผนปฏิบัติงาน” ในฐานะที่เป็น “ยุทธศาสตร์” ในการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์” ผู้เขียนนำเสนอองค์ประกอบสำคัญ ๒ ส่วน คือ หนึ่งส่วนที่เป็นคำถาม (questions) ซึ่งประกอบด้วย คำถามเชิงยุทธศาสตร์ (strategic questions) ซึ่งมี ๓ คำถามสำคัญ คือ (๑) ปัจจุบัน สำนักงานฯ อยู่ตรงไหนในบริบทการบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะสู่กระแสหลัก (๒) สำนักงานฯ สามารถใช้ GRB เป็นแนวทางจัดทำงบประมาณ เพื่อนำไปสู่ gender equality ได้หรือไม่? และ (๓) สำนักงานฯ จะไปถึงจุดที่เป็นองค์การที่ตระหนักถึง gender mainstreaming โดยใช้ GRB เป็นเครื่องมือได้อย่างไร? และคำถามเชิงปฏิบัติการ (practical questions) ที่สอดคล้องต่อยอดมาจากคำถามเชิงยุทธศาสตร์ที่สำนักงานฯ ต้องหันกลับมาทบทวนว่าได้มีการดำเนินการอะไรไปแล้ว หรือไม่ และจะดำเนินการต่อไปในอนาคตอย่างไร ซึ่งจะไปเชื่อมโยงกับส่วนที่สอง คือ ส่วนที่เป็นวิธีการ (methods)/เครื่องมือ (tools) ที่จะใช้ตอบรับกับการดำเนินการเพื่อตอบคำถามดังกล่าวและจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์อธิบายได้ตามตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ แผนยุทธศาสตร์ (ในฐานะที่เป็น “ยุทธศาสตร์”)

คำถามเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Questions)	คำถามเชิงปฏิบัติการ (Practical Questions)	วิธีการ (Methods) / เครื่องมือ (Tools)	ผลลัพธ์ (Outputs)
ปัจจุบัน สำนักงานฯ อยู่ตรงไหนในบริบทการบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะสู่กระแสหลัก (gender mainstreaming)	(๑) ปัจจุบัน สำนักงานฯ มีการตระหนักรู้ประเด็น “การบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะ” หรือไม่? / มีการจัดทำ gender analysis หรือไม่? มีการจัดทำ GRB หรือไม่?	-สำนักงานฯ ยังไม่มีการตระหนักถึง gender mainstreaming / gender analysis มากเท่าที่ควร เช่น ยังไม่มี สถานทูตแลเด็กเล็กระหว่างวัน (day care) -ในปี ๒๕๖๓ สำนักงานฯ ยังคงใช้แนวทางการจัดทำงบประมาณที่ไม่มีคำนึงถึงมิติเพศภาวะ ^{๑๔}	- จัดทำ SWOT <i>Strength</i> คือ เป็นองค์กรนิติบัญญัติที่แข็งแกร่ง stakeholders เข้าถึงข้อมูล & นำไปใช้ประโยชน์ได้ <i>Weakness</i> คือ สำนักงานฯ ยังไม่มี gender analysis เลยมองไม่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ <i>Opportunity</i> คือ การจะเป็น SMART Parliament ต้องมีมิติ gender mainstreaming ด้วย <i>Threat</i> คือ แนวโน้มของโลกจะยิ่งทวีความสำคัญกับ gender mainstreaming เห็นได้จาก GRB หรือ Gender Audit โดยบริษัทนี้ สำนักงานฯ ต้องปรับตัวและเตรียมตั้งรับกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้

^{๑๔}ดูรายละเอียดได้จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เข้าถึงได้จาก <http://intranet.parliament.go.th.th/group21/>

คำถามเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Questions)	คำถามเชิงปฏิบัติการ (Practical Questions)	วิธีการ (Methods) / เครื่องมือ (Tools)	ผลลัพธ์ (Outputs)
ในอนาคต สำนักงานฯ มี gender mainstreaming แล้วสามารถใช้ GRB เป็นแนวทางจัดทำงบประมาณ เพื่อนำไปสู่ gender equality ได้หรือไม่?	(๒) ถ้าจะสร้าง gender mainstreaming / gender equality ในสำนักงานฯ GRB จะช่วยให้เกิดขึ้นได้จริงหรือไม่? (เป็น “ภาพย่อย” ที่เน้นสร้างกระแส gender mainstreaming ในองค์กร)	นำผลลัพธ์ (outcomes) ที่ได้จากการทำ SWOT มากำหนดทิศทางสร้าง gender mainstreaming / gender equality ให้เป็นนโยบายในการสร้าง gender mainstreaming ในองค์กร	-บรรจุประเด็น gender mainstreaming ในพันธกิจ เป้าหมาย และค่านิยมขององค์กร ^{๑๑} -ผลักดันให้มีการนำแนวคิด GRB ไปใช้เป็นแนวคิดในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นการตอบโจทย์ “ภาพย่อย” ในการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในระดับสำนักงานฯ
	(๓) GRB จะช่วยให้สำนักงานฯ มีความก้าวหน้าในการสนับสนุน The SDG Goal ๕ (Gender Equality) ได้หรือไม่? อย่างไร? (ตอบโจทย์ “ภาพใหญ่” ในการสนับสนุนให้ The SDGs บรรลุผลตามที่สำนักงานฯ ทำ MOU กับ UNDP)	-ร่วมมือกับ UNDP (ภาคีเครือข่าย) ในการทำให้ประเด็นเรื่อง gender mainstreaming / gender analysis และ GRB ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องรู้ และยากจะหลีกเลี่ยง ไม่ให้ความสำคัญ	ตอบโจทย์พันธกิจในการร่วมมือและสานสัมพันธ์อันดีกับภาคีเครือข่าย -มีการขับเคลื่อน The SDG ๕ (ภาพใหญ่) อย่างมีนัยสำคัญ โดย UNDP และภาคีเครือข่ายอื่น ๆ (เช่น สถาบันพระปกเกล้า) ช่วยสนับสนุนเชิงวิชาการในเรื่อง GRB ให้บุคลากรของสำนักงานฯ

^{๑๑}พันธกิจ (Mission) หนึ่งคือการเสริมสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ดีในเวทีรัฐสภา ระหว่างประเทศ เป้าหมาย (Goal) หนึ่งคือ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูลและรับบริการของสำนักงานฯ และค่านิยมองค์กร (core value) คือ มีจิตบริการที่ดี มีความสามัคคี และรับผิดชอบในหน้าที่ ซึ่งทั้งหมดนี้ ยังไม่มีการสะท้อนถึงมิติการบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะ (gender mainstreaming) และความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality)

คำถามเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Questions)	คำถามเชิงปฏิบัติการ (Practical Questions)	วิธีการ (Methods) / เครื่องมือ (Tools)	ผลลัพธ์ (Outputs)
สำนักงานฯ จะไปถึงจุดที่เป็นองค์การที่ตระหนักถึง gender mainstreaming โดยใช้ GRB เป็นเครื่องมือ (tool) ได้อย่างไร?	(๔) สำนักงานฯ ต้องเตรียมตัวอย่างไร?	-เตรียมบุคลากรให้มีความตระหนักรู้ และทันต่อแนวโน้มของโลกสมัยใหม่ที่ขับเคลื่อนด้วย gender mainstreaming -เตรียมการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสมและสร้างสรรค์ในการดำเนินการทำ GRB -เตรียมเครื่องมือ (tool) ที่จะทำให้การถ่ายทอดองค์ความรู้สู่การปฏิบัติในเรื่อง GRB สัมฤทธิ์ผล	-มีแผนงานโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ (workshop) ให้ทุกหน่วยงานภายในสำนักงานฯ มีความรู้ความเข้าใจใน GRB
	(๕) มีแนวทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร?	-หลักการมีส่วนร่วม (participation) -หลักสำนึกรับผิดชอบ (responsibility) -หลักความโปร่งใส (transparency) -หลักตามหลักนิติธรรม (rule of law)	-ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ -สามารถนำไปกำหนดแผนปฏิบัติการได้

ในการจัดทำ “แผนปฏิบัติการ” ผู้เขียนนำเสนอองค์ประกอบสำคัญ ๔ ส่วน คือ (๑) การกำหนดประเด็น (๒) การดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกิจของสำนักงานฯ (๓) การกำหนดกลยุทธ์ผ่านการดำเนินการกิจกรรมต่างๆ และ (๔) ระบุเป้าหมายที่พึงประสงค์จากการกำหนดกลยุทธ์กิจกรรมในแต่ละขั้นตอนเพื่อบูรณาการแผนการสร้าง “การบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะ” ในสำนักงานฯ เพื่อ “ตอบโจทย์” ประเด็นการสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในสำนักงานฯ (ระดับจุลภาค) ซึ่งจะเป็นความสำเร็จเชิงประจักษ์ในการส่งเสริม “ความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality)” ในฐานะที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDG 5) ซึ่งสำนักงานฯ (โดยการดำเนินการผ่านสำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนฯ) ในฐานะภาคีเครือข่ายของ UNDP ในการที่จะร่วมมือกันทำให้ประเด็นด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs) บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อธิบายได้ตามตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ แผนปฏิบัติการ (ในฐานะที่เป็น “ยุทธศาสตร์”)

แผนการสร้าง “การบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะ” ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: จาก GRB สู่ Gender Equality (The SDG 5)			
ประเด็น ความเสมอภาค ระหว่างเพศ (Gender Equality)	ขั้นตอนการ ดำเนินงาน (ให้สอดคล้อง กับพันธกิจ ของสำนักงาน) ^{๒๐}	กิจกรรม	เป้าหมายกิจกรรม
ประเด็นที่ ๑: การสร้าง การบูรณาการประเด็นด้าน เพศภาวะเข้าสู่กระแสหลัก ในสำนักงานฯ (gender mainstreaming in the Secretariat)	พันธกิจที่ ๑ สนับสนุนให้ สำนักงานฯ มีการบูรณา การประเด็นเพศภาวะใน องค์การอย่างมี ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลตามหลัก ธรรมาภิบาล	กลยุทธ์ ๑ ส่งเสริมให้ผู้บริหาร ระดับสูงมีความตระหนัก รู้ในมิติเรื่องเพศภาวะ (gender) และหลักการที่ จะนำองค์การไปสู่ความ เสมอภาคระหว่างเพศ	-มีการนำประเด็นเรื่อง gender mainstreaming เข้าสู่การรับรู้ของผู้บริหารฯ และตระหนักถึงความสำคัญ ในเรื่องดังกล่าว
		กลยุทธ์ ๒ ส่งเสริมให้มีเวทีสำหรับ ผู้บริหาร (CEO) ในการ อภิปรายประเด็นเรื่อง gender mainstreaming ร่วมกัน เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ของสำนักงานฯ	-มีการกำหนดเรื่อง gender mainstreaming เป็น นโยบายในการดำเนินการ ของทุกหน่วยงานภายใน องค์การ -มีการแต่งตั้งผู้บริหารของ สำนักงานฯ เป็น CGEO
	พันธกิจที่ ๓ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ ทุกคนมีส่วนร่วมในทุก ขั้นตอนการดำเนินการ	กลยุทธ์ ๑ กำหนดให้เรื่องการมีส่วน ร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพศภาวะในองค์การเป็น นโยบายของสำนักงานฯ	ทุกหน่วยงานภายใน สำนักงานฯ ต้องตระหนักถึง gender mainstreaming ใน องค์การ
		กลยุทธ์ ๒ สนับสนุนให้ทุก หน่วยงานพัฒนาหรือ สนับสนุนให้มีการเรียนรู้ หรือการตระหนักรู้เรื่อง gender mainstreaming	-ทุกหน่วยงานจัดกิจกรรมที่ สะท้อนประเด็น gender mainstreaming -ทราบ status quo ของ หน่วยงานในสำนักงานฯ เพื่อ หาทางสนับสนุนและส่งเสริม ต่อไป

^{๒๐}พันธกิจที่ ๒ คือการแสดงบทบาทนำในเวทีรัฐสภาอาเซียนและรัฐสภาระหว่างประเทศ ซึ่งในขั้นนี้
ผู้เขียนบทความนี้มุ่งเสนอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับสำนักงานฯ เท่านั้น

แผนการสร้าง “การบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะ” ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: จาก GRB สู่ Gender Equality (The SDG 5)			
ประเด็น ความเสมอภาค ระหว่างเพศ (Gender Equality)	ขั้นตอนการ ดำเนินงาน (ให้สอดคล้อง กับพันธกิจ ของสำนักงานฯ)	กิจกรรม	เป้าหมายกิจกรรม
ประเด็นที่ ๒: การ วิเคราะห์เชิงเพศภาวะ ในสำนักงานฯ (gender analysis)	พันธกิจที่ ๓ ส่งเสริมและสนับสนุน ให้ทุกคนมีส่วนร่วมใน ทุกขั้นตอนการ ดำเนินการ	กลยุทธ์ ๑ จัดให้มีการให้ความรู้ เรื่อง gender analysis ให้กับทุก หน่วยงานย่อยใน สำนักงานฯ	-ทุกหน่วยงานภายใน สำนักงานฯ มีความรู้ ความเข้าใจเรื่อง gender analysis และสามารถ พัฒนาไปเป็น situation analysis ของหน่วยงาน ตนได้
		กลยุทธ์ ๒ ให้มีการรับฟังความ คิดเห็นของทุก หน่วยงานเพื่อสะท้อน ปัญหาความไม่เสมอ ภาคระหว่างเพศใน สำนักงานฯ	-สำนักงานฯ ต้องระบุ (identify) ได้ว่า ๑) จะระบุถึงความ ต้องการที่แตกต่างกันของ ข้าราชการหญิง/ชาย ใน สำนักงานฯ อย่างไร? (เช่น gender gaps) ๒) ช่วยระบุได้ว่า สำนักงานฯ มีมาตรการ อะไรที่จะจัดการกับความ ไม่เสมอภาคระหว่างเพศ (เช่น นโยบายของ สำนักงานฯ มีการ บูรณา การมุมมองเชิงเพศภาวะ หรือ มองด้วย gender lens หรือไม่?)
ประเด็นที่ ๓: การจัดทำ งบประมาณของ สำนักงานฯ ที่คำนึงถึง มิติเพศภาวะ (GRB)	พันธกิจที่ ๓ ส่งเสริมและสนับสนุน ให้ทุกคนมีส่วนร่วมใน ทุกขั้นตอนการ ดำเนินการ	กลยุทธ์ ๑ ส่งเสริมให้ข้าราชการ สามารถเข้าถึงข้อมูล ในการจัดทำ งบประมาณและ เสริมสร้างข้าราชการ ให้เข้าใจหลักการของ GRB	-ข้าราชการมีความ ตระหนักรู้ เข้าใจ และ คุ้นเคยกับ GRB มากขึ้น

แผนการสร้าง “การบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะ” ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: จาก GRB สู่ Gender Equality (The SDG 5)			
ประเด็น ความเสมอภาค ระหว่างเพศ (Gender Equality)	ขั้นตอนการ ดำเนินงาน (ให้สอดคล้อง กับพันธกิจ ของสำนักงานฯ)	กิจกรรม	เป้าหมายกิจกรรม
		กลยุทธ์ ๒ จัดเวทีสัมมนาเชิง ปฏิบัติการ (workshop) ให้ ความรู้เรื่อง GRB และมีโอกาสฝึก ปฏิบัติจริง	-มี workshop ให้ ข้าราชการสามารถคิด โครงการที่ใช้งบประมาณ ที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะได้ อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล

๒.๑.๒ เงื่อนไขความสำเร็จ ในฐานะที่เป็น “ยุทธศิลป์” ในการดำเนินการ
เมื่อสำนักงานฯ มีแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการในฐานะที่เป็น “ยุทธศาสตร์” ในการ
ดำเนินการแล้ว สำนักงานฯ ต้องตระหนักด้วยว่าจะดำเนินการอย่างไรให้เป้าหมายของการ
สร้างเสริมให้สำนักงานฯ เป็นองค์กรที่มีบริบทในการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ
และพิจารณาอย่างรอบคอบด้วยว่ามี “ใคร” เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อร่วมสร้าง
บริบทของความเสมอภาคระหว่างเพศในสำนักงานฯ ได้บ้าง อาทิ ผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหารระดับ
อำนวยการสูง (ผู้อำนวยการสำนัก) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ และสำนักงานฯเอง ในฐานะ
ที่เป็น “ตัวแสดง” หนึ่งที่สามารถมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ที่มีการดำเนินการในลักษณะ
เดียวกัน ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จเหล่านี้ ทุกปัจจัยแห่งความสำเร็จต้องตระหนักถึงความสำคัญ
ในบทบาทตนเองในการขับเคลื่อน ผลักดัน และสนับสนุน พร้อมนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล
ผ่านวิธีการ (methods) ที่เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของตน (crucial roles) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า
สิ่งเหล่านี้เป็น “ยุทธศิลป์” ในการดำเนินการ อธิบายได้ตามตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ เจาะลึกความสำเร็จ (ในฐานะที่เป็น “ยุทธศิลป์”)

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors - CSF)	ควรทำอะไร / ทำอะไรได้บ้าง	วิธีการ: จะสนับสนุนและเชิญชวน ให้มาร่วมดำเนินการได้อย่างไร
จาก CEO สู่การแต่งตั้ง CGEO	ทำให้ผู้บริหารระดับสูงเห็น ความสำคัญอย่างน้อย ๑ ใน ๓ ประเด็น คือ gender mainstreaming / gender analysis / GRB	-ผลักดันประเด็น gender mainstreaming / gender analysis / GRB ในหน่วยงาน จนเกิดการรับรู้และ ตระหนักถึงความสำคัญ -เสนอให้แต่งตั้ง CGEO (จะเป็นเพศไหนก็ ได้)
ผู้อำนวยการสำนัก และ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานชั้น ตรง (Director)	ผู้อำนวยการสำนัก (ผู้อำนวยการสูง) ๒๓ สำนัก และผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ชั้นตรง (๔ กลุ่มงาน) มี gender lens	-ให้ผู้อำนวยการสำนัก และผู้บังคับบัญชา กลุ่มงานชั้นตรง ไปพัฒนาหน่วยงานของ ตนให้เกิด gender mainstreaming และ นำไปสู่ gender analysis (เพื่อสามารถ พัฒนา situation analysis ในสำนัก/ กลุ่มงาน ของตน) ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ สำคัญในกระบวนการจัดทำ GRB ซึ่งจะ นำไปสู่การมี gender equality ใน องค์กรในที่สุด
ข้าราชการรัฐสภา (Parliamentary Staff)	ข้าราชการสำนักงานฯ มีความเป็นมือ อาชีพ / มีมุมมองเชิงเพศภาวะ (gender perspective)	-ให้เรื่องเพศภาวะ (gender) อยู่ในสามัญ สำนักของข้าราชการในสำนักงานฯ (ตัวอย่างเช่น ตระหนักถึงความสำคัญและ สนับสนุนให้มี Child Care Service ใน องค์กร)
สำนักงานฯ (The Secretariat)	สำนักงานฯ ตระหนักถึงความสำคัญ และจัดสรรงบประมาณในการ สนับสนุนการดำเนินการทุกระดับ	-สนับสนุน กระตุ้น ส่งเสริมให้ ทุกหน่วยงานภายในสำนักงานฯ ฝึก (practice) คัดงบประมาณจากฐานคิด GRB

แผนภาพที่ ๑ แสดงให้เห็นถึงดำเนินการไปพร้อมกันระหว่าง “ยุทธศาสตร์” และ “ยุทธศิลป์” ซึ่งจะนำไปสู่อนาคตที่พึงปรารถนา (desired futures) ใน ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่สำนักงานฯ มีการบูรณาการประเด็นเพศภาวะสู่กระแสหลัก (gender mainstreaming)^{๒๑} ในที่นี้หมายถึง กระบวนการเชิงกลยุทธ์ (strategic process) ซึ่งก็คือ การดำเนินการกิจกรรมต่างๆ อย่างเป็นระบบ (systematically) ในกรที่จะจัดระเบียบแบบแผนของความร่วมมือในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นการชั่วคราว (temporary) เพื่อที่จะเปลี่ยนผ่านปัจจัยนำเข้า (inputs) ให้เป็นผลลัพธ์ (results) เพื่อใช้กำหนดเป้าหมาย (goal) หรือเป้าประสงค์ (purpose) ของกระบวนการ^{๒๒} ในบริบทนี้ สามารถอธิบายผ่านการดำเนินการของสำนักงานฯ ได้ว่า ผู้บริหารและข้าราชการต่างก็มีความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์การร่วมกันอย่างเป็นระบบตัวอย่างเช่น มีการจัดหาพื้นที่ในสำนักงานฯ เพื่อทำ child - care service ให้เกิดขึ้นในสำนักงานฯ เป็นต้น ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานภายในของสำนักงานฯ ได้มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันจนได้ “พื้นที่ (space)” ในการจัดทำ child - care service ผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นการชั่วคราว เพื่อเปลี่ยน child - care service (ปัจจัยนำเข้า) ให้มีการจัดสรรงบประมาณตามแนวทาง GRB เพื่อการดำเนินการดังกล่าว (ผลลัพธ์) เพื่อให้เป็นองค์การที่ตระหนักถึงประเด็นเพศภาวะ (กำหนดเป้าหมาย) หรือการเป็นสำนักงานฯ ที่มีการตระหนักถึงมิติหญิงชาย (กำหนดเป้าประสงค์)

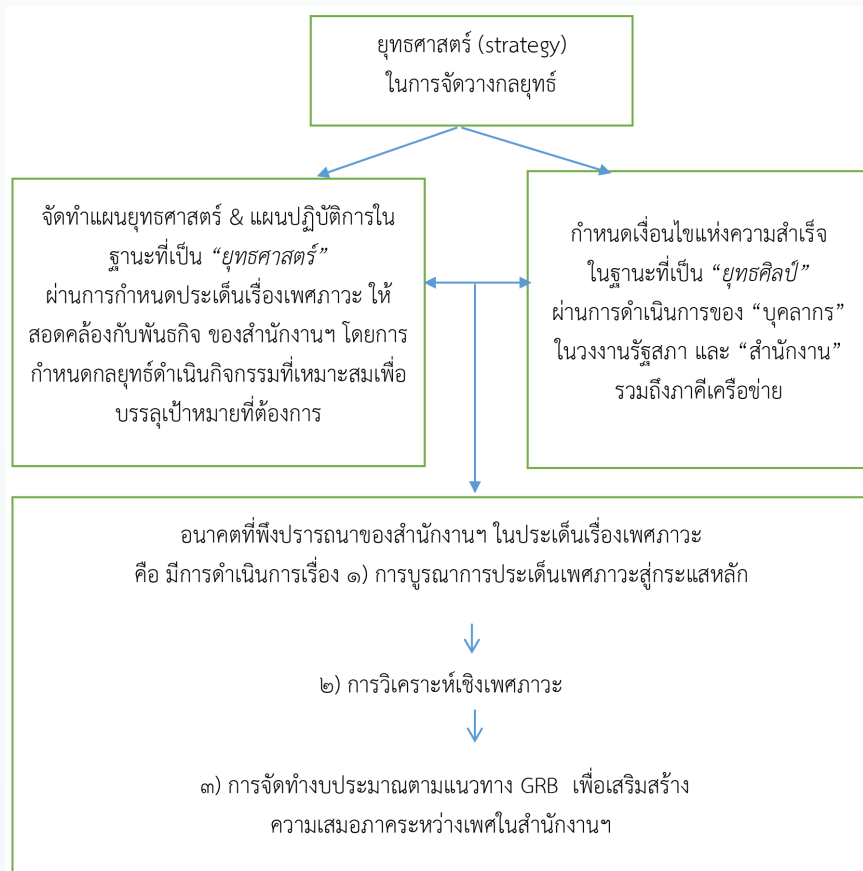
ประเด็นที่สอง สำนักงานฯ ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ (gender analysis) อันจะเป็นฐานข้อมูลสำคัญสำหรับการวิเคราะห์ตามสถานการณ์ (situation analysis) โดยหน่วยงานภายใน (๒๓ สำนัก ๔ กลุ่มงานขึ้นตรง) สามารถนำประเด็นเพศภาวะมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น ตำรวจรัฐสภาที่เป็นเพศหญิงมีความต้องการด้านสวัสดิการในเรื่องต่างๆ แตกต่างจากตำรวจรัฐสภาที่เป็นเพศชายหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

^{๒๑}มีความพยายามที่จะนิยาม คำว่า “gender mainstreaming” กันอย่างกว้างขวางจากหลายองค์การ อาทิ United Nations Economic and Social Council Definition (1997) European Council Definition (1998) และ United Nations Development Program Definition (2000) สืบค้นเพิ่มเติมได้จาก <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/parliaments-and-gender-equality--gender-mainstreaming-in-legislatures.pdf>

^{๒๒}FLACSO, 2011, อ้างถึงใน UNDP, 2013, “Parliaments and Gender Equality: Gender Mainstreaming in Legislatures,” p. 14 สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/parliaments-and-gender-equality--gender-mainstreaming-in-legislatures.pdf>

ประเด็นที่สาม สำนักงานฯ ใช้บริบทตามประเด็นที่หนึ่ง (gender mainstreaming in the Secretariat) และข้อมูลจากประเด็นที่สอง (gender-analysis baseline) มาพัฒนาเป็นข้อมูลในการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB ซึ่งจะนำไปสู่อนาคตที่พึงปรารถนาคือการเสริมสร้างบริบทความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์การ (ดูแผนภาพที่ ๑)

แผนภาพ ๑: แสดงการจัดทำยุทธศาสตร์ ผ่านแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของสำนักงาน เพื่อกำหนดดำเนินการในประเด็นเรื่องการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ



๒.๒ การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ (gender analysis) กับการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB

ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ^{๒๓} นำเสนอว่าฐานคิดในการพัฒนาประเทศที่มุ่งพัฒนาความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทำให้หน่วยงานในภาครัฐต่างมุ่งจัดทำแผนงานโครงการเพื่อขับเคลื่อนการเติบโตในภาคส่วนของตนเอง ซึ่งการมีฐานคิดที่เหมือนกันในการแก้ปัญหาการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนนี้มีความสัมพันธ์กับความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย (gender equality) ซึ่งข้อมูลจากรายงานของธนาคารโลก ชี้ให้เห็นว่าความไม่เสมอภาคระหว่างหญิงชาย (gender inequality) มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในหลายๆ ประเทศ ดังนั้นการจัดทำงบประมาณจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือ (tool) ในการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวบนฐานคิดเช่นนี้ ทำให้นักวิชาการด้านสตรีนำแนวคิดในการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ

ในการจัดทำ GRB ในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” เพื่อลดความไม่เสมอภาคระหว่างเพศตามความข้างต้น ขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญคือกรวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ (gender analysis) ผู้เขียนคิดว่าสำนักงานฯ สามารถศึกษาและพัฒนาแนวทางการจัดทำกรวิเคราะห์เชิงเพศภาวะได้จาก UNDP เพราะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นประจำ โดย UNDP ได้จัดทำคู่มือ (toolkit) ที่เรียกว่า “How to Conduct a Gender Analysis: A Guidance Note for UNDP Staff”^{๒๔} ซึ่งในคู่มือดังกล่าว เจ้าหน้าที่ UNDP จะได้เรียนรู้ ๒ ส่วน คือ ๑) สิ่งที่ต้องรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ (what you need to know) เช่น ควรมีการจัดเตรียมข้อมูลอะไรบ้างเพื่อดำเนินกรวิเคราะห์ และ ๒) กรวิเคราะห์เชิงเพศภาวะในโครงการต่างๆ (gender analysis in projects) ซึ่งในส่วนนี้จะมีการวิเคราะห์สถานการณ์เฉพาะ (situational analysis) ด้วยอันเป็นฐานข้อมูล (baseline) ที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB อธิบายได้ตามตารางที่ ๕ และตารางที่ ๖

^{๒๓}ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ, ๒๕๕๘, “งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย: เครื่องมือในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมในการบริหารการพัฒนา,”วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ : ๖๔-๖๕. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก file:///D:/New%20folder/Users/Parliament/Documents/Downloads/91032-Article%20Text-224843-1-10-20170628%20(1).pdf

^{๒๔}https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/UNDP%20Guidance%20Note%20how%20to%20conduct%20a%20gender%20analysis.pdf

ตารางที่ ๕ เรื่องที่จำเป็นต้องรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ (what you need to know)^{๒๕}

ประเด็นที่	ประเด็นคำถาม	คำถาม	การดำเนินการ
๑	อะไร (What?)	๑.๑ การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะคืออะไร	- ถือเป็นก้าวแรก (starting point) ในการทำให้เกิด gender mainstreaming ในองค์การ - เป็นเครื่องมือในการทำให้ประเด็นความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ (gender disparities) ปรากฏชัดขึ้น - เป็นกระบวนการวิเคราะห์ที่ช่วยให้ผู้หญิงข้ามภามีส่วนร่วมในโครงการหรือกระบวนการพัฒนาต่างๆ - แสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาค (inequality) ในทุกระดับที่เกิดขึ้นในสังคม
		๑.๒ ในการทำให้การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะประสบความสำเร็จนั้น ต้องการทรัพยากร (resources) อะไรบ้าง	- ผู้เชี่ยวชาญในประเด็นเพศภาวะ - การวิจัยและการเข้าถึงข้อมูลเชิงสถิติระดับประเทศเกี่ยวกับเพศภาวะ - การเข้าถึงข้อมูลเชิงคุณภาพที่กำหนดผ่านนโยบายและผลการศึกษาวิจัยและการประเมินแบบมีส่วนร่วม
๒	ทำไม (Why?)	ทำไมการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะถึงเชื่อมโยงกับการจัดการที่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ (result-based management) จึงเป็นหลักการสำคัญสำหรับทุกโครงการของ UNDP	- ผลสำเร็จ (results) ของการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะเป็นรากฐานของการนำประเด็นเพศภาวะเข้าสู่โครงการต่างๆ ของ UNDP ในทุกระดับ - มีข้อเสนอแนะ ๔ ข้อ ในการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ คือ (๑) ให้ตอบคำถามที่เกี่ยวกับเพศภาวะ (๒) ให้พัฒนาแนวคิดทฤษฎี และเครื่องมือต่างๆ ในเชิงวิจัย (๓) ให้รวมประเด็นเพศภาวะไว้ในทุกโครงการ และ (๔) ให้มีการปรับเปลี่ยนเมื่อจำเป็นเพื่อระบบติดตามที่มีประสิทธิภาพ
๓	เมื่อไร (When?)	จะใช้การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะเมื่อไร	- สามารถทำได้ตลอดเวลาหากทำให้เกิดความเข้าใจและสามารถนำไปปรับปรุงโครงการต่างๆ - โดยทั่วไป จะใช้ในกรณีที่ต้องการพัฒนาการวิเคราะห์สถานการณ์แบบครอบคลุม (comprehensive situational analysis) หรือเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในประเด็นเรื่องเพศภาวะหรือเมื่อพบความท้าทาย (challenge) ในประเทศต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ของ UNDP ไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ - โดยเฉพาะเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในกรณีตัวอย่าง ดังนี้ (๑) ระดับการมีส่วนร่วมของผู้หญิงและผู้ชาย อาทิ ในกระบวนการตัดสินใจ ในการใช้ (use) หรือควบคุม (control) ทรัพยากร (๒) วัฒนธรรมที่แตกต่าง อาทิ การให้เด็กนักเรียนหญิงยุติการศึกษาในโรงเรียนก่อนเด็กนักเรียนผู้ชาย - การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะสามารถทำได้ในทุกระดับ (ระดับรากหญ้า ระดับกลาง และระดับสูงสุด)
๔	อะไร (What?)	ในการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ ต้องมีการจัดเตรียมข้อมูล (information) อะไรบ้าง	- การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะสามารถทำได้ในทุกระดับ (ระดับรากหญ้า ระดับกลาง และระดับสูงสุด) - การแบ่งงานกันทำตามเพศภาวะ และรูปแบบการตัดสินใจมีผลต่อการดำเนินการของโครงการหรือไม่ อย่างไร และในทางกลับกัน โครงการนั้นๆ ส่งผลต่อการแบ่งงานกันทำเชิงเพศภาวะ หรือกระบวนการตัดสินใจหรือไม่อย่างไร - ความแตกต่างเชิงเพศภาวะในกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งผลต่อการเข้าถึงทรัพยากร อาทิ เงินเดือน เวลา เทคโนโลยี และการบริการ สิ่งเหล่านี้ช่วยระบุว่าใครมีเครื่องมือที่ดีกว่า (greater means) ในการเข้าถึงโอกาส (opportunities) ต่างๆ ตัวอย่างเช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน การจ้างงาน

^{๒๕}ผู้เขียนพัฒนาจาก UNDP, 2016, "How to conduct a gender analysis: A guidance note for UNDP staff," pp. 3 - 6. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ จาก https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/UNDP%20Guidance%20Note%20how%20to%20conduct%20a%20gender%20analysis.pdf

ตารางที่ ๒ การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะในโครงการต่าง ๆ (gender analysis in projects)^{๒๖}

ขั้นตอน	ภาพรวม	ลำดับขั้นตอนการดำเนินงาน	ตัวอย่างคำถาม
๑	การวิเคราะห์สถานการณ์	<p>๑. แยกแยะข้อมูล (information) เป็นเพศ อายุ ชาติพันธุ์ รวมทั้งระบุถึงข้อมูลดิบ (data) ที่ไม่สามารถระบุได้</p> <p>๒. ในการวิเคราะห์ ให้ระบุความเกี่ยวข้องของผู้หญิงและผู้ชายจากกลุ่มหลากหลายทางสังคมเข้าไว้ด้วย</p> <p>๓. รวบรวมข้อมูลสนับสนุน (อาทิ มาตรการที่รัฐบาลกำหนดไว้ หรือกลุ่มสมาคมสตรีที่เคยแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างเพศในประเด็นปัญหานั้นๆ)</p> <p>๔. ในการอภิปรายกับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ให้เน้นที่ประเด็นเพศภาวะ</p> <p>๕. วิเคราะห์ข้อมูลปัจจุบันที่เกี่ยวกับเพศภาวะ โดยเฉพาะข้อมูลเชิงเศรษฐกิจและสังคม (อาทิ บทบาททางเพศภาวะ การควบคุมทรัพยากร การแบ่งงานกันทำ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และสิทธิตามกฎหมาย)</p> <p>๖. วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาอย่างเป็นระบบจากมุมมองเพศภาวะ</p>	<p><i>ประเด็น: ความแตกต่างระหว่างหญิง/ชาย</i></p> <p>๑. ได้มีการระบุปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิงและผู้ชายโดยเท่าเทียมกันหรือไม่</p> <p>๒. ได้มีการแยกแยะข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหาหรือไม่</p> <p>๓. ได้ระบุปัญหาช่องว่างระหว่างเพศภาวะ (gender gaps) หรือไม่</p> <p>๔. ได้มีการระบุสาเหตุของปัญหาช่องว่างระหว่างเพศภาวะในการวิเคราะห์ปัญหาด้วยหรือไม่</p> <p><i>ประเด็น: คักยภาพของประเทศในการแก้ไขปัญหาค่าความไม่เสมอภาคระหว่างเพศ ผ่านโครงการของ UNDP</i></p> <p>๑. ได้มีการพิจารณาถึงศักยภาพของประเทศในการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างเพศไว้หรือไม่</p> <p>๒. ในการแก้ปัญหา ได้มีการกำหนดกรอบการแก้ไข หรือมุมมองเชิงเพศภาวะไว้ด้วยหรือไม่</p> <p>๓. การที่ได้รับความช่วยเหลือจาก UNDP เป็นข้อได้เปรียบเชิงแข่งขัน หรือไม่ / ได้เรียนรู้อะไรบ้างจากโครงการก่อนหน้านี้ของ UNDP</p>
๒	ใช้ประเด็นเพศภาวะเพื่อพัฒนากลยุทธ์ในการเข้าแทรกแซงดำเนินการต่างๆ	<p>๑. สร้างทฤษฎีเพื่อการเปลี่ยนแปลงในการที่จะทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงด้านประเด็นเพศภาวะสู่กระแสหลัก</p> <p>๒. กำหนดและอธิบายการผสมผสานยุทธศาสตร์ที่จะใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนความสำเร็จของผลสำเร็จที่ได้จากมุมมองเชิงเพศภาวะ</p> <p>๓. วิเคราะห์ว่าใครคือภาคีเครือข่ายที่จะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นสัมฤทธิ์ผล</p>	<p>๑. โครงการนั้นมีผลกระทบต่อทั้งผู้หญิงและผู้ชายหรือไม่ (เช่น เป็นการเพิ่มปริมาณงานที่เกินกำลัง หรือเป็นการลดโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากร อย่างเช่น น้ำ ที่ดิน และเทคโนโลยี)</p> <p>๒. โครงการที่เสนอนั้นสามารถลดปัญหาท้าทายของความไม่เสมอภาคระหว่างเพศที่อยู่หรือไม่</p> <p>๓. โครงการที่เสนอนั้น สามารถเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับอคติทางเพศเกี่ยวกับผู้ชายและผู้หญิงหรือไม่</p>

^{๒๖} เรืองเดียวกัน, หน้า ๖ - ๑๓.

ขั้นตอน	ภาพรวม	ลำดับขั้นตอนการดำเนินงาน	ตัวอย่างคำถาม
		<p>๔. วิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยงานจากมุมมองเพศภาวะเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกและชี้้นำการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น</p> <p>๕. กำหนดปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมที่จะทำให้การบูรณาการประเด็นด้านเพศภาวะสู่กระแสหลักในวงจรของโครงการ</p>	<p>๔. ควรเพิ่มเติมสิ่งใดเพื่อเสริมสร้างประเด็นเพศภาวะให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น</p> <p>๕. มีกลไกอะไรที่จะกระตุ้นหรือเชิญชวนให้ผู้หญิงเข้าร่วมโครงการทั้งที่มีชื่อเสียงเปรียบจำนวนมากเกี่ยวกับผู้หญิงอยู่ในโครงการ</p> <p>๖. อะไรคือแนวทางที่ดีที่สุดในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของรัฐบาลในการเสริมสร้างให้ผู้หญิงมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น</p> <p>๗. มีการระบุในโครงการไว้ชัดเจนถึงการที่ UNDP จะสามารถช่วยแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างเพศได้ด้วยหรือไม่</p> <p>๘. โครงการที่เสนอนั้น ได้มีการรวบรวมประเด็นสำคัญ อย่างเช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายระดับประเทศ แผนกลยุทธ์ความเสมอภาคระหว่างเพศ ปี ค.ศ. ๒๐๑๔-๒๐๑๗ และแผนกลยุทธ์ของ UNDP ไว้ด้วยหรือไม่</p>
๓	กำหนดกรอบในการดำเนินการ	<p>๑. สำรวจความเชื่อมโยงในประเด็นเพศภาวะที่ระบุในการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะและถูกเสนอมาเป็นโครงการ</p> <p>๒. ถ้าข้อมูลและการวิเคราะห์สอดคล้องกัน ให้ดำเนินการกำหนดความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นผลลัพธ์ (outcomes)</p> <p>๓. ให้กำหนดแนวทางที่ประเด็นเพศภาวะจะถูกทำให้เข้าสู่กระแสหลัก (mainstreamed) ในผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ของโครงการ</p> <p>๔. ให้กำหนดกิจกรรมหลักในการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศและการเสริมสร้างพลังให้ผู้หญิง</p> <p>๕. พัฒนาตัวชี้วัด หรือประเด็นคำถามที่เกี่ยวกับประเด็นเพศภาวะ</p> <p>๖. กำหนดมาตรการที่ควรหลีกเลี่ยงหรือการจัดการที่จะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อโครงการ</p>	<p>๑. ในกรอบการดำเนินการ ได้มีการระบุถึงวิธีการที่จะแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างเพศไว้หรือไม่ / รวมถึงได้มีการระบุกลุ่มเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงไว้เพื่อปิดช่องว่างระหว่างเพศภาวะหรือไม่</p> <p>๒. ผลผลิตและผลลัพธ์ถูกวางแผนไว้อย่างไรในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ที่ทั้งผู้ชายและผู้หญิงได้คาดหวังไว้</p> <p>๓. มีการพัฒนาตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์หรือไม่</p> <p>๔. มีผลผลิตและกิจกรรมที่รวมอยู่ในมาตรการการพัฒนาศักยภาพที่จะลดความไม่เสมอภาคระหว่างเพศหรือไม่</p> <p>๕. ใครเป็นคนตัดสินใจเลือกวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างเพศ</p>

ขั้นตอน	ภาพรวม	ลำดับขั้นตอนการดำเนินงาน	ตัวอย่างคำถาม
		<p>๗. กำหนดโครงสร้างหรือศักยภาพที่จะถูกพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อประเด็นความไม่เสมอภาคระหว่างเพศที่จะถูกแก้ปัญหาโดยโครงการ</p> <p>๘. กำหนดสมมติฐานหรือประเด็นความเสี่ยงต่างๆ ที่เกิดจากมุมมองเชิงเพศภาวะ</p> <p>๙. อธิบายขั้นตอนต่างๆ ให้สำนักงานในพื้นที่ชนบทได้ทราบถึงมาตรฐานการดำเนินงานโครงการ ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพที่ต้องถูกปรับปรุงจากมุมมองเพศภาวะ</p>	
๔	งบประมาณและแผนการดำเนินงาน	<p>๑. ให้กำหนดประเด็นเพศภาวะในงบประมาณตัวอย่างชัดเจน - กำหนดยุทธศาสตร์ที่จะทำให้อับได้รับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินการอย่างต่อเนื่องกับนโยบายต่างๆ ของ UNDP</p> <p>๒. กำหนดตัวบุคลากรที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ</p>	<p>๑. ในแผนการดำเนินงานมีการระบุถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเพศภาวะหรือไม่ องค์กรใดที่ให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในแผนการดำเนินงานนั้นบ้าง</p> <p>๒. ในการเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการของทั้งผู้หญิงและผู้ชายอย่างเท่าเทียมกันนั้น มีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนไว้ด้วยหรือไม่ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรม การนำไปใช้ประโยชน์</p> <p>๓. มีการจัดสรรทรัพยากรที่คำนึงถึงประเด็นเพศภาวะเพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ผู้หญิงด้วยหรือไม่ / ถ้ามี คิดเป็นมากกว่าร้อยละ ๑๕ ของงบประมาณที่ได้รับมาทั้งหมดหรือไม่</p> <p>๔. มีผู้เชี่ยวชาญในประเด็นเพศภาวะร่วมอยู่ในโครงการด้วยหรือไม่</p>
๕	การติดตามและประเมินผล	<p>๑. ให้ระบุว่า ทำไม (why) เมื่อไร (when) และใคร (who) ในการติดตามผลและการประเมินแผนงานด้วยเพื่อติดตามผลผลิต (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) และกลุ่มเป้าหมาย (targets)</p> <p>๒. กำหนดความรับผิดชอบ ข้อมูลที่จำเป็น และทรัพยากรที่ต้องการ (ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณ) สำหรับใช้ในการติดตามและประเมินผล</p> <p>๓. ให้รวมระยะเวลาที่ต้องทำกิจกรรมต่างๆ (timeline) ที่มีมิติเพศภาวะเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพสำหรับการติดตามและการประเมินผล</p> <p>๔. ให้รวมการให้คะแนนในเรื่องเพศภาวะในแผนการติดตามและการประเมินผลด้วย</p>	<p>๑. เปิดเผยให้เห็นกรอบการดำเนินงานอย่างชัดเจนหรือไม่ / กรอบการดำเนินงานนั้นรวมตัวชี้วัดประเด็นเพศภาวะไว้ด้วยอย่างเหมาะสมหรือไม่</p> <p>๒. มีกิจกรรม ทรัพยากร และตัวแสดง ความรับผิดชอบที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในโครงการที่แสดงให้เห็นถึงประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศ และการเริ่มสร้างความเข้มแข็งให้ผู้หญิง</p> <p>๓. มีประเด็นเฉพาะที่เกี่ยวกับเพศภาวะให้ติดตามและประเมินผลหรือไม่</p>

ในข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงในการจัดทำงานงบประมาณตามแนวทาง GRB ในบทความนี้ ผู้เขียนเลือกใช้แนวทางจาก “คู่มือการจัดทำงานงบประมาณที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ”^{๒๗} ซึ่งจัดทำโดยกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ในการประยุกต์ใช้กับการดำเนินการของสำนักงานฯ มี ๓ องค์ประกอบ ซึ่งมี ๗ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑-๕ ถือเป็นองค์ประกอบที่ ๑ คือการวิเคราะห์งบประมาณแบบมีเพศภาวะ (gender budget analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ GRB โดยผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก ส่วนขั้นตอนที่ ๖ - ๗ เป็นการนำผลผลิตที่ได้จากขั้นตอน ๑ - ๕ ไปพัฒนาเป็นนโยบายของสำนักงานฯ โดยผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหาร (อำนวยการสูง) และ/หรือ สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกันพิจารณา โดยขั้นตอนที่ ๖ เป็นองค์ประกอบที่ ๒ คือการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย โครงการและการจัดสรรงบประมาณ (changes in programs and budgets) และขั้นตอนที่ ๗ เป็นองค์ประกอบที่ ๓ คือการบูรณาการ GRB ในกระบวนการงบประมาณอย่างมีระบบ (system integration of GRB into planning and budgeting)

ในการประยุกต์ใช้การจัดทำงานงบประมาณตามแนวทาง GRB กับหน่วยงานภายในสำนักงานฯ ผู้เขียนได้จัดกลุ่มงานตามลักษณะงานที่คล้ายกันได้ ๕ กลุ่ม คือ งานด้านการประชุม งานด้านกรรมาธิการ งานด้านการต่างประเทศ งานด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านสารสนเทศ และงานด้านการบริหารทั่วไป อธิบายการดำเนินการที่แสดงถึง ภารกิจ (tasks) วิธีการ (methods) และผู้เกี่ยวข้องในสำนักงานฯ (stakeholders) ได้ตามตารางที่ ๗

ตารางที่ ๗ การวิเคราะห์เชิงเพศภาวะกับการจัดทำงานงบประมาณตามแนวทาง GRB: ภารกิจ วิธีการ และผู้เกี่ยวข้องในสำนักงานฯ

องค์ประกอบที่	ลำดับขั้นตอน	การจัดกลุ่ม (Cluster) ตามลักษณะงานที่คล้ายกัน				
		การประชุม	วิชาการ	ต่างประเทศ	ประชาสัมพันธ์	ด้านการจัดการทั่วไป
๑. การวิเคราะห์งบประมาณแบบมีเพศภาวะ (gender budget analysis)	๑.ระบุประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเพศภาวะ (gender issues)	ภารกิจ: ให้ช่วยกันนึกถึงภารกิจงานของตนและวิเคราะห์ว่ามีประเด็นที่ผู้หญิง/ผู้ชายได้รับการปฏิบัติแตกต่างกันหรือไม่? อย่างไร? (เช่น ภารกิจงานของตำรวจรัฐสภาหญิง/ชาย มีความแตกต่างกันหรือไม่?) วิธีการ: ระดมสมอง แลกเปลี่ยนความเห็น แชร์ประสบการณ์ หรือบางกรณีอาจจัดให้มีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ด้วยก็ได้เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก ผู้เกี่ยวข้อง: วิทยากร นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักบัญชี นิติกร นักประชาสัมพันธ์ นักวิเคราะห์สังคม นักสารสนเทศ ตำรวจรัฐสภา (ระดับไม่เกินชำนาญการพิเศษ)				
	๒.เก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมไว้เป็นฐานข้อมูล (Baseline)	ภารกิจ: แต่ละสายงานให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่เคยทำ ยกตัวอย่างเช่น โครงการการสร้างเสริมสุขภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตบุคลากรในวงงานรัฐสภา ให้ผู้เกี่ยวข้องช่วยกันวิเคราะห์ใน ๔ ด้าน คือ ๑) วัตถุประสงค์ ๒) กิจกรรม ๓) งบประมาณ และ ๔) ผู้มีส่วนได้เสีย วิธีการ: ระดมสมอง แลกเปลี่ยนความเห็น แบ่งปันประสบการณ์ ผู้เกี่ยวข้อง: เหมือนขั้นตอนที่ ๑				

^{๒๗}http://intranet.dcy.go.th/fls/fls_uploads

องค์ประกอบที่	ลำดับขั้นตอน	การจัดกลุ่ม (Cluster) ตามลักษณะงานที่คล้ายกัน				
		การประชุม	วิชาการ	ต่างประเทศ	ประชาสัมพันธ์	ด้านการจัดการทั่วไป
๓. วิเคราะห์เชิง เพศภาวะของ กิจกรรมต่างๆ		ภารกิจ: ช่วยกันวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ ๒ เช่น ๑) กิจกรรมสร้างสุขภาวะฯ มีการจำแนกเพศหรือไม่ ให้ระบุความไม่เสมอภาคระหว่างเพศ ๒) วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียว่ามีจำนวน ชาย/หญิง เท่าไร? มีสุขภาวะเกี่ยวกับโรค NCDs (กลุ่มโรคที่ไม่ติดต่อเรื้อรัง) ต่างกันหรือไม่? อย่างไร? ๓) วิเคราะห์ต่อไปว่าโครงการนี้มีการคำนึงถึงการเข้ารับบริการที่แตกต่างกันของ หญิง/ชาย หรือไม่? อย่างไร? ตัวอย่างเช่น ใครได้รับผลกระทบจากโรค NCDs มากกว่ากัน ๔) ใครมีอิทธิพลต่อการกำหนดเงื่อนไขว่า หญิง/ชาย ได้เข้าร่วมกิจกรรมนี้ จำนวนเท่าใด และ ๕) วิเคราะห์ถึงประเด็น gender equality ประโยชน์ที่ หญิง/ชาย ได้รับนั้นต่างกันอย่างไร?				
		วิธีการ: ระดมสมอง แลกเปลี่ยนความเห็น แบ่งปันประสบการณ์				
		ผู้เกี่ยวข้อง: เหมือนขั้นตอนที่ ๑				
๔. วิเคราะห์เชิง เพศภาวะในมุมมอง ของการจัดสรร งบประมาณ ที่เกี่ยวข้อง		ภารกิจ: วิเคราะห์งบประมาณที่ได้รับในแต่ละโครงการ ดูว่ามีต้นทุนต่อคนเท่าไร (แยก หญิง/ชาย) เพียงพอต่อความต้องการตามผลผลิต (outputs) ที่ได้ก็ปรายรวมกันหรือไม่ จากนั้นให้ประมาณการค่าใช้จ่ายเป็นรายบุคคล แยกเพศ (เช่น เพศหญิงอาจจะเสียเป็นโรคเครียดมากกว่าเพศชาย)				
		วิธีการ: ระดมสมอง แลกเปลี่ยนความเห็น แบ่งปันประสบการณ์				
		ผู้เกี่ยวข้อง: เหมือนขั้นตอนที่ ๑				
๕. พัฒนา วัตถุประสงค์และ ข้อเสนอแนะเพื่อ ปรับปรุงให้เกิด ความเท่าเทียม		ภารกิจ: ทบทวนดูว่าควรปรับวัตถุประสงค์ (objectives) อย่างไร รวมทั้งปรับรูปแบบกิจกรรม กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะชัดเจน กำหนดตัวชี้วัด การจัดสรรงบประมาณ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ				
		วิธีการ: ระดมสมอง แลกเปลี่ยนความเห็น แบ่งปันประสบการณ์				
		ผู้เกี่ยวข้อง: เหมือนขั้นตอนที่ ๑				
๒. การ เปลี่ยนแปลง นโยบายและ จัดสรร งบประมาณ (changes in programs and budgets)	๖. การ เปลี่ยนแปลง นโยบายและ จัดสรร งบประมาณ	ภารกิจ: ทำให้แน่ใจว่าผลลัพธ์ (outcomes) อันได้แก่ คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ การปรับรูปแบบกิจกรรม โครงการ แผนงาน การจัดสรรฯ ที่ได้จากขั้นตอนที่ ๑-๕ มีการคิดจากมุมมองมิติเพศภาวะ (gender perspective)				
		วิธีการ: ร่วมกันพิจารณาในระดับคณะกรรมการ / คณะอนุกรรมการของสำนักงานฯ				
		ผู้เกี่ยวข้อง: ผู้บริหารระดับสำนัก (อำนวยการสูง) ผู้บริหารระดับสูง (เลขาฯ รองเลขาฯ ที่ปรึกษา) และสมาชิกวุฒิสภา				
๓. นำมิติเพศ ภาวะเข้าสู่ กระบวนการ ระบบการ (system integration of GRB into planning and budgeting)	๗. นำมิติเพศภาวะ เข้าสู่กระบวนการ งบประมาณ	ภารกิจ: ตอบคำถาม ๓ ข้อ ให้ได้ว่า ๑) มีการนำผลผลิตในข้อ ๖ ไปปรับใช้อย่างไรหรือไม่? ๒) ถ้าไม่มี ให้บอกเหตุผลว่าทำไมไม่มีการนำไปปรับใช้ และ ๓) การดำเนินการในมิติความเสมอภาคระหว่างเพศ มีความคืบหน้าในด้านเป้าหมาย/ตัวชี้วัดอย่างไร? (เช่น มีการตรวจสอบจำนวน หญิง/ชาย หรือไม่? มีการคำนึงถึงข้อจำกัดหรือไม่?)				
		วิธีการ: ผู้บริหารของสำนักงานฯ พิจารณาร่วมกัน (เช่น นำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะกรรมการนโยบายและแผน ของสำนักงานฯ)				
		ผู้เกี่ยวข้อง: เหมือนขั้นตอนที่ ๖ แต่ให้มีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณและเจ้าหน้าที่โครงการร่วมสังเกตการณ์ด้วย				

ส่วนที่ ๓ บทวิเคราะห์

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอประเด็นวิเคราะห์ ดังนี้
**ประเด็นที่แรก สำนักงานฯ ควรปรับแผนยุทธศาสตร์ที่มีหลักธรรมาภิบาล
 ครอบคลุมถึงการเป็นองค์การที่มีความเสมอภาคระหว่างเพศ (นอกเหนือจากการเป็นองค์การ
 แห่งความผาสุกในการปฏิบัติงาน)**

เมื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานฯ จะพบว่า มีการกล่าวถึง
 “หลักธรรมาภิบาล” ไว้แล้วในยุทธศาสตร์ที่ ๔ “ปฏิรูปองค์กรและยกระดับศักยภาพบุคลากรให้มี

ความเชี่ยวชาญ มีธรรมาภิบาลและความพอใจในการปฏิบัติงาน” แต่ยังไม่มีความชัดเจนการขยายบริบทไปที่ประเด็น “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” หากแต่มุ่งไปที่ประเด็นการสร้างสรรคให้สำนักงานฯ เป็นที่ทำงานแห่งความพอใจแต่เพียงเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (๒๕๖๑-๒๕๘๐) ด้านความมั่นคง ที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข^{๒๔} ในบริบทนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การจะเป็น “พื้นที่แห่งความพอใจ” ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ของ “ความเสมอภาค (equality)” ในทุก ๆ ด้าน รวมถึงด้าน “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ด้วย เช่นนี้แล้ว ในการทำงานที่สำนักงานฯ จะเป็น “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (high performance organization) เพื่อสนับสนุนบทบาท ภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “หลักนิติธรรม” (ชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา) ด้วยนั้น ควรได้ทบทวน (review) แผนยุทธศาสตร์ที่ค่านึงถึง ๔ มิติ คือ ๑) มิติพัฒนาองค์กร ๒) มิติคุณภาพการให้บริการ ๓) มิติประสิทธิภาพ และ ๔) มิติประสิทธิผล ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึง “หลักสำนึกรับผิดชอบ” (การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ และการมีเป้าหมายอย่างชัดเจน) นั้น มิเพียงนำไปสู่การเป็นองค์กร ที่มี “ความพอใจในการปฏิบัติงาน” เท่านั้น ควรต้องสะท้อนถึงการเป็นองค์กรที่มี “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ซึ่งยังคงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (ด้านที่ ๔) อีกด้วย (ดูแผนภาพที่ ๒)

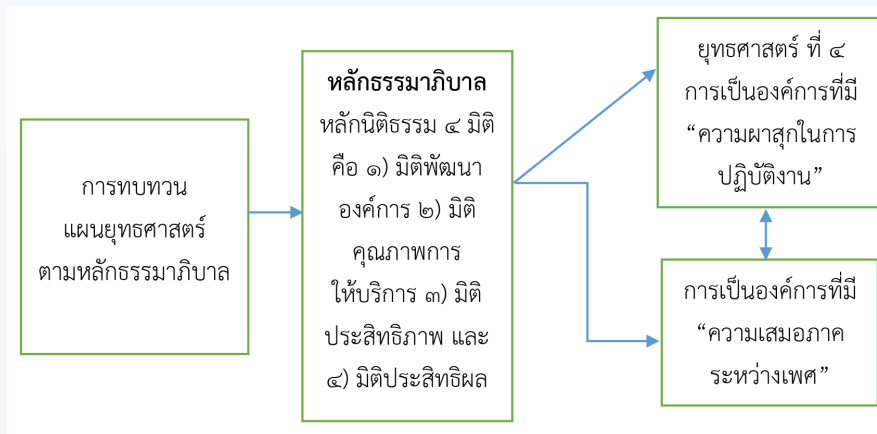
ในการขยายบริบทของยุทธศาสตร์สำนักงานฯ ไปสู่บริบท “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” เป็นการคิดเพื่ออนาคต เป็นการมองไปที่อนาคตบนการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมให้ทันอนาคตบนพื้นฐานของเวลาและพื้นที่ ซึ่งบางองค์การใช้มิติด้านเวลา (เช่น แนวโน้มในอดีต) และบางองค์การก็ใช้ปัจจัยชี้้นำ (driving force) มองผ่านการเปลี่ยนแปลงเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ว่าควรจะเป็นเช่นไร^{๒๕} ในกรณีของสำนักงานฯ ผู้เขียนเห็นว่า สามารถใช้ทั้งมิติเวลา คือ พิจารณาแนวโน้มในอดีตของประเด็นเพศภาวะ ในองค์กร จนถึงปัจจุบัน (เช่น สำนักงานฯ มีผู้นำสูงสุดขององค์กร เป็นผู้หญิงมาแล้ว ๓ คน) สำนักงานฯ ยังไม่มีการตระหนักถึงประเด็นเพศภาวะในองค์กร และปัจจัยชี้้นำ คือ การที่รัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาค

^{๒๔}ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี, ๒๕๖๑, หน้า ๙. สืบค้นได้จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF

^{๒๕}ไพโรจน์ ปิยะวงค์วัฒนา, ๒๕๖๒, *กลยุทธ์ระดับองค์กร: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า ๘๐.

ระหว่างหญิงชาย และพยายามลดความเหลื่อมล้ำที่ไม่เป็นธรรม จึงมีนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย โดยมีมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม มอบหมายให้ผู้บริหาร (ระดับรองหัวหน้าส่วนราชการขึ้นไป จำนวน ๑ คน) ปฏิบัติหน้าที่เป็น “ผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชาย (Chief Gender Equality Officer – CGEO)” ในหน่วยงาน โดยให้มีหน่วยงานระดับสำนัก / กอง ทำหน้าที่เป็น “ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” รวมทั้งจัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และการดำเนินการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย^{๓๐} โดยบริบทนี้ หลายหน่วยงานได้ปรับตัวสนองตอบต่อพลวัตประเด็นเพศภาวะอย่างมีนัยสำคัญในระบบราชการไทย ตัวอย่างเช่น กระทรวงพลังงาน ได้จัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” ในกระทรวงพลังงาน^{๓๑} โดยภควิสิทย์ที่สำนักงานฯ ต้องตระหนักว่าหลายหน่วยงานในประเทศไทยได้ปรับตัวต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในประเด็นเพศภาวะและโดยอัติวิสัย สำนักงานฯ ก็ควรปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในเรื่องดังกล่าวด้วยเช่นกัน

แผนภาพที่ ๒ กรอบคิดการทบทวนยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่ “ความเสมอภาคระหว่างเพศ”



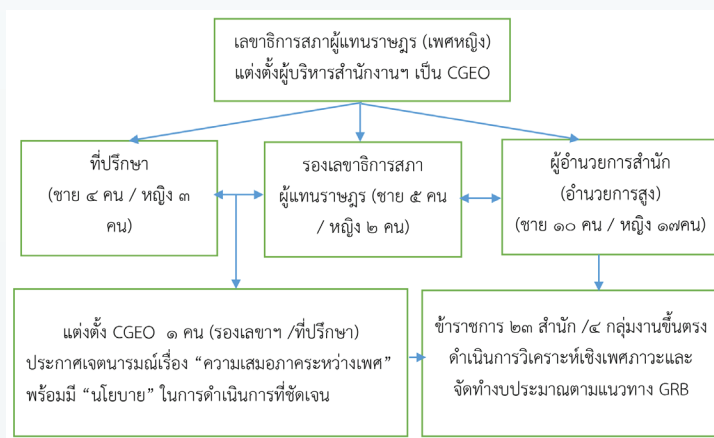
^{๓๐}ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร ๐๗๐๘/ว ๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๕

^{๓๑}<http://www.eppo.go.th/index.php/th/corporate-eppo/equality>

**ประเด็นที่สอง สำนักงานฯ ควรเร่งดำเนินการแต่งตั้ง ผู้บริหารด้านการเสริมสร้าง
บทบาทหญิงชาย (GCEO) ขึ้นในสำนักงานฯ เพื่อรับมือข้อบดแลประเด็นเพศภาวะ (gender issue)
และส่งเสริมบริบท “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์การ**

สภาพการณ์ในปัจจุบัน สำนักงานฯ มีจำนวนข้าราชการ (parliamentary staff) หญิงมากกว่าชาย และมีจำนวนผู้บริหาร (Executives) ที่เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทนำ สภาพการณ์เช่นนี้แสดงถึงโครงสร้างเชิงกายภาพที่สะท้อนถึง “จำนวน” ซึ่งเป็นเชิงปริมาณมากกว่าที่จะเป็นเชิงคุณภาพที่สะท้อนถึง “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์การ ดังนั้น สำนักงานฯ ควรเร่งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการที่สะท้อนให้เห็นถึงการเสริมสร้างบริบทความเสมอภาคระหว่างเพศในสำนักงานฯ โดยมีปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ การตระหนักถึงและยอมรับในความสำคัญของประเด็นดังกล่าว ด้วยการแต่งตั้ง CGEO ของสำนักงานฯ เพื่อรับมือข้อบดแลงานในบริบท “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ดังกล่าว โดย “การส่งสัญญาณ” จากผู้บริหารระดับสูง (เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) เช่นนี้ จะส่งผลให้ทุกหน่วยงานภายในสำนักงานฯ และข้าราชการในทุกระดับสามารถสานต่อ “นโยบาย” ดังกล่าวได้ โดยหลักการมีส่วนร่วม (participation) อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามหลักธรรมาภิบาล ได้อย่างชอบธรรม เพื่อให้ทุกหน่วยงานภายในสำนักงานฯ ตระหนักถึงการบูรณาการประเด็นเพศภาวะสู่บริบทการทำงานของหน่วยงาน (gender mainstreaming) และริเริ่มให้มีการคิดและวิเคราะห์เชิงเพศภาวะ (gender analysis) ในบริบทงานของตน รวมถึงจัดทำงบประมาณที่คิดคำนึงถึงมิติหญิงชาย (GRB initiatives) เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปพัฒนาเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) ในการวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้าง “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์การอย่างเป็นรูปธรรม (ดูแผนภาพที่ ๓)

แผนภาพที่ ๓ แสดงที่มาและบทบาทของ CGEO ของสำนักงานฯ
(ประมวลจากข้อมูล ณ เดือนกันยายน ๒๕๖๔)



ประเด็นที่สาม ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำ GRB มาใช้นั้น ส่วนสำคัญขึ้นกับการให้การยอมรับกับ GRB ของผู้บริหาร และตระหนักถึงความสำคัญของบริบทการมี “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์กร และปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจละเลยได้ คือการมีส่วนร่วม (participation) ของข้าราชการรัฐสภาในทุกระดับ

ในปัจจุบัน (กันยายน ๒๕๖๔) สำนักงานฯ มีผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้หญิง จึงควรใช้โอกาสอันดีนี้ สนับสนุนให้เกิดบริบท “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในสำนักงานฯ (โดยกิจกรรมหนึ่งที่ควรเร่งดำเนินการ คือ การแต่งตั้ง CGEO ดังที่กล่าวไปแล้ว) แต่สิ่งที่ควรเร่งดำเนินการยิ่งกว่า (first priority) คือการสร้างบรรยากาศในการกระตุ้นหรือสร้างจิตสำนึกพร้อมให้ข้าราชการในทุกระดับต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการสร้างบริบท “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในสำนักงานฯ ซึ่งประกอบด้วย ๒๓ สำนัก ๔ กลุ่มงานขึ้นตรง ซึ่งผู้เขียนจำแนกลักษณะงานที่คล้ายกัน ออกเป็น ๕ กลุ่ม (cluster) คือ ๑) ด้านการประชุม (Parliamentary Proceedings) ๒) ด้านวิชาการ (Academic Service Affairs) ๓) ด้านการต่างประเทศ (Foreign Affairs) ๔) ด้านประชาสัมพันธ์ (Public Relations) และ ๕) ด้านการจัดการทั่วไป (General Administration)^{๓๒} โดยสามารถจัดกลุ่ม (clustering) สำนัก/กลุ่มงานขึ้นตรง เข้าไปในแต่ละกลุ่ม ตามตารางที่ ๘

ตารางที่ ๘ การจัดกลุ่มที่มีลักษณะงานคล้ายกันเป็นรายสำนัก / กลุ่มงานขึ้นตรง

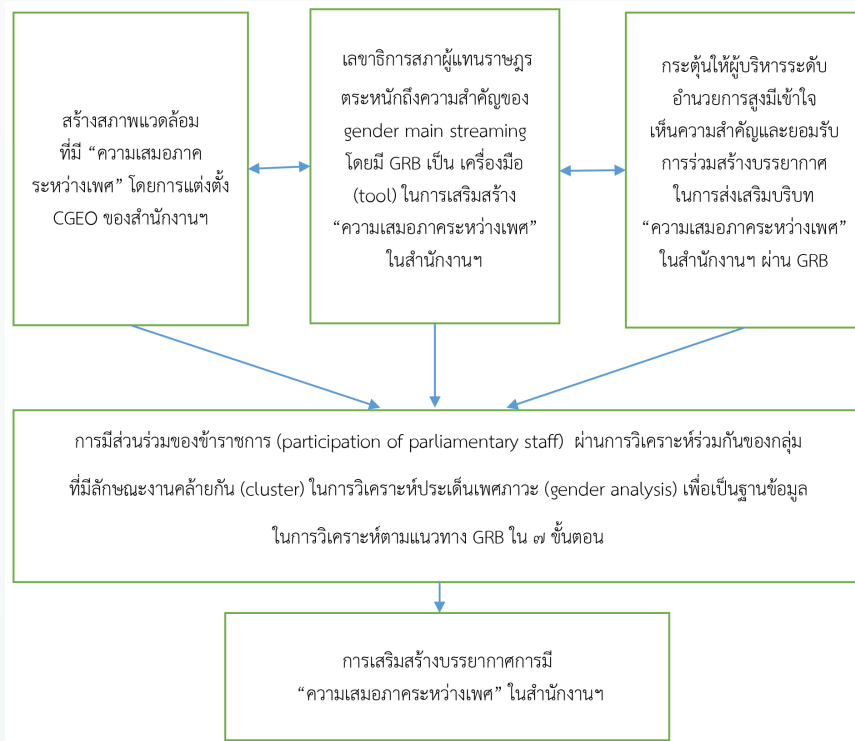
กลุ่ม (cluster)	การจัดกลุ่มตามลักษณะงานที่สามารถดำเนินการร่วมกัน (clustering)	สำนัก	กลุ่มงานขึ้นตรง
๑	ด้านการประชุม	สำนักการประชุม	-
๒	ด้านวิชาการ	สำนักนโยบายและแผน สำนักกฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักกรรมการ ๑ ๒ และ ๓ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขานุการ กร	- กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร - กลุ่มงานประธานรัฐสภา
๓	ด้านการต่างประเทศ	สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ	กลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียนของส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา

^{๓๒}ดูรายละเอียดการแบ่งกลุ่มตามลักษณะงานได้จาก P. Mingmitr, 2016, “Implementation of knowledge management: a comparative study of the Secretariat of the House of Representatives and the Senate of the Thai Parliament”, Ph.D. Thesis, National Institute of Development Administration, pp. 92-94 สืบค้นจาก <http://libdcms.nida.ac.th/thesis6/2016/b192772.pdf>

กลุ่ม (cluster)	การจัดกลุ่มตามลักษณะงานที่สามารถดำเนินการร่วมกัน (clustering)	สำนัก	กลุ่มงานขึ้นตรง
๔	ด้านประชาสัมพันธ์	สำนักประชาสัมพันธ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รัฐสภา	-
๕	ด้านการจัดการทั่วไป	สำนักบริหารงานกลาง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักรายงานการประชุมและตัวเลข สำนักการพิมพ์ สำนักรักษาความปลอดภัย สำนักสารสนเทศ สำนักบริการทางการแพทย์ประจำรัฐสภา	กลุ่มงานตรวจสอบภายใน

ซึ่งแต่ละกลุ่ม (cluster) สามารถทำงานร่วมกัน ทั้งในกลุ่มของตัวเองและแบ่งปันประสบการณ์ข้ามกลุ่ม ผ่านการวิเคราะห์สถานการณ์เฉพาะ (situation analysis) ของสำนักต่างๆ ในประเด็นเฉพาะเพื่อเป็นฐานข้อมูล (baseline) ในการเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) สำหรับการวิเคราะห์ตามขั้นตอนของ GRB ปรากฏดังแผนภาพที่ ๔

แผนภาพที่ ๔ แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเสริมสร้างบริบท “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์การ



ประเด็นที่สี่ สำนักงานฯ ไม่เพียงต้องตระหนักถึงการบูรณาการประเด็นเพศภาวะสู่กระแสหลัก (gender mainstreaming) ในการดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงานฯ แต่ยังต้องเห็นความสำคัญ เข้าใจ ยอมรับ และเชื่อว่าการส่งเสริมและสนับสนุนให้สำนักงานฯ จัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB เป็นหมุดหมายสำคัญในการสร้างเสริม “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในองค์การ

เมื่อสำนักงานฯ สามารถบูรณาการประเด็นเพศภาวะเข้าสู่กระแสหลักนั้น ถือเป็นสิ่งจำเป็นหากแต่ยังไม่เพียงพอ (necessary but insufficient) ดังนั้น สำนักงานฯ ต้องเห็นความสำคัญ เข้าใจ และยอมรับ รวมถึงส่งเสริมและสนับสนุนให้สำนักงานฯ จัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ

ประการแรก GRB เป็นการจัดงบประมาณที่กระจายทรัพยากรอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมซึ่งในทางปฏิบัติจะทำได้โดยการประเมินผลนโยบายทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพื่อให้มีข้อมูลในการใช้ออกแบบมาตรการต่าง ๆ ในรูปแบบแผนงาน โครงการและการจัดการบริการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยกระบวนการ GRB จะช่วยกำกับให้เกิดความคุ้มค่าในการจัดสรรและบริหารเงินงบประมาณ สนับสนุนให้เกิดการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ซึ่งเป็นการสร้างระบบความพร้อมในความรับผิดชอบและความโปร่งใสให้เกิดการตรวจสอบ ผลที่ตามมาคือเกิดระบบธรรมาภิบาลใน GRB และส่งผลให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศและพัฒนาประเทศในมิติที่หลากหลายขึ้น^{๓๓}

ประการที่สอง โดยตัวของหลักการจัดทำงบประมาณตามแนวทาง GRB นั้น ถือเป็นหลักคิดสากลที่แสดงให้เห็นถึง “การเป็นเครื่องมือ (tool) ในการปรับปรุงผลลัพธ์ของงบประมาณโดยทั่วไป และส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality) และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ผู้หญิง (women empowerment) เป็นการเฉพาะเจาะจงซึ่งแนวคิด GRB นี้มุ่งไปที่ประเด็นสังคมและเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม (conventional budget) และการวิเคราะห์งบประมาณหรือในกระบวนการการตัดสินใจที่เคยมองข้ามไป^{๓๔}

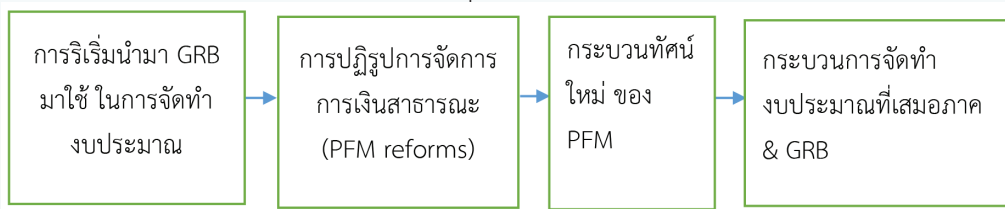
^{๓๓}ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ, ๒๕๕๘, “งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย: เครื่องมือในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมในการบริหารการพัฒนา,” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* : ๖๑. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก file:///D:/New%20folder/Users/Parliament/Documents/Downloads/91032-Article%20Text-224843-1-10-20170628%20(1).pdf

^{๓๔}Sharp & Elson, 2012, in M. Bosnic, 2015, “Gender responsive budget,” *GSDRC Professional development Reading Pack* No. 14, (Birmingham, UK: university of Birmingham). Retrieved on September 9, 2021 from <https://gsdrc.org/professional-dev/gender-responsive-budgeting/>

โดยบริบทนี้ จะเห็นได้ว่ามีประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประเด็น คือ ๑) ความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality) และ ๒) การจัดการการเงินสาธารณะ (Public Financial Management - PFM) โดยในประเด็น PFM มี ๒ เป้าหมายที่จะ (๑) ปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งสะท้อนความจริงที่ว่า PFM ไปไกลกว่าเรื่อง “ความถูกต้อง” และ “การมีประสิทธิภาพในการจัดงบประมาณ” และ (๒) สะท้อนบทบาท(ใหม่)ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการที่จะนำกระบวนการแก้ปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมผ่านนโยบายการคลัง ซึ่ง GRB จะเป็น “เครื่องมือ” ในการบูรณาการมิติทางสังคมนี้บนพื้นฐานของการนำประเด็นเพศภาวะ (gender) ใสไปในกระบวนการวางแผนและจัดงบประมาณ^{๓๕}

แผนภาพที่ ๕ แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของ GRB ต่อกระบวนการจัดการการเงินสาธารณะ (PFM process) ที่สะท้อนถึงตัวชี้วัดเรื่องเพศภาวะ (gender indicators) รวมอยู่ในกระบวนการการอภิปรายงบประมาณ ซึ่งถือเป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ (new paradigm) ของ PFM ซึ่งช่วยให้ ๑) เก็บรวบรวมข้อมูลได้ดีกว่า ๒) มีการปรับปรุงตัวชี้วัดสำหรับการใช้จ่ายต่างๆ ๓) มีการปรับปรุงประสิทธิภาพโดยการคำนึงถึงประโยชน์ในการใช้จ่าย (ดูว่าใครได้ประโยชน์มากที่สุด) ๔) มีการปรับปรุงระบบติดตาม เพื่อการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง (เสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ) และ ๕) มีการปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจ^{๓๖} ซึ่งนำไปสู่ GRB อันเป็นกระบวนการจัดงบประมาณที่เท่าเทียม โดยมีขั้นตอน คือ ๑) แยกข้อมูลเกี่ยวกับเพศในเอกสารรายงานและงบประมาณที่เกี่ยวข้อง ๒) จัดเตรียมตัวชี้วัดที่สะท้อนประเด็นเพศภาวะ (เช่น care work หรืองานที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้) ๓) จัดเตรียมรายงานเชิงกลยุทธ์ (ที่ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ นโยบาย และตัวชี้วัด) ที่จะใช้วัดผลสำเร็จของประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศ และ ๔) จัดให้มีการพิจารณา (hearings) ของทั้งภาคประชาสังคมและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิง^{๓๗}

แผนภาพที่ ๕ แสดงความสัมพันธ์ของ GRB ต่อกระบวนการจัดการการเงิน สาธารณะ (PFM process) ที่สะท้อนถึงตัวชี้วัดเรื่องเพศภาวะรวมอยู่ในกระบวนการ การอภิปรายงบ



^{๓๕}M. Bosnic, ibid, p.1.

^{๓๖}Ibid, p. 2.

^{๓๗}Ibid, p. 3.

ประเด็นที่ห้า การประยุกต์ใช้เครื่องมือ GRB ในกระบวนการจัดทำงบประมาณของสำนักงานฯ เช่นนี้ จะเป็นการส่งเสริม (enhancing) ให้เกิดบริบท “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในสำนักงานฯ ซึ่งถือเป็นความสำเร็จภายในองค์กรประการหนึ่ง และจะเป็นการเสริมสร้างให้สำนักงานฯ เป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีความเป็นประชาธิปไตยเชิงเพศภาวะ (Gender Democracy) อีกประการหนึ่ง โดยสำนักงานฯ สามารถนำผลสำเร็จ (results) ในการดำเนินการส่งเสริม “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ (empirical evidence) ในการที่แสดงให้เห็นว่าสำนักงานฯ เป็นองค์กรที่แสดงบทบาทสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ ๕ (The SDG 5) อย่างมีนัยสำคัญ

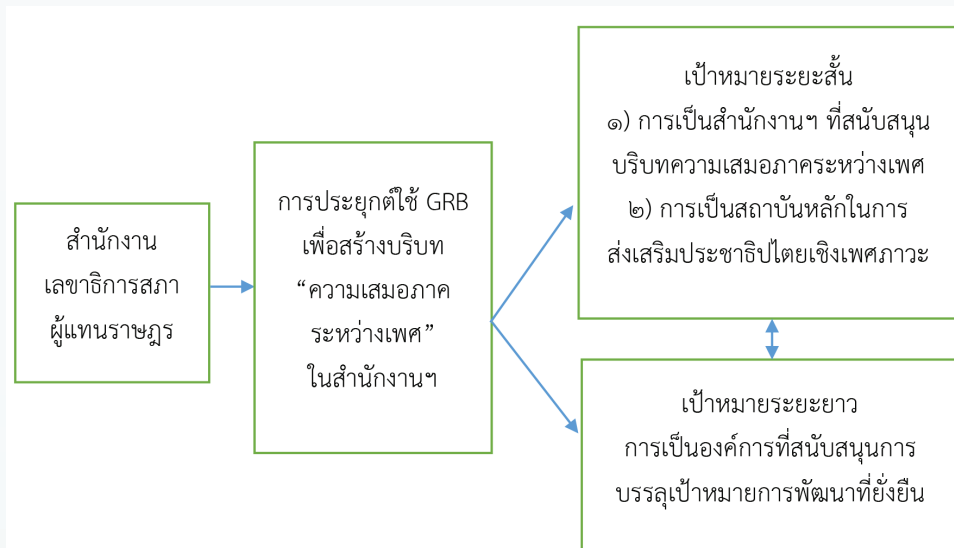
ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป้าหมายในระยะสั้น (short-term goal) การนำแนวทางการจัดทำงบประมาณตามแนวทางของ GRB จะเสริมสร้างบริบท “ความเสมอภาคระหว่างเพศ” ในสำนักงานฯ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์จนเป็นที่ประจักษ์ผ่านการมีส่วนร่วม (participation) ของข้าราชการรัฐสภาทั้งหญิงและชายตามหลักธรรมาภิบาล ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (GRB) ซึ่งเป็นการตอบโจทยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี (๒๕๖๑-๒๕๘๐) ในเรื่องการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคม (ด้านที่ ๔) โดยส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและบทบาทของผู้หญิงในการสร้างสรรค์สังคมผ่านการปรับเปลี่ยนทัศนคติและบทบาททางเพศ^{๓๘} การดำเนินการดังกล่าวยังสร้างเสริมให้สำนักงานฯ เป็นสถาบันนิติบัญญัติ (legislative institution) ที่เป็นประชาธิปไตยเชิงเพศภาวะ (gender democracy) เพราะเป็นองค์กรที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกคนในการขับเคลื่อนสังคม ในประเด็นนี้ ฤวิภาดา บุรีกุล อธิบายว่า “ประชาธิปไตยเพศภาวะเป็นเป้าหมายและหลักการของสังคมที่มุ่งจะเสริมสร้างประชาธิปไตยระหว่างชายและหญิงในสังคมโดยภาพรวม ทั้งการทำให้เกิดขึ้นจริงในสังคมได้ทุกระดับ เป็นการสร้างความตระหนักในเรื่องความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมที่มีอยู่และพัฒนาวิธีการที่จะสร้างความสัมพันธ์เชิงประชาธิปไตยระหว่างเพศ เป็นการยอมรับความแตกต่าง และยังมุ่งไปที่ความมั่นใจว่าสิทธิในการเท่าเทียมและโอกาสนั้นเปิดสำหรับทุกคน ... เป้าหมายที่สำคัญเพื่อให้บรรลุการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมของผู้หญิงและผู้ชายในทางการเมืองและในสังคมอื่น ๆ”^{๓๙}

^{๓๘} ฤวิภาดา บุรีกุล, ๒๕๖๒, “ประชาธิปไตยเพศภาวะ: การเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในทางการเมืองในประเทศไทย,” ใน สถาบันพระปกเกล้า, *ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย*, (กรุงเทพฯ: เอเชีย กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์), หน้า ๙๙.

^{๓๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๑.

จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญที่ ดร. ถวิลวดี บุรีกุล หมายถึงคือ การมีส่วนร่วม (participation) ของผู้ชาย และผู้หญิงในสังคม เพื่อสร้าง “ความเสมอภาค” และเกิดการยอมรับระหว่างเพศ ในบริบทนี้ สามารถตีความได้ว่า “ความเสมอภาค” เป็นเป้าหมายการพัฒนาในตัวเองอันเป็นปัจจัยสำคัญ ในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs) ซึ่งเมื่อสำนักงานฯ สมทวนหลักการนี้มา เป็นแนวปฏิบัติ ผ่านเครื่องมือ คือ GRB จึงทำให้สำนักงานฯ เป็นสถาบันนิติบัญญัติในการ สนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยรวม (๑๗ เป้าหมาย) เพราะเป้าหมายที่ ๕ ความเสมอภาคระหว่างเพศ เป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคระหว่างเพศ อันเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมิติทั้งหมดของ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน^{๔๐} ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายในระยะยาว (long-term goal) ของสำนักงานฯ ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ก่อนปี ค.ศ. ๒๐๓๐

แผนภาพที่ ๖ แสดงความสัมพันธ์ของการเป็นองค์กรที่นำ GRB มาใช้เพื่อส่งเสริม ความเสมอภาคระหว่างเพศในสำนักงานฯ และเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่สนับสนุนให้มีการบรรลุ ความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ ๕



^{๔๐}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๖.

ส่วนที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนได้เสนอว่าสำนักงานฯ ควรประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล (good governance) โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วม (participation) ในการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality) ในองค์การโดยใช้แนวคิดการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย (GRB) เป็นเครื่องมือ (tool) ในการดำเนินการ โดยผู้บริหารของสำนักงานฯ ต้องให้เข้าใจ ยอมรับ และให้ความสำคัญ รวมถึง เชื่อมั่นว่า GRB นั้น สามารถนำมาซึ่งการเสริมสร้างบริบทความเสมอภาคระหว่างเพศในสำนักงานฯ ได้อย่างเป็นที่ประจักษ์โดยการ ๑) กำหนด “ยุทธศาสตร์” ซึ่งประกอบด้วย ๑.๑) แผนยุทธศาสตร์ (strategic plan) ซึ่งเป็นการตอบคำถามเชิงยุทธศาสตร์ให้ได้ว่า ปัจจุบัน สำนักงานฯ มีการตระหนักถึงเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศหรือไม่ ถ้าไม่มี และต้องการจะมี จะต้องดำเนินการอย่างไร และ ๑.๒) แผนปฏิบัติการ (action plan) เช่น ควรเร่งดำเนินการแต่งตั้ง CGEO ของสำนักงานฯ ในการเสริมสร้างบทบาทความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และ ๒) สร้าง “ยุทธศิลป์” ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยแห่งความสำเร็จ (CSF) ให้การดำเนินการนั้นให้เดินทางไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของข้าราชการทุกคนที่เป็นตัวแสดงที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ ในองค์การที่นอกจากจะต้องตระหนักถึงการบูรณาการประเด็นเพศภาวะสู่กระแสหลัก (gender mainstreaming) แล้ว ยังต้องเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบในการวิเคราะห์ประเด็นเชิงเพศภาวะ (gender analysis) ในบริบทของสำนักงานฯ ซึ่งสามารถเรียนรู้แนวทางการดำเนินการวิเคราะห์ได้จาก UNDP เพื่อเป็นฐานข้อมูล (baseline) ในการเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) ในกระบวนการวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณตามแนวทางของ GRB

ผู้เขียนเห็นว่าการนำ GRB มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์การและพัฒนาประเทศนั้น เป็นข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ ดังที่ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ กล่าวไว้ว่า “GRB เป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณ ที่ถือเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนความเสมอภาคในทางการบริหารการพัฒนา (development administration) เป็นการจัดทำงบประมาณที่กระจายทรัพยากรอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติจะทำได้โดยประเมินผลนโยบายในอดีตและปัจจุบัน เพื่อให้มีข้อมูลที่จะใช้ในการออกแบบมาตรการต่างๆ ในรูปแบบงานโครงการและการจัดบริการที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น ... โดยกระบวนการของ GRB จะช่วยให้เกิดความคุ้มค่าในการจัดสรรและบริหารเงินงบประมาณ สนับสนุนให้เกิดการตรวจสอบติดตามและประเมินผล ... ผลที่ตามมาคือเกิดระบบธรรมาภิบาลขึ้นในกระบวนการจัดทำ

งบประมาณ GRB ที่ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย แต่ยังสามารถผลักดันการพัฒนาประเทศในมิติที่หลากหลายมากขึ้น”^{๔๐}

จากคำกล่าวข้างต้น ความท้าทาย ของสำนักงานฯ ในการนำ GRB มาดำเนินการในการสร้างบริบทความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์กรให้ประสบผลสำเร็จ จึงมีอยู่ ๒ ประการ คือ ๑) ดำรงสถานะของการเป็นองค์กรที่มีความเป็นประชาธิปไตยเชิงเพศภาวะ และในการมีส่วนร่วมผลักดันให้การดำเนินการด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The SDGs) บรรลุผลสำเร็จ (โดยเฉพาะเป้าหมายที่ ๕ ความเสมอภาคระหว่างเพศ) และ ๒) ทำให้สำนักงานฯ เป็นองค์กรแม่แบบในการนำ GRB มาเป็นเครื่องมือและกลไก (mechanism) ในการสร้างให้ GRB มี “ความเป็นสถาบัน (institutionalization)” ในความหมายที่เสริมสร้างข้อผูกพัน (increasing commitment) ต่อองค์กร ผ่าน ๒ กระบวนการ^{๔๑} คือ (๑) การสร้างโครงสร้างขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องของความร่วมมือ โดยกลไกความร่วมมือ (coordination mechanism) นี้เมื่อผนวกรวมเข้ากับช่องทางการสื่อสาร (communication channels) และกฎระเบียบและเป้าหมายที่ชัดเจน (explicit goals and rules) ที่สำนักงานฯ มีอยู่จะทำให้เกิดผลกระทบมาภิบาลใน “ความเป็นสถาบัน” ขึ้น^{๔๒} และ (๒) การทำให้ “ความเป็นสถาบัน” นี้ให้มีความเป็นปึกแผ่น (thick) ซึ่งต้องผ่านการสั่งสมเชิงกระบวนการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น การมีกฎระเบียบที่เข้มแข็ง การมีหน่วยงาน (units) ที่มีการจำแนกหน้าที่อย่างชัดเจนซึ่งพัฒนาผลประโยชน์ร่วมกัน และกลายเป็นศูนย์รวมของอำนาจ การสร้างพิธีการ อุดมคติ และสัญลักษณ์ทางการบริหารต่าง ๆ ขึ้นมา การที่มุ่งเน้นไปที่ “เป้าประสงค์” ซึ่งทั้งหมดนี้คือ ข้อผูกพันที่จะเสริมสร้างวัตถุประสงค์ให้มีเอกภาพ รวมถึงสร้างสภาพแวดล้อมเชิงสังคม (social environment) ให้เกิดขึ้นในองค์กร^{๔๓} ซึ่งเป็นการมองสิ่งแวดล้อมในเชิงสังคมที่เกี่ยวกับกฎระเบียบ^{๔๔} ความต้องการตั้งแต่ละองค์กรต้องปฏิบัติตามหากได้รับการสนับสนุนและความชอบธรรม

^{๔๐}ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ, “งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย: เครื่องมือในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมในการบริหารการพัฒนา,” หน้า ๖๑.

^{๔๑}W. Richard Scott, 2014, *Institutions and Organizations: Ideas, Interest, and Identities*, 4th eds. (London: Sage), pp. 146-147.

^{๔๒}Selznick, 1992, p. 232, cited in W. Richard Scott, *ibid*, p. 146.

^{๔๓}Selznick, 1992, p. 235, cited in W. Richard Scott, *ibid*, p. 146.

^{๔๔}Oliver, 1991; Scott, 1987, อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖, *ทฤษฎีองค์กร: มุมมองต่างกระบวนการทัศน์*, (กรุงเทพฯ: บริษัท ดีเค บรินติงเวิร์ล จำกัด), หน้า ๓๙๗.

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนคิดว่า หากสำนักงานฯ สามารถทำให้ GRB มีความเป็นสถาบันได้ (institutionalization) กระบวนการนี้จะสร้างข้อผูกพันในองค์การที่มีอยู่ให้กลายเป็นสิ่งที่มีสถานะเป็นเหมือนกฎระเบียบที่สามารถควบคุมความคิดและการกระทำของข้าราชการรัฐสภาให้มีการดำเนินการใช้ GRB ในการสร้างเสริมบริบทความเสมอภาคระหว่างเพศในองค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บรรณานุกรม

- กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ๒๕๖๔. *คู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก http://intranet.dcy.go.th/fls/fls_uploads
- กระทรวงพลังงาน. ๒๕๕๙. “ศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย” สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/corporate-eppo/equality>
- ถวิลวดี บุรีกุล. ๒๕๔๖. “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก http://kmcenter.rid.go.th/kmc11/file/file_abstract/abstac-54/abs_010954-1.pdf
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. ๒๕๖๑. *การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติชายหญิง: เสมอภาคสร้างได้ (Gender responsive Budgeting - GRB)*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า. สืบค้น เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <https://kpi.ac.th/knowledge/book/data/875>
- ถวิลวดี บุรีกุล. ๒๕๖๒. “ประชาธิปไตยเพศภาวะ: การเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศในทางการเมืองในประเทศไทย,” หน้า ๙๕-๑๓๓, ใน สถาบันพระปกเกล้า. *ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: เอพี กราฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. ๒๕๕๖. *ทฤษฎีองค์การ: มุมมองต่างกระบวนทัศน์*. กรุงเทพฯ: บริษัท ดีเค ประเด็น เวิร์ล จำกัด.
- ไพโรจน์ ปิยะวงศ์วัฒนา. ๒๕๖๒. *กลยุทธ์ระดับองค์การ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พลอย สืบวิเศษ. ๒๕๖๑. *จริยธรรมทางการบริหารงานในภาครัฐสำหรับนักบริหารในภาครัฐและองค์การไม่แสวงหากำไร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รัตนไตร.
- ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ. ๒๕๕๘. “งบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชาย: เครื่องมือในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมในการบริหารการพัฒนา”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก [file:///D:/New%20folder/Users/Parliament/Documents/Downloads/91032-Article%20Text-224843-1-10-20170628%20\(1\).pdf](file:///D:/New%20folder/Users/Parliament/Documents/Downloads/91032-Article%20Text-224843-1-10-20170628%20(1).pdf)

- ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ และศิกานต์ อิศระชัยยศ. ๒๕๕๘. “จัดทำคู่มือการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติชายหญิงสำหรับหน่วยงานภาครัฐ”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <https://repository.turac.tu.ac.th/handle/6626133120/244>
- ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๑. “ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (๒๕๖๑-๒๕๘๐)”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๔ จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF
- ลัดดา ผลวัฒน์. ๒๕๕๗. “ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย”. *วารสารบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา*. ๘, ๒ (เมษายน-กันยายน). สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก [file:///D:/New%20folder/Users/Parliament/Documents/Downloads/30930-Article%20Text-68272-1-10-20150213%20\(1\).pdf](file:///D:/New%20folder/Users/Parliament/Documents/Downloads/30930-Article%20Text-68272-1-10-20150213%20(1).pdf)
- สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. ๒๕๔๙. “บทบาทของผู้บริหารด้านการเสริมสร้างบทบาทหญิงชายในการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายเพื่อสร้างสังคมไทยเข้มแข็ง” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ จาก http://www.dcy.go.th/woman_man/data/4_1_2.pdf
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๖๔. “สถิติถูกจ้างประจำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แยกตามเพศ.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก https://www.parliament.go.th/ewtad_min/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=38152&filename=gennews_staff
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๖๓. “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก <http://intranet.parliament.go.th.th/group21/>
- อรพินท์ สพิโชคชัย. ๒๕๖๔. “การจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงมิติหญิงชายได้อะไร GBR Workshop” (เอกสารประกอบการบรรยาย) สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จาก [Gender ...https://www.rd.go.th/sorpor/GRB_Workshop](Gender...https://www.rd.go.th/sorpor/GRB_Workshop)
- Bosnic, M. 2015. “Gender responsive budget,” *GSDRC Professional development Reading Pack No. 14*. Birmingham, UK: university of Birmingham. Retrieved on September 9, 2021 from <https://gsdrc.org/professional-dev/gender-responsive-budgeting/>

- Mingmitr, P. 2016. "Implementation of knowledge management: a comparative study of the Secretariat of the House of Representatives and the Senate of the Thai Parliament", Ph.D. Thesis, National Institute of Development Administration.
- Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, Interest, and Identities*. 4th eds. London: Sage.
- UNDP. 2013. "Parliaments and Gender Equality: Gender Mainstreaming in Legislatures". Retrieved on September 9, 2021 from <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/parliaments-and-gender-equality--gender-mainstreaming-in-legislatures.pdf>
- UNDP. 2016. "How to conduct a gender analysis: A guidance note for UNDP staff" Retrieved on August 11, 2021 from https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/UNDP%20Guidance%20Note%20how%20to%20conduct%20a%20gender%20analysis.pdf

วารสาร รัฐสภาสาร

ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ๆ
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



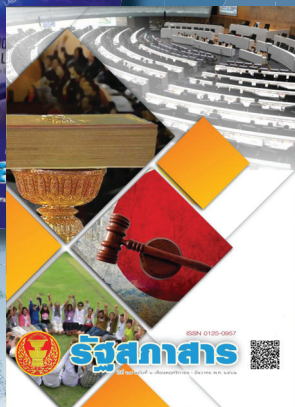
ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



การส่งบทความ
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ sapasarn2019@gmail.com



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
☘ โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2
☘ e-mail: sapasarn2019@gmail.com





ช่องทาง ติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร


www.parliament.go.th




สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา
TPchannel.org




หนังสือและสื่อเผยแพร่
e-book




สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร




เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร




กิจกรรม
กลุ่มงาน
เผยแพร่ฯ




สภาสาร



รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

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