

RATTASAPASARN

ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร ๒๕๕๑

ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

LIBRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา
(เริ่มวันที่ 1 มกราคม 2551 เป็นต้นไป)

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ศาสนาพุทธ				รายการเผยแพร่ศาสนาอิสลาม		รายการเผยแพร่ศาสนาคริสต์	05.00	
06.00	สนง.ศาลธน.	กก.สิทธิฯ	ป.ปร.	ตง.	ผู้ตรวจการฯ	เข้านี้ที่สภา		06.00	
06.30	เก็บข่าวเช้าชาน								
07.00	ถ่ายทอดสดข่าว สวท.								
07.30	การเมืองเรื่องของประชาชน				วิจัยก้าวไกล		สภาที่ปรึกษา ศก.ฯ	07.30	
08.30	สภาปริทัศน์				บันทึกประชุมสภา				08.00
09.00	มองรัฐสภา (ถ่ายทอดสดสัญญาณจาก NBT 15 / สทท.11)				รัฐสภาของปช. (NBT 15 / สทท.11)		ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ตามรอยรัฐสภา	09.00
10.00	สภาสู่ประชาชน				สภาน่ารู้		สังคมประชาธิปไตย	10.00	
11.00	เสียงจากสภา				เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา		คุยกันนอกศาล	11.00	
12.00	เพลงยามเที่ยง	เปิดประตู สู่ กกต.	เพลงยามเที่ยง		เพลงเก่าวันก่อน				12.00
13.00	รอบรู้กรม.ไทย	สภาสนทนา	สภาสนทนา	รอบรู้กรม.ไทย	ห้องดินบ้านเรา				13.00
13.30	ได้ร่วมพระบารมี	ประชุมสภา นิติบัญญัติ แห่งชาติ	ประชุมสภา นิติบัญญัติ แห่งชาติ	ได้ร่วมพระบารมี					14.00
14.00	สภาชาวบ้าน			สภาชาวบ้าน					15.00
15.00	ป้ายสามตามประเด็น			ป้ายสามตาม ประเด็น					16.00
16.00	ชั่วโมงประชาธิปไตย	ชั่วโมง ประชาธิปไตย		สภาสุดสัปดาห์				17.00	
17.00	รายการห้องข่าวห้าโมงเย็น				สืบสายลายไทย		สบาย สบาย	17.00	
17.30	รายการแค้นสี่เดือนรัก				เพื่อนใจเขาวรณ		ยามเย็น	18.00	
18.00	รัฐสภา ต่างประเทศ	รัฐธรรมนูญกับชีวิต	บ้านสุขภาพ	ท่องโลกไปกับ รัฐสภา	เกาะติดสภา		เพลงดีศรีแผ่นดิน	18.00	
18.30	นานาสาระ				ถ่ายทอดสดข่าว สวท.				19.00
19.00	ถ่ายทอดสดข่าว สวท.				กระทุ้งสภา		เสียงสังคม	19.30	
19.30	ภาษาพาสาร์	ข่าวสารจากสำนักประชาสัมพันธ์				ก้าวไปกับการเมืองไทย		20.00	
20.00	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า				กาแพก่อนนอน				21.00
21.00	กาแพก่อนนอน								22.00

- หมายเหตุ**
- การถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาฯ สถานีจะดำเนินการถ่ายทอดจนเสร็จสิ้นการประชุม เมื่อเสร็จการประชุมหรือหากวันใดไม่มีการประชุมสภา สถานีจะมีรายการอื่นๆ ตามปกติ
 - มีการถ่ายทอดเสียงการประชุม / สัมมนาของกรมการปกครองต่างๆ เป็นกรณีพิเศษในบางเวลา
 - เสนอข่าวทุกคืนชั่วโมง กรณีมีข่าวด่วน ข่าวสำคัญ สามารถนำเสนอแทรกได้ทั้งรายการ
 - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เทียบเวลาเคาท์ทงชาติ



LI RT



รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

แรัญญิก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นายวิโรจน์ นุ่นสุวรรณ
นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวลักษณีย์ สอนเศรษฐ์
นางสาวภัทราภรณ์ ใหม่ดี

เว็บพีที

สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คู่มือพิมพ์ คู่มือขงก

นายสมพงษ์ ปรีชาธนพงษ์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

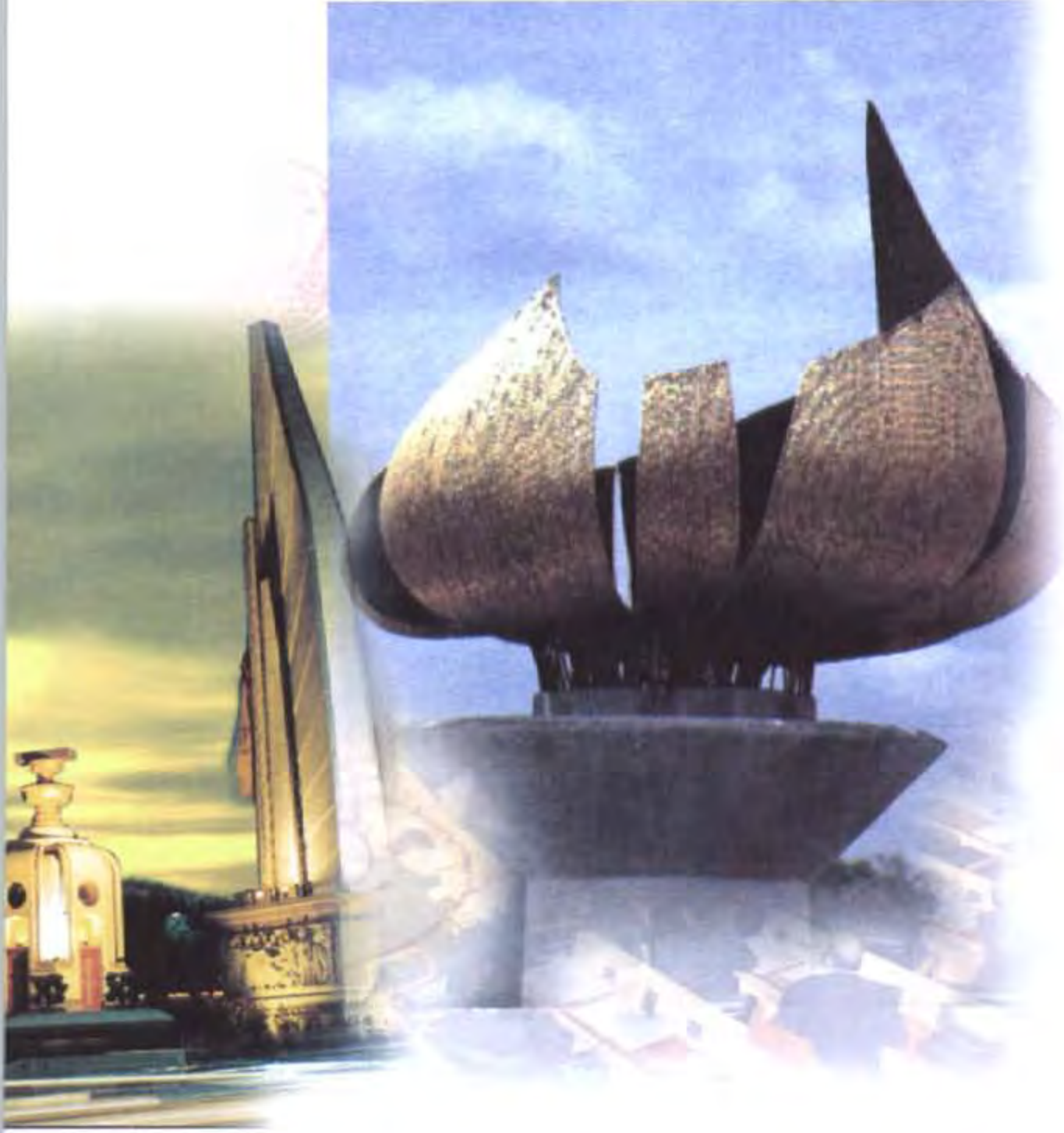
ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท
แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘-๒๒ โทรสาร ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๑
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัวไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด





บทบรรณาธิการ

สถานการณ์บ้านเมืองของเราในขณะนี้ มีความวุ่นวายที่ไม่อาจหาข้อสรุปหรือทางออกที่สวยงามได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการประชุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ปราสาทพระวิหาร หรือภาวะวิกฤตราคาน้ำมันที่พุ่งขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลเพิ่งเข้ามาบริหารประเทศเพียงระยะเวลาสั้น ๆ ยังไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่ก็เจอปัญหาใหญ่ ๆ หลายเรื่องดังกล่าว รวมถึงปัญหาที่เกิดกับรัฐมนตรีภายในรัฐบาลจนต้องลาออกไปแล้วหลายคน เหตุวุ่นวายต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดภาวะถดถอย ต่างชาติไม่เชื่อมั่นที่จะมาลงทุนในประเทศไทย และภาพลักษณ์ของประเทศชาติเสียหาย จึงอยากให้ทุกคนหันหน้าเข้าหากันสร้างความสามัคคี และร่วมกันฟันฝ่าวิกฤตให้ผ่านพ้นไปด้วยดี

รัฐสภาสารประจำเดือนสิงหาคมนี้มีบทความที่น่าสนใจหลายเรื่อง โดยบทความเรื่องแรกคือ "ทางออกวิกฤตรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐" เขียนโดย ศ.ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษาธุรกิจและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ซึ่งให้แง่คิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



บทบรรณาธิการ

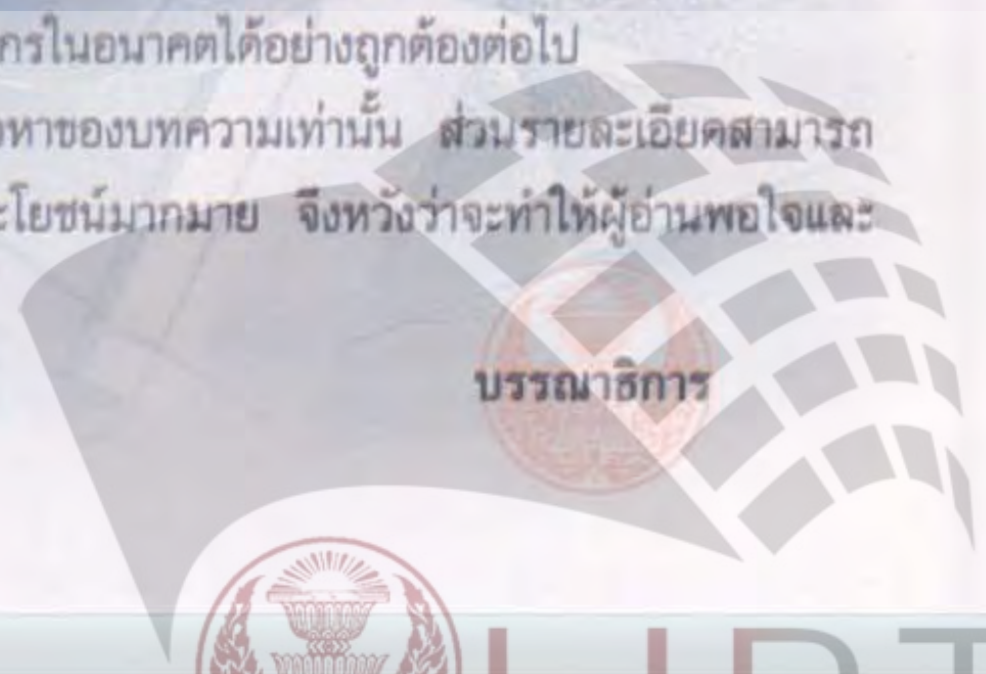
ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันที่ได้ประกาศใช้มาไม่นาน แต่ก็มี ความพยายามจากฝ่ายรัฐบาลให้แก้ไข รัฐธรรมนูญจนเกิดกระแสการคัดค้านและต่อต้านจากทุกด้านของสังคม และนำไปสู่การรวมตัวของ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ผู้เขียนจึงได้เสนอทางออกของการแก้ปัญหาในครั้ง นี้ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นข้อมูลเพื่อหาบทสรุปกับปัญหานี้ต่อไป

เรื่อง “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภากับปัญหาการสร้างประชาธิปไตย” ของ ดร. เสนีย์ คำสุข รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ตาม รัฐธรรมนูญใหม่ที่ผ่านมานำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยได้หรือไม่ ถ้าไม่อะไรคือสาเหตุ และจะมีวิธี การแก้ปัญหาได้อย่างไร

บทความเรื่อง “การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เรียบเรียงมาจากภาคินพนธ์ ของ นาวาโท นิธิ วิทย์รัฐ นักศึกษาภาคบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นบทความที่มุ่งนำเสนอว่าการก่อการร้ายจากขบวนการหัวรุนแรงได้ส่งผล ต่อความร่วมมือระดับพหุภาคีระหว่างรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างไรบ้าง โดยเริ่มตั้งแต่การ ก่อการร้ายเข้าไปเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามอันนำไปสู่การเคลื่อนไหวข้ามชาติของขบวนการหัวรุนแรง ทางศาสนา และการก่อการร้ายได้คุกคามรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างไร รวมทั้งได้ส่งผลต่อ ความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงในภูมิภาคนี้หรือไม่ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในการ ต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติ และแนวโน้มความร่วมมือของภูมิภาคนี้ในอนาคต

บทความสุดท้ายเรื่อง “การสร้างงานผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น” โดย ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาผู้สูงอายุใน ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมและมีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ จึงประสบ ปัญหาโครงสร้างประชากรที่มีผู้สูงอายุเกินสมดุล โดยญี่ปุ่นได้แก้ปัญหาด้วยการดูแลผู้สูงอายุเหล่านั้น ให้มีงานทำ และพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับบำนาญผู้สูงอายุเพื่อลดภาระของภาครัฐ แต่การแก้ปัญหา เหล่านี้ก็พบอุปสรรคหลายประการ จึงเป็นกรณีศึกษาแก่ประเทศไทยได้เป็นอย่างดีเพราะไทยกำลัง ก้าวเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ซึ่งมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับปัญหาโครงสร้างประชากร เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น การศึกษาปัญหาและแนวคิดในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการเตรียม ความพร้อมในการรับมือกับปัญหาโครงสร้างประชากรในอนาคตได้อย่างถูกต้องต่อไป

จากที่กล่าวมาเป็นการสรุปให้เห็นเนื้อหาของบทความเท่านั้น ส่วนรายละเอียดจะสามารถ อ่านได้ภายในเล่ม ซึ่งให้ความรู้และสาระที่เป็นประโยชน์มากมาย จึงหวังว่าจะทำให้ผู้อ่านพอใจและ ติดตามอ่านหนังสือรัฐสภาสารต่อไป



LIERT



www.guldeubon.com



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

เฉลิมฉลองพระบรมราชินีนาถราชินี

น้อมถวายบังคมบรมบาท
เกริกก้องพระสุริยวัตรอันเจดงาม
นับแต่ทรงราชภิเษกสมรส
เสด็จพระราชินีเคียงข้าง
ยิ่งพระเดชพระคุณทรงหนุนเหนี่ยว
ทรงพลิกฟื้นภูมิปัญญาพาเกริกไกร
ทรงสืบสานโครงการราชดำริ
ทรงพิทักษ์ดินแดนในน้ำลำธารนิรันดร์
ตั้งนานนถาวรยะประเทศ
พระมหาคุณูปการนานจำเริญ
ขออัญเชิญพระศรีรัตนตรัย
พร้อมลัญจพิชพรบวรตลอด

บรมนาถราชินีศรีสยาม
ทุกย่างยามคามนิคมร่วมธานี
พระเกียรติก้องปรากฏทั่วทิศถิ่น
น้อมนิพนธ์ปิ่นมโหฬารชาติไทย
ไทยกระเดื่องทุกเทศพิเศษวิสัย
พิทักษ์ศิลาปะไว้ให้แผ่นดิน
ทั้งตรัสตรัสต่อเติมเสริมคำตรัสสืบ
ชุบชีวิตสนองประชาพาพากเพียร
เกิดพระเดชทูลากหลายถวายเทวี
เสด็จเสด็จทั่วหล้าทั้งสากล
นิรันดร์ตรัยสรรพพิพัฒน์ศรีสยาม
ทิพมงคลศรีรักษาวันนัครเทอญ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า กองบรรณาธิการรัฐสภาสาร
(นายประยอม ชองทอง ร้อยกรอง)



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๘ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑
Vol. 56 No. 8 August 2008



ทางออกวิกฤตรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ศ.ดร. เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

๓

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา กับปัญหาการสร้างประชาธิปไตยของไทย

ดร. เสนีย์ คำสุข

๒๘

การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นาวาโท นิธิ วิทยารัฐ

๓๕

การสร้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์

๑๑๗



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ทางออกวิกฤตรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษาดูงานและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

บทนำ

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ กฎหมายลูกต่าง ๆ ตั้งแต่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบต่าง ๆ จะขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ แม้รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุด แต่กลับถูกฉีกบ่อยและฉีกได้ง่ายยิ่งกว่าระเบียบของหน่วยงานราชการหรือกฎหมายข้างต้นเสียอีก

* นิธิ เอียวศรีวงศ์, "รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ ของประเทศไทย" ใน ประเทศไทย, เมืองไทย, แบบเรียน และอนุสาวรีย์
(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๘) หน้า ๑๗๗.



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ตลอดของการปกครองในระบบประชาธิปไตยไทยในรอบ ๗๖ ปี เรามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบัน จำนวนทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ เฉลี่ยแล้วรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีอายุใช้เพียง ๔ ปีเศษเท่านั้น ดังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ดังนี้

- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ : พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๕ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๖ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๗ : ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๘ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๙ : ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๐ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๑ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๒ : ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๓ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๔ : ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๕ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๗ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙
- รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๘ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

* สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐) หน้า ๒-๑๘.



LIART

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
 นักการเมืองและพรรคการเมือง ส่งผลให้เกิดความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง ๆ
 ที่มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือเพียงไม่นาน แต่
 ขณะเดียวกันได้มีปฏิกิริยาโต้ตอบฝ่ายที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างทันที ทำให้การ
 แก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดอุปสรรคและไม่ราบรื่นดังที่ฝ่ายการเมืองต้องการ

เพื่อทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น บทความชิ้นนี้จะ
 ศึกษาที่มาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กติกาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ท่าทีในการ
 แก้ไขรัฐธรรมนูญ การต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และข้อเสนอต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
 อันจะช่วยให้เข้าใจกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมากขึ้น รวมถึงกระบวนการ
 และทางออกในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้

๑. ที่มาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้
 บัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง
 จำนวน ๓๕ คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
 จำนวน ๒๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคง
 แห่งชาติ จำนวน ๑๐ คน ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

หลังจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว
 ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญ
 พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา
 ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริต ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิ
 มนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันอุดมศึกษา เพื่อ





ที่จะพิจารณาและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาในหมวดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสามารถขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมได้

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ได้มีการจัดส่งเป็นหนังสือไปยังครัวเรือนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับเนื้อหา ของรัฐธรรมนูญ เป็นระยะเวลาประมาณ ๑๕ - ๓๐ วัน หลังจากนั้นจึงได้จัดให้มีการ ออกเสียงประชามติว่าประชาชนจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ผลปรากฏว่า ประชาชนจำนวน ๑๔ ล้านคนให้ความเห็นชอบ และประชาชนจำนวน ๑๒ ล้านคน ไม่เห็นชอบ

ร่างรัฐธรรมนูญจึงผ่านความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของประชามติ จากนั้นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๘ ของประเทศไทย

สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่จะต้องนำพา ประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้งครั้งต่อไป แก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรม และจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและ เสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่^๓

ด้วยเหตุดังนั้น สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีอยู่ ๔ ประการ คือ ๑. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ๒. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ๓. การทำให้ การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ๔. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความ

^๓ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ หน้า ๑๓๐. (สภาร่างรัฐธรรมนูญ)



เข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งหมดก็เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองไทย และมีการปกครองการบริหารราชการแผ่นดินที่มีหลักธรรมาภิบาล และความยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตยไทย

๒. กติกาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ^{*} (Amendment of the Constitution) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่หรือโดยเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป

สำหรับข้อเรียกร้องในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นอาจมีสาเหตุหลายประการ อาทิ มีบทบัญญัติที่ล้าสมัย ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จนทำให้เกิดการเรียกร้องจากประชาชน องค์กรทางสังคม หรือนักการเมือง

ภายใต้กรอบความคิดที่ว่า รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ แต่มีข้อที่ไม่สามารถแก้ไขได้ หากเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัย อย่างไรก็ตาม หลักคิดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีความแตกต่างไปการแก้ตราหรือแก้ไขในระดับพระราชบัญญัติ แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ความยากง่ายไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งพิจารณาได้ ๒ กรณีคือ^{*}

(๑) "การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กระทำได้ยาก โดยได้มีการกำหนดให้ขั้นตอนสุดท้ายของการประชุมรัฐสภาที่จะลงมติเห็นชอบให้ขั้นตอนสุดท้ายของการประชุมรัฐสภาที่จะลงมติเห็นชอบให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องอาศัยเสียงสมาชิกสนับสนุนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา

^{*} มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๐)

^{*} เรื่องเดียวกัน, น. ๕๒๗.





(๒) การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กระทำได้ง่าย โดยมีการกำหนดให้ขั้นตอนสุดท้ายของการประชุมรัฐสภาที่จะลงมติเห็นชอบให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องอาศัยเสียงสมาชิกรัฐสภานับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้เหตุที่ต้องให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้ง่ายก็เพื่อให้สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสภาวะของบ้านเมืองที่เปลี่ยนไป”

ก. ผู้มีสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการ จะพบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความก้าวหน้าจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้เปิดช่องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดกติกาในกฎหมายสูงสุดในทางอ้อม ด้วยการเสนอร่างกฎหมายของภาคประชาชน

อย่างไรก็ตาม ญัตติการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะเสนอมิได้



LIRT

ข. การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ผู้มีสิทธิในมาตรา ๒๙๑ (๑) ต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ค. การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๓ วาระ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ ดังนี้

(๑) วาระที่หนึ่ง : รับหลักการ

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๒) วาระที่สอง : พิจารณาเรียงลำดับมาตรา

โดยการพิจารณาในวาระที่สอง ที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่เกิน ๔๕ คน โดยการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าต่อประธานคณะกรรมการฯ และการแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตราโดยเรียงลำดับ ทั้งนี้ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

อนึ่ง การพิจารณาในวาระนี้ ได้เพิ่มในเรื่องที่จะต้องจัดรับฟังความเห็นจากประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย เพื่อให้รัฐสภาไม่แก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมตามอำเภอใจแต่ยึดโยงกับความคิดเห็นของประชาชนเข้ามาด้วย

^๑ เรื่องเดียวกัน, น. ๕๓๐.





เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๓) วาระที่สาม : ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

ในวาระที่สามถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่รัฐสภาจะออกเสียงลงคะแนน โดยให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

หากร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในวาระที่สามแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้บังคับใช้เป็นกฎหมายได้

แต่ถ้าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

๓. การยื่นขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ และปฏิบัติการในการคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้ผ่านการลงประชามติ (referendum) เมื่อ

” มาตรา ๒๗๑ (๓) ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



LI RT

วันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีประชาชนเห็นชอบหรือรับร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๑๔,๒๔๙,๕๑๐ คน และมีประชาชนไม่เห็นชอบหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๑๐,๔๑๙,๙๑๒ คน ซึ่งถือว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ จำนวน ๑๔.๒ ล้านคน เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ

น่าสนใจว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนถึง ๑๐.๔ ล้านคน ซึ่งเท่ากับว่า แม้รัฐธรรมนูญจะผ่านความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ แต่มีเสียงข้างน้อยนับ ๑๐ ล้านคนที่ไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ประชาชนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๖๒.๘๐ % และประชาชนจากภาคเหนือ จำนวน ๔๕.๕๓ % ที่ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับการรณรงค์ให้ประชาชนไม่รับร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ผ่านแคมเปญ “โหวต โน” (VOTE NO)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาจากต้นเหตุของการรัฐประหาร ๑๙ ก.ย. ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีที่มาไม่ชอบธรรม ไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญบางหมวด บางมาตรา หรือแม้กระทั่งศึกษาจุดอ่อนจุดด้อยของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ จากพรรคการเมือง จากนักวิชาการ จากองค์กรภาคประชาชน ฯลฯ ดังนี้

ก. การยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกวุฒิสภา

การริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ โดยได้ข้อสรุป





เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญคือ ๑. ให้ดูว่ามาตราใดที่ลิดรอนสิทธิของประชาชน และสิทธิที่จะต้องได้รับการคุ้มครองตามกระบวนการยุติธรรม ๒. มาตราใดบ้างที่จะทำให้สถาบันการเมืองอ่อนแอ ๓. มาตราใดที่จะทำให้การทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศที่จะทำให้การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ๔. ดูว่ามีมาตราใดที่ทำให้บทบาทของ ส.ส. เป็นปัญหาและอุปสรรค

โดยคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล ได้ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๑๒ คน โดยมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญใน ๕ ประเด็น ดังนี้

๑. แก้ไขมาตรา ๑๖๓ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ทุกหมวดหมู่ จากเดิมให้เสนอได้เฉพาะหมวดสิทธิเสรีภาพเท่านั้น

๒. แก้ไขมาตรา ๑๙๐ ที่มีเนื้อหาให้การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

๓. แก้ไขมาตรา ๒๓๗ โดยตัดคำว่า “ให้ถือว่าพรรคกระทำการ” ออกไป เพื่อไม่ให้มีการยุบพรรคตามอำเภอใจ และโยนความผิดให้แก่กรรมการบริหารพรรคทุกคน

๔. แก้ไขมาตรา ๒๖๖ เพื่อให้ ส.ส. เข้าช่วยเหลือประชาชนได้

๕. ยกเลิกมาตรา ๓๐๙ ที่มีเนื้อหารับรองการกระทำต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ เคยรับรองไว้ เพื่อเปิดโอกาสให้ “จำเลยคดีส.” (คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ) มีช่องทางในการต่อสู้คดี

สำหรับช่วงเวลาดังกล่าวที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวกันว่า เป็นการหนีคดียุบพรรคภาค ๒ ซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขที่ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งประทับฟ้องคดีทุจริตเลือกตั้งในจังหวัดเชียงราย และส่งผลให้นายยงยุทธ ดิยะไพรัช ส.ส. สัดส่วนพรรคพลังประชาชน ต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ใน

* แฉกันสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๔๒๖, ปีที่ ๑๖ (๒๔ มี.ค. ๒๕๕๑) หน้า ๑๖.



ฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานรัฐสภา ซึ่งขัดแย้งต่อคำประกาศของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี เพราะแต่เดิม เคยให้สัมภาษณ์ตอบรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่าจะเข้าไปแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงไตรมาสสุดท้ายของรัฐบาล ดังนั้น นายสมัครจึงเสนอให้รื้อและแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่ให้ยกเว้นมาตรา ๓๐๙ ที่จะไม่เข้าไปแตะต้อง^๙

หลังจากนั้น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ประกอบด้วย พล.ต.จำลอง ศรีเมือง, นายสมศักดิ์ โกศัยสุข, นายพิภพ ธงไชย, นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และนายสุริยะใส กตะศิลา ผู้ประสานงานพันธมิตรฯ ได้ออกแถลงการณ์อย่างทันควัน เรื่อง “คัดค้านและประณามการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อลบล้างความผิดของตัวเองและพวกพ้อง” โดยเฉพาะความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไข มาตรา ๒๓๗ เพื่อหนีคดียุบพรรค และมาตรา ๓๐๙ เพื่อยกเลิกบรรดากิจการใด ๆ ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งรวมถึงการกระทำของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.)^{๑๐} ซึ่งมีผลทำให้วิปรัฐบาลไม่นำเรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาพิจารณาและดำเนินการต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ สมาชิกรัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๖๔ คน ได้ร่วมลงชื่อขอยื่นญัตติต่อ นายชัย ชิดชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญพร้อมร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีมาตรา ๑๔ ที่ถูกมองว่าคล้ายกับการเขียนบทเฉพาะกาลเพื่อยกเลิกมาตรา ๓๐๙ อันจะส่งผลต่อคดีที่ คตส. โดยเฉพาะสถานะของ คตส. ที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองและคดีความเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตของอดีตนายกรัฐมนตรีจะเป็นอันสิ้นสุดทันที เนื่องจากองค์กอร์ดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ^{๑๑} ใดๆ

^๙ มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๑๔๔๒, ปีที่ ๒๕ (๔-๑๐ เม.ย. ๒๕๕๑) หน้า ๙.

^{๑๐} เนชั่นสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๘๒๖, ปีที่ ๑๖ (๒๔ มี.ค. ๒๕๕๑) หน้า ๑๖.

^{๑๑} เนชั่นสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๘๓๔, ปีที่ ๑๖ (๒๓ พ.ค. ๒๕๕๑) หน้า ๙.





ก็ตาม นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ไม่เห็นด้วยที่จะยื่นญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะมีกระแสที่เริ่มจะคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากทุกด้านของสังคมไทย ดังนั้น นายกรัฐมนตรีพยายามที่จะประนีประนอมโดยเสนอแนวคิดว่าจะทำประชามติโดยใช้งบประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาท ด้วยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั้งประเทศว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยที่จะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ด้วยกระแสต่อต้านการยื่นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ จากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยด้วยการปิดถนนที่สะพานมัฆวาน ถนนราชดำเนิน และชุมนุมด้วยข้อกล่าวหาที่ว่าเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อพวกพ้องและตัดตอนกระบวนการตรวจสอบการทุจริตให้สิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกรัฐสภาบางคนได้ถอนชื่อในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนทำให้จำนวนผู้ลงชื่อน้อยกว่าจำนวน ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่ครบตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่งผลให้ญัตติดังกล่าวต้องตกไป

กล่าวโดยสรุป มีความพยายามในการยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เมื่อถูกกระแสคัดค้านจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยและกระแสสังคมต่าง ๆ กลายเป็นแรงกดดันที่ถาโถมเข้าใส่ จนทำให้เกิดการถอนชื่อและทำให้ญัตติต้องตกไป อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงความจำเป็นทางการเมืองและห้วงเวลาที่เหมาะสม ย่อมมีแนวโน้มที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จะเข้าชื่อยื่นให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้งในอนาคต

คณะกรรมการประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ (คปพร.)

คณะกรรมการประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ (คปพร.) โดยนายแพทย์เหวง โตจิราการ กรรมการ คปพร. ได้ยื่นรายชื่อประชาชนราว ๕ หมื่นรายชื่อ ยื่นต่อรัฐสภาเพื่อขอแก้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ พร้อมร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นการเคลื่อนไหวแบบคู่ขนาน เพื่อปลุกกระแสให้เห็นชอบว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็น



LIIRT

ความต้องการของประชาชน หรืออีกทางหนึ่งคือเป็นการหาความชอบธรรมให้กับกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝ่ายการเมือง^{๒๒} โดยระบุสาเหตุที่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐^{๒๓} “เพราะมีที่มามีความไม่ชอบธรรม, เนื้อหาภายในจิตใจทำลายสถาบันพรรคการเมืองให้อ่อนแอ, ทำลายหลักนิติธรรมโดยการนิรโทษกรรมให้คณะรัฐประหารเมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และใช้อำนาจและกฏอัยการศึก บังคับให้ประชาชนลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐”

ข. การคัดค้านแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย

พลันที่สมาชิกรัฐสภามีเจตนาที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในมาตรา ๓๐๙ เพื่อมุ่งหวังตัดตอนคดีทุจริตที่ คตส. กำลังดำเนินการสอบสวนเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง และมาตรา ๒๓๗ เพื่อตัดตอนและฟอกการทุจริตเลือกตั้งไม่ให้พรรคการเมืองถูกยุบและผู้บริหารไม่ต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี

ดังนั้น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จึงได้ออกแถลงการณ์ฉบับที่ ๖/๒๕๕๑ เรื่องต่อต้านการรัฐประหารเงียบ^{๒๔} โดยแสดงจุดยืนต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังนี้ ๑) การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจเท่ากับเป็นการทำรัฐประหารเงียบโดยเผด็จการรัฐสภาของระบอบทักษิณ หากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องสอบถามจากประชาชน โดยให้มีการลงประชามติก่อน ๒) ประชาชนอย่าหลงกลการอำพรางแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์แก่ตัวเองและพวกพ้องเป็นอันขาด ๓) จะรณรงค์ให้

^{๒๒} เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๘๓๒, ปีที่ ๑๖ (๙ พ.ค. ๒๕๕๑) หน้า ๙

^{๒๓} เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๘๓๗, ปีที่ ๑๖ (๑๓ มิ.ย. ๒๕๕๑) หน้า ๑๗.

^{๒๔} มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๑๕๔๓, ปีที่ ๒๘ (๑๑ - ๑๗ เม.ย. ๒๕๕๑) หน้า ๗.





ประชาชนไม่น้อยกว่า ๒ หมื่นคนเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนที่มีส่วนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อตัวเองและพวกพ้องทุกรูปแบบต่อไป ๔) หากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีตัวแทนจากประชาชน นักวิชาการทุกภาคส่วน โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันต้องไม่เข้ามาร่างรัฐธรรมนูญด้วยตัวเอง

กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ได้นัดชุมนุมเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ พร้อมลงชื่อเข้ายื่นถอดถอน ส.ส. และ ส.ว. ที่มีเจตนาแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อฟอกความผิดให้ตนเองและพวกพ้อง และเปลี่ยนเป้าหมายมาเป็นการขับไล่รัฐบาลนายสมัครในเวลาต่อมา

พรรคประชาธิปัตย์

ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านเพียงพรรคเดียว ได้ออกแถลงการณ์ไม่เห็นด้วยในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และประกาศผนึกกับทุกภาคส่วนเพื่อคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้^{๕๕}

ขมรม ส.ส.ร.๕๐

ขมรม ส.ส.ร.๕๐ ซึ่งเป็นอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐) เห็นว่าสมาชิกรัฐสภาควรจะถอนญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขสถานการณ์ความแตกแยกของคนในชาติ หากยังฝืนแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อตัวเองและพวกพ้องต่อไป ขมรม ส.ส.ร.๕๐ มีมติจะเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุด (อสส.) ตรวจสอบเท็จจริง และยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกกระทำการดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และไม่เห็นด้วยหากรัฐบาลจะทำประชามติว่าจะแก้ไข

^{๕๕} มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๑๔๕๐, ปีที่ ๒๘ (๓๐ พ.ค. - ๕ มิ.ย. ๒๕๕๑) หน้า ๑๒.



รัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะถือว่าเป็นการแสดงถึงการไม่ยอมรับในประชามติของประชาชน ๑๔.๗ ล้านเสียงที่เห็นชอบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นนี้ ถือว่าเป็นปฏิกิริยาของอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่คัดค้าน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะมองเห็นว่าไม่จำเป็นแต่เป็นการทำเพื่อตัวเองและ พวกพ้องที่มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมือง

ค. การเสนอทางออกจากคนกลาง

กลุ่มนักวิชาการ ๑๓๗ คน

กลุ่มนักวิชาการจำนวน ๑๓๗ คน จากหลายมหาวิทยาลัย ได้ร่วมลงชื่อ และ เสนอหลักการสำคัญ ๔ ประการต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ^{๖๖} ดังนี้

ประการแรก การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องเป็นการนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ มิใช่เป็นเพียงการแก้ไขในมาตราหนึ่งมาตราใดเท่านั้น

ประการที่สอง ต้องมีการตั้งคณะทำงานหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญอิสระ ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากกลุ่ม องค์กรต่างๆ เข้ามาเป็นองค์ประกอบ สภาร่าง รัฐธรรมนูญต้องมีใช่เป็นองค์กรของข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจ นักการเมือง หากต้อง ประกอบไปด้วยกลุ่มคนอันหลากหลายทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เพศและ ชาติพันธุ์ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย

ประการที่สาม ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญต้องเปิดให้กับการมีส่วนร่วม จากประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ผลักดัน แลกเปลี่ยน ข้อมูลและความต้องการ ของแต่ละกลุ่มให้เป็นไปอย่างเสรีและกว้างขวางที่สุด เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้น จากฐานของสังคมอย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ด้วยบรรยากาศของสังคมที่เป็น

^{๖๖} ๑๓๗ นักวิชาการ ย้ำแก้รัฐธรรมนูญใหม่ เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน ต้องมาจากประชาชน. ๒๗





ประชาธิปไตยและการเปิดพื้นที่ให้กับทุกฝ่ายให้สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสื่อมวลชนทุกประเภท

ประการที่สี่ หลังจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสร็จสิ้นลงต้องเปิดให้มีการลงประชามติโดยไม่มีการแทรกแซงจากทุกฝ่ายเช่นครั้งที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องพิจารณารัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ไม่ใช่แก้ไขเพียงมาตราใดมาตราหนึ่งเพียงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจเป็นเงื่อนไขที่เติมเชื้อไฟในการขยายความขัดแย้งให้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เพื่อสร้างกติกาในการยอมรับจากทุกฝ่าย ควรจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมเขียน ร่วมถกเถียง ในการยกร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยเฉพาะการลงประชามติซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการถามประชาชนต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ

คณาจารย์ ๒๕๒ คน จาก ๓๒ สถาบัน

เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ เหล่าคณาจารย์ ๒๕๒ คน จาก ๓๒ สถาบัน นำโดย ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม, ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ดร.การดี เลียวไพโรจน์ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี ธรรมศาสตร์ ฯลฯ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนี้จำนวน ๔ ข้อ^{๑๑} ดังนี้ ๑) ขอให้ทุกฝ่ายไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา ๒) ขอให้ทุกฝ่ายไม่สร้างเงื่อนไข ที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจหรือเพิ่มความขัดแย้ง ๓) คดีเกี่ยวกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและไม่ล่าช้าเกินไป ๔) ขอให้รัฐบาลและ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาล ชะลอการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแบบนี้แล้ว จะเห็นว่านักวิชาการเหล่านี้ มองว่าการรีบเร่งแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็นเชื้อไฟที่จะนำไปสู่เงื่อนไขของการเพิ่มความขัดแย้งของสังคมการเมืองไทย

^{๑๑} บางกอกทูเดย์ ฉบับที่ ๑๓๖๔, ปีที่ ๖ (๑๓ มิ.ย. ๒๕๕๑) น.๕.



LIIRT

และอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในการจัดการปัญหา ดังนั้น ควรจะชะลอจนกว่าจะมีช่วงเวลาที่เหมาะสม และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับกติากลางที่จะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต

กล่าวโดยสรุป ภายหลังจากที่สมาชิกรัฐสภาขอยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้เกิดแรงกระเพื่อมทางการเมืองที่มีการคัดค้านในการแก้ไขครั้งนี้ ตลอดจนขอเสนอทางออกมากมาย ในที่สุด คณะกรรมการประสานงานฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีมติร่วมกันให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งพรรครัฐบาล พรรคฝ่ายค้าน รวมถึงบุคคลภายนอก จำนวน ๖๐ คน เพื่อดับอุณหภูมิการเมือง ซึ่งทำให้กระแสคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ถูกปลดลือคออกไป

๓. ข้อเสนอต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในช่วงที่ผ่านมา มีข้อเสนอจำนวนมากมาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อลดความขัดแย้งใหม่ของสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ผมขอเพิ่มเติมต่อประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วมคิดร่วมแสดงความเห็น ต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ประการแรก ไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปัจจุบันขณะนี้ แต่ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อครบกำหนด ๕ ปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่กำหนดเงื่อนไขของเวลาเช่นนี้ เพราะจะเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สถาบันทางการเมืององค์กรอิสระต่าง ๆ รวมถึงกลไกของรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาบ้างแล้ว และจะทำให้ได้เห็นถึงข้อดี ข้อเสีย ที่จะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต





ประการที่สอง ให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิเศษศึกษาผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” ที่มาจากตัวแทนของสมาชิกรัฐสภา ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ อดีตองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตัวแทนจากทุกภาคส่วนทั้งสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ชนกลุ่มน้อย ฯลฯ ทำหน้าที่ในการศึกษาตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญและผลของการบังคับใช้ รับฟังเสียงสะท้อนจากผู้เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้ปฏิบัติ ปรีกษาหารือกับประชาชน รวมถึงสร้างองค์ความรู้และคำอธิบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนซึ่งจะทำให้ประชาชน เกิดความรู้ความเข้าใจในรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลศึกษาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อครบวาระที่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

ประการที่สาม การแต่งตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อที่จะกำหนดว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางมาตราหรือจะทำการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งจะเป็นขั้นตอนที่พัฒนาต่อมาจาก “คณะกรรมการพิเศษศึกษาผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ อาจมาจากคณะกรรมการพิเศษศึกษาผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญบางท่าน หรือกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมและกว้างขวางจากทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น

ประการสุดท้าย กรณีถ้ามีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องผ่านความเห็นชอบของเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกรัฐสภาตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน และเห็นด้วยกับข้อเสนอของหลายฝ่ายว่าควรจะต้องเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปยังประชาชนทั่วประเทศอย่างกว้างขวางมากที่สุด หลังจากนั้น ให้มีการทำประชามติในการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่

สังคมไทยอยู่ในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านจากผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งฝ่ายการเมือง สถาบันทางการเมือง องค์กรอิสระ และประชาชน และถูกจุดประเด็นให้อยู่ในความสนใจโดยเฉพาะการริเริ่มที่จะมี



LI RT

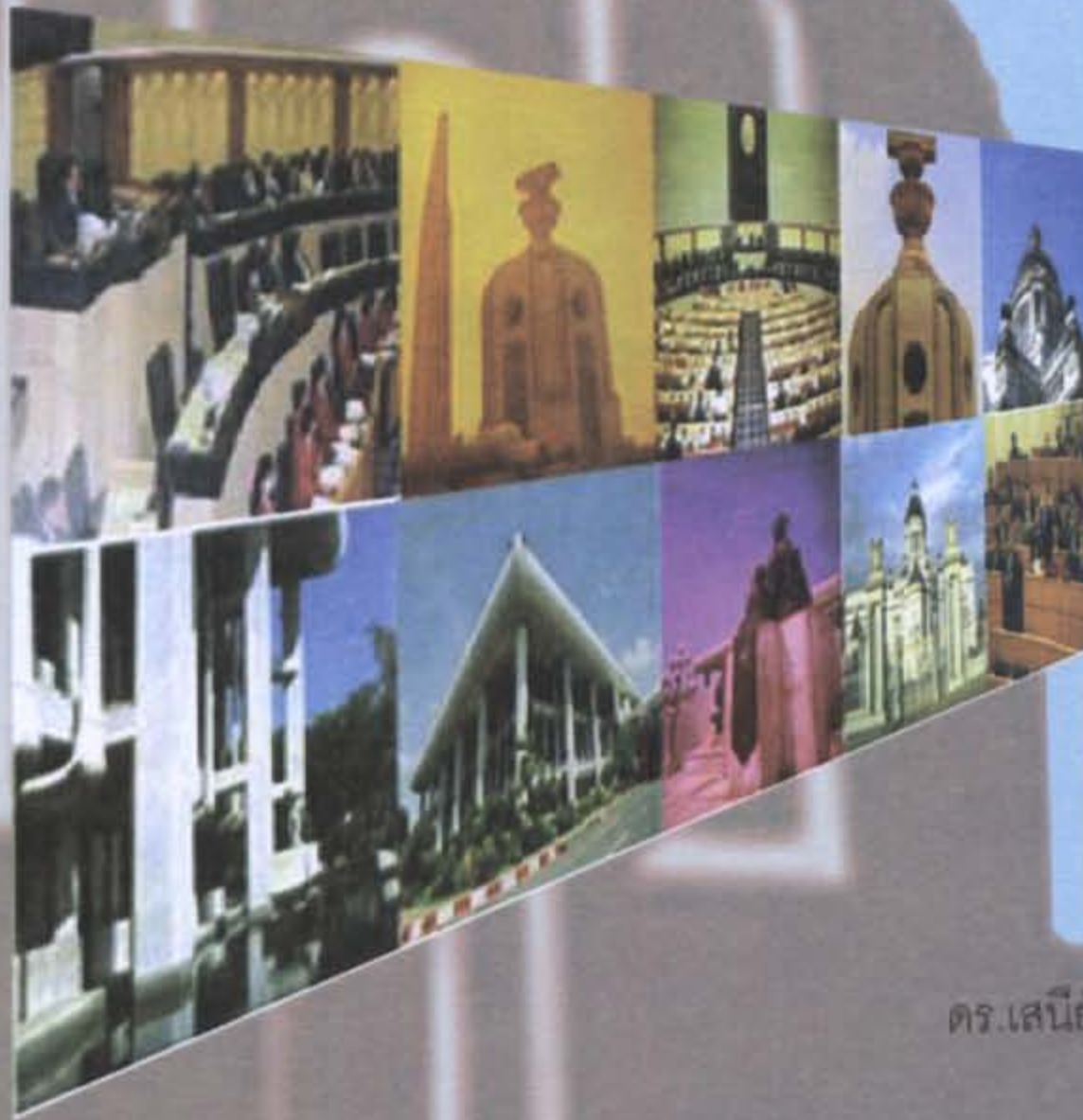
การแก้ไข แน่นนอนว่า อาจจะมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จนขยายกลายเป็นความขัดแย้งใหม่ของสังคมไทย ดังนั้นทางที่ดีที่สุดคือทุกฝ่ายต้องพยายามหันหน้าเข้าหากัน และหาพื้นที่ในการปรึกษาหารือและพยายามจะใช้กลไกของประชาธิปไตยในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อที่จะหาบทสรุป หรือหาทางออกร่วมกันในการออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมต่อสังคมการเมืองไทยอย่างแท้จริง



รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และสมาชิกวุฒิสภากับปัญหาการสร้างประชาธิปไตยของไทย



ดร.เสนีย์ คำสุข

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงการเมืองไปสู่แนวทางประชาธิปไตย หรือการพยายามสร้างประชาธิปไตย (Democratization) ของไทย ตั้งแต่เริ่มการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างของระบบการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ได้ประสบปัญหาและเผชิญกับอุปสรรคสำคัญหลายเรื่อง จนทำให้เกิดวิกฤตการณ์ซ้ำร้าย

*รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand



(vicious cycle) คือ รัฐประหาร → ล้มเลิกรัฐธรรมนูญ → ยุบรัฐสภา รัฐบาล และพรรคการเมือง (บางครั้ง) → จัดทำรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ → ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ → รัฐสภา → รัฐบาล → ความขัดแย้ง ขยายตัวอย่างรุนแรง → วิกฤตการณ์ทางการเมือง → รัฐประหาร (ครั้งใหม่) ขึ้นหลายครั้ง ครั้งล่าสุดก็คือรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ โดยผู้นำทางทหารและตำรวจ ภายใต้ชื่อ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หรือ คปค.

การรัฐประหารทุกครั้ง ได้อ้างอิง “เงื่อนไข” หรือปัญหาทางการเมืองในสังคมที่ค่อนข้างรุนแรงและอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (national security) และอาจกระทบต่อสถาบันสำคัญในชาติ และปัญหาที่นักการเมืองมีพฤติกรรม “เผด็จการทางรัฐสภา” และ “คอร์รัปชัน” (Corruption) คณะรัฐประหารจึงเข้ามาทำลายเงื่อนไขหรือยับยั้งปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น หรือแม้แต่ที่ คปค. อ้างว่าทำไปเพื่อทำลายเผด็จการรัฐสภาและรักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยเอาไว้

เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ย้อนหลังไป รวมทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองภายหลังจากการรัฐประหารทุกครั้ง ก็จะพบความจริงที่สังคมไทยจะต้องคิดพิจารณาและนำมาทบทวนตรวจสอบ หรือทำความเข้าใจให้ดี ให้ถูกต้องอยู่หลายแง่มุม ดังที่จะขอสรุปให้เห็นประเด็นสำคัญ ๆ คือ

ประการแรก การรัฐประหารไม่สามารถทำลายอุปสรรคหรือปัญหาการสร้างประชาธิปไตยได้ แต่การรัฐประหารทุกครั้งช่วยสร้างโอกาสที่จะเกิดรัฐประหารครั้งต่อไปได้มากขึ้น หรืออย่างน้อยถ้าพยายามทำแล้วไม่สำเร็จก็กลายเป็น “กบฏ” หรือการพยายามทำรัฐประหารล้มเหลวหลายต่อหลายครั้ง

ประการที่สอง การรัฐประหารได้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญไปรวม ๘ ฉบับ^๖ หรือครั้งหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อยู่ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๕๙ หรือรวมเวลา

^๖ ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕, พ.ศ. ๒๔๗๖, พ.ศ. ๒๔๗๕, พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๑๗, พ.ศ. ๒๕๑๙, พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๐





๗๔ ปี และเป็นการล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระโน้มเอียงไปในทางประชาธิปไตย ทุกฉบับ คือฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙, พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ การรัฐประหารจึงเป็นการทำลายหรือสกัดกั้นกระบวนการพัฒนาสถาบันการเมืองประชาธิปไตย และทำให้รัฐธรรมนูญอ่อนแอลงจนไม่มีพลังในการไปสนับสนุนการสร้างและพัฒนาสถาบันการเมืองประชาธิปไตยได้

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้หรือถูกจัดทำขึ้นใหม่ (เพื่อให้เป็นฉบับถาวร) ภายหลังกการรัฐประหารทุกครั้ง จึงค่อนข้างจะเป็น “ความคาดหวัง” หรือ “อุดมคติ” ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ที่จะกลายเป็นกฎหมายสูงสุดในระบอบการเมืองได้จริง หมายความว่า ทุกฉบับล้วนไม่มีผลจริงจิ่งในการบังคับใช้ หรือขาดพลังในการช่วยผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นไปอย่างราบรื่น สุดท้ายแล้ว ทุกฉบับก็จะถูกเลิกใช้ในเวลาไม่นาน ทั้งจากสาเหตุการเป็น “ฉบับชั่วคราว” ภายหลังกการรัฐประหาร” และสาเหตุจากการรัฐประหารในครั้งต่อมา รวมทั้งพลังกดดันจากภาคประชาชนในกรณีที่เป็น “ฉบับถาวร”^๓

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ นอกจากจะมีเนื้อหาสาระและเจตนารมณ์ไปในแนวทางประชาธิปไตยมากที่สุดแล้ว ยังพยายามจะหาแนวทางป้องกันการรัฐประหารด้วยการเขียนข้อความเป็นบทบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ คือ “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” และมาตรา ๖๕ “บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี ซึ่งการกระทำใด ๆ นี้ เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” แต่ที่ถูกล้มเลิกไปด้วยผลของการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๙

^๓ ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๖, พ.ศ. ๒๕๐๒, พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๒๐, พ.ศ. ๒๕๓๕, และ พ.ศ. ๒๕๕๐

^๔ ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๖, พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๕๑๕, พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๑๙, พ.ศ. ๒๕๒๐,

พ.ศ. ๒๕๓๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๐





ประการที่สี่ การรัฐประหารและความอ่อนแอของ “ระบอบรัฐธรรมนูญนิยม” ในสังคมการเมืองไทย จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความอ่อนแอของหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือกฎหมายเป็นใหญ่ (rule of law) ซึ่งหมายถึง คน คือกลุ่มคนชั้นนำ (elite groups) มักมีอำนาจและอิทธิพลสูง หรืออาจ “ใหญ่โตหรือมีพลังอำนาจเหนือกฎหมาย” จนทำให้การเมืองการปกครองไทยยังมีสาระเป็นการปกครองโดยคน (rule by men) ทั้งคน ๆ เดียว คณะบุคคล และกลุ่มคนหลายกลุ่ม โดยช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๙๐ คือคณะราษฎร ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๕๑๖ คือผู้นำทหารและผู้นำตำรวจ และข้าราชการมากกว่านักธุรกิจ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๓๕ ผลมผลสานระหว่างผู้นำทางทหาร ตำรวจ และข้าราชการกับผู้นำธุรกิจเอกชน และระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๑ ยกเว้นช่วงสั้น ๆ หลังรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ คือ ผู้นำจากภาคธุรกิจและนายทุนรายใหญ่ที่มีฐานะมั่งคั่งร่ำรวย และภายใต้บารมีทางการเมืองที่โดดเด่นอย่างมากของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (อภิมหาเศรษฐี) ที่ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยที่มีบทบาททางการเมืองสูงในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙

ประการที่ห้า ด้วยพลังอำนาจของฝ่ายทหาร ตำรวจ และข้าราชการ หรือ “ปืน” และพลังอำนาจของนายทุนและนักธุรกิจเอกชน หรือ “เงิน” การเข้าสู่ของอำนาจทั้งสองฝ่ายจึงมีส่วนสัมพันธ์กับความอ่อนแอของภาคประชาชน เพราะขาดการรวมตัวเป็น “กลุ่มก้อน” ที่มีการจัดองค์กร (organization) อย่างดี และคนไทยจำนวนมากในชนบทยังยากจน ด้อยการศึกษา ขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีความเชื่อถือศรัทธาในทางไสยศาสตร์ โหราศาสตร์และสิ่งนอกเหนือธรรมชาติ และการมีค่านิยมในเรื่อง “บุญคุณ” และการเคารพผู้อาวุโส คนเหล่านี้จึงเป็นฐานอำนาจให้กับ “ปืน” มาช้านาน แต่เมื่อการเลือกตั้งที่ใช้เงินทุนมหาศาลเพื่อการซื้อเสียง และเอาชนะการเลือกตั้งเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นตามลำดับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา คนเหล่านี้กลายเป็นฐานอำนาจของนายทุนและสมุนบริวารและถูกโฆษณาชวนเชื่อให้ยอมรับ “อำนาจเงิน” และผู้นำที่มั่งคั่งร่ำรวยเหนือกว่า “พระยา” ที่เคยมีอำนาจและอิทธิพลของฝ่ายปืน





ประการที่หก การเลือกตั้งของไทยมีลักษณะเป็นการรวบรวมคะแนนเสียงจากโครงสร้างระบบอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนด้วยเงินตรา การให้คำมั่นสัญญา การตอบแทนบุญคุณและค้อย ๆ กลายเป็นการสร้างกระแสในตลาดการเมืองและการพยายามสร้าง "ยี่ห้อ" สินค้าให้เกิดความเชื่อมั่นในความคิดของผู้บริโภค (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) มากขึ้น ในยุคการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๓๙ เงินทุน ระบบหัวคะแนน ชื่อเสียง บารมีของผู้นำ กระแสความนิยมผู้นำและภูมิภาคนิยม เป็นปัจจัยสำคัญของการได้คะแนนเสียงจำนวนมาก การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ ก็ยังคงเป็นปัจจัยเดิม แต่ผู้นำที่เป็นนายทุนใหญ่และเป็นนักธุรกิจระดับนานาชาติ ได้พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างของทุนให้เกิดการรวมเอานักการเมืองคนสำคัญในแต่ละจังหวัด ครอบคลุมการเมืองในหลาย ๆ จังหวัด และกลุ่มการเมืองที่มีอยู่เดิม ให้เข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างของกลุ่มใหม่ที่มี "เงินทุน" หรือ "กระสุน" จำนวนมหาศาลและสามารถทุ่มเทเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบและจริงจัง พร้อม ๆ กับการเร่งระดม "สร้างภาพลักษณ์ที่ดี" ของผู้นำผ่านสื่อมวลชนทุกรูปแบบอย่างเป็นระบบและจริงจัง ต่อเนื่องจนก่อเกิด "กระแสการเมือง" ไปสู่แนวทาง "พรรคใหญ่พรรคเดียว" ที่หวังผูกขาดอำนาจยาวนานกว่า ๒๐ ปี และเมื่อได้รับอำนาจทางการเมือง ยังมีการบิดเบือนอำนาจไปในทาง "ตอบแทน" กลุ่มผู้ออกเสียงลงคะแนนด้วยแนวนโยบายประชานิยม ทั้งในรูปตัวเงินงบประมาณ การสนับสนุนการรวมกลุ่มผลิตสินค้า ให้โอกาสได้รับการรักษาพยาบาลในราคาถูก การกำจัดผู้ต้องสงสัยค้ายาเสพติดด้วย "การฆ่าตัดตอนและวิสามัญฆาตกรรม" และคำมั่นสัญญาอื่น ๆ ที่เป็นเนื้อเดียวกันกับวิธีคิดแบบทุนนิยมไทย คือ การมีความหวังที่จะหายยากจน และมีโอกาสจะมั่งคั่งร่ำรวยจากหวยบนดิน - ได้ดิน และอื่น ๆ และการบิดเบือนอำนาจไปเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจของผู้นำอำนาจทั้งโดยตรงและโดยอ้อม จนกลายมาเป็นกรณี "ขายหุ้นให้เทมาเส็ก ๗๓,๐๐๐ ล้านบาท" ที่นำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งของผู้นำในที่สุด ส่วนการเลือกตั้งหลังหมดยุครัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๙ ก็ยังใช้วิธีการนำเอา "มายาคติ" ในแบบ พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ มาใช้ แต่ได้เพิ่มเติม





การสร้างกระแส “การต่อต้านระบอบรัฐประหาร” และ “การฟื้นฟูระบอบทักษิณาริปไตยภายใต้พรรคพลังประชาชน” หลังจากพรรคไทยรักไทยถูกคำสั่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยุบเลิกไป เข้ามาพร้อมกับการเน้นย้ำข้อมูลข่าวสาร “ความดีงามของทักษิณ” “การคิดถึงนายฯ ทักษิณ” “การเสียดายเวลาที่ถอยหลังไป ๑ ปี ๖ เดือน ในยุคการรัฐประหาร” “การกอบกู้ช่วยเหลือทักษิณจากการถูกกล่าวหาและรังแกอย่างไม่เป็นธรรม” และ “โอกาสที่จะได้นโยบายประชานิยมแบบเดิม ๆ กลับมา” ผ่านทางแผ่นซีดี นับล้าน ๆ แผ่นส่งตรงถึงมือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกลุ่ม “รากหญ้า” หรือคนในชนบทที่ยังนิยมในตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี และผ่านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของบุคคลสำคัญ และผู้สมัครของพรรคพลังประชาชนที่ประกาศว่า “จะต้องนำ พ.ต.ท.ทักษิณ กลับประเทศอย่างปลอดภัย” และ “ต้องทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ พ้นมลทินจากข้อกล่าวหา” และ “จะยึดเอานโยบายเดิมของพรรคไทยรักไทยมาใช้บริหารประเทศเมื่อได้เป็นรัฐบาล” การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงคะแนนในมติหนึ่งคือ “เอาหรือไม่เอาทักษิณ” ฝ่ายที่เอาทักษิณ มีคะแนนเสียงข้างมากในหลายจังหวัดของภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ จึงทำให้ได้ ส.ส. เป็นจำนวนมาก คือมากกว่าทุกพรรคการเมือง ส่วนฝ่ายที่ไม่เอาทักษิณ จำนวนไม่น้อยในเขตเมืองเลือก “กาช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนน” ทำให้ฝ่ายที่มีคะแนนเสียงจัดตั้งเสียงที่เอาทักษิณ เสียงที่ลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองที่ประกาศจะไม่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคพลังประชาชน (พรรคประชาธิปัตย์) ได้รับคะแนนชนะการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในอีกหลายจังหวัด รวมทั้งจังหวัดตามแนวชายแดนภาคใต้ที่ไม่อยู่ในเขตอิทธิพลของพรรคประชาธิปัตย์ ดังนั้น เงินทุนหรือกระสุน กระแสการเมืองและต้นทุนทางการเมืองของผู้สมัครและกลุ่มการเมืองในแต่ละจังหวัด ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกตั้งครั้งนี้

ประเด็นสำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือการเลือกตั้งที่มีเงื่อนไขไม่ชอบธรรมเหล่านี้ มักจะนำไปสู่การบิดเบือนในการใช้อำนาจของผู้มีตำแหน่งทางการเมือง การเผชิญหน้า





กับฝ่ายที่ไม่ยอมรับ - ผู้ที่ผิดหวังในทางการเมือง ก่อเกิดวิกฤตการณ์และการรัฐประหาร ในท้ายที่สุด

ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ การเลือกตั้งทั่วไปวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (๗๖ คน) เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงมีประเด็นปัญหาทางการเมืองมากมายที่ควรนำมาพิจารณา เพื่อให้เกิดการเรียนรู้มากขึ้นกว่าที่ผ่าน ๆ มา และคิดหาแนวทางป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์การเมืองและการรัฐประหาร และนำเสนอต่อสังคมเพื่อนำไปคิดกันต่อ ๆ ไป

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของการเลือกตั้งทั้ง ๒ ครั้ง ดังกล่าว ดังต่อไปนี้คือ

๑) ระบบการเลือกตั้งที่มีการปรับเปลี่ยนใหม่ เป็น “แบ่งเขตเรียงเบอร์” คือ มี ส.ส. ได้ตั้งแต่ ๑ - ๓ คนในแต่ละเขต สำหรับการเลือกตั้ง ส.ส. ระบบเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ คน และใช้ระบบการนับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา หรือ simple majority ส่วนระบบเลือกตั้งสัดส่วน (party list) เปลี่ยนเป็นระบบ ๔ กลุ่มจังหวัด มี ส.ส. กลุ่มละ ๑๐ คน รวมเป็น ๔๐ คน และวุฒิสมาชิกจัดเป็น ๒ ระบบใหญ่ คือ เลือกตั้งจากทุกจังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานคร จังหวัดละ ๑ คน ด้วยระบบการนับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา รวม ๗๖ คน และอีกระบบหนึ่ง ๗๔ คน มาจากการสรรหา คือให้องค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีคุณลักษณะตามเงื่อนไขที่กำหนดเสนอชื่อ และให้มีคณะกรรมการสรรหา ๗ คน จากองค์กรอิสระและศาล พิจารณาคัดเลือกให้เหลือ ๗๔ คน แล้วเสนอแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ยังมีข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางว่าเหมาะสมหรือไม่ ป้องกันและแก้ปัญหา “การซื้อเสียง” และ “ทุจริตการเลือกตั้ง” ได้จริงหรือไม่ และที่สำคัญจะทำให้การเลือกตั้ง “บริสุทธิ์และยุติธรรม” นำไปสู่การเกิด “ตัวแทน” ที่ชอบธรรมของประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตยได้จริงหรือไม่





๒) ภายใต้บรรยากาศการเลือกตั้งที่มีขึ้น คนไทยยังมีความสับสนในสถานการณ์ทางการเมือง เพราะในมิติหนึ่งยังมีการเผชิญหน้ากันในหลายรูปแบบ ระหว่างฝ่ายสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับฝ่ายต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตลอดจนอิทธิพลของทหารและข้าราชการฝ่ายของ คมช. หรือคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ที่ปรับเปลี่ยนชื่อมาจากคณะรัฐประหาร คปค. ที่เข้าไปแทรกแซงและสร้างอิทธิพลในกระบวนการการเลือกตั้งในหลาย ๆ วิธีการ

ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ก็สามารถคาดการณ์ได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และฝ่ายสนับสนุน จะต้องหาทางเอาชนะการเลือกตั้งทั่วไปให้ได้ คือต้องสามารถเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลให้ได้อีกครั้ง เพราะจะสามารถทำให้สถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนไปสู่ทางบวก หรือเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนได้มากขึ้น และที่สำคัญ พ.ต.ท.ทักษิณ จะสามารถเดินทางกลับประเทศได้อย่างมีศักดิ์ศรีและค่อย ๆ หาวิธีการใช้อำนาจ “ลบล้างมลทินและข้อกล่าวหาต่าง ๆ จากฝ่ายตรงข้าม” ที่มีมาตลอดเกือบ ๒ ปี

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ “ฝ่ายนิยมทักษิณ” จึงทำให้ผู้สนับสนุนเข้าใจว่าเป็น “เดิมพันทักษิณ” มากกว่าเป็น “วิกฤตของประเทศชาติ” ถ้าฝ่ายตนชนะก็เป็นการยิงปืนนัดเดียวได้นกสองตัว คือ การช่วยเหลือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และการล้มเลิกระบอบรัฐประหาร ซึ่งหมายถึงการที่จะได้มาyardิและความหวังเดิม ๆ ที่พรรคไทยรักไทยเคยเสนอไว้กลับมา

๓) พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นและพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมีทั้งชื่อเก่าและชื่อใหม่ บางส่วนแตกแยกออกไปจากพรรคไทยรักไทยเดิม บางส่วนรวมกันขึ้นมาในแบบ “เฉพาะกิจ” คือ “เฉพาะเพื่อการเลือกตั้งครั้งนี้” ส่วนพรรคในชื่อเดิม คือ ประชาธิปัตย์ หัวหน้าพรรคคนใหม่ คือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และเลขาธิการพรรคคือ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้พยายามรณรงค์หาเงินทุนเข้าพรรคให้มากขึ้น พยายามชักชวน “นายทุน” รายใหญ่เข้าสู่พรรค และสร้างพันธมิตรกับฝ่ายที่ไม่เอาทักษิณอย่างกว้างขวาง พร้อม ๆ กับเสนอนโยบายไปในทาง “ประชานิยม” คือ





การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้การศึกษาฟรี รักษาพยาบาลฟรี ช่วยเหลือ การเกษตรและยกระดับราคาสินค้าเกษตรให้สูงขึ้น แก้ปัญหาความยากจน ส่งเสริมการลงทุน ส่งเสริมทั้งการค้าเสรีและเศรษฐกิจพอเพียง ในลักษณะเดียวกันกับทุกพรรค หรือ ในแนวทางนโยบายที่พรรคไทยรักไทยเคยนำเสนอและทำมาแล้วทั้งสิ้น

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งครั้งนี้ก็คือ “พรรคทุน” หรือพรรคที่มีนายทุนรายใหญ่สังกัดอยู่ในพรรค และมีเงินทุนจำนวนมากที่จะใช้ในการเลือกตั้ง ยังเป็นพรรคที่ส่งผู้สมัครได้จำนวนมาก สามารถรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ สามารถชักชวนเอานักการเมืองและบุคคลที่มี ศักยภาพสูงที่จะชนะการเลือกตั้งลงสมัครได้มาก สามารถจัดตั้งระบบหัวคะแนนได้ อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง สามารถระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะทำให้รวบรวมคะแนนเสียงได้อย่างเป็นกอบเป็นกำได้อย่างดี และมีโอกาสสูงมาก ที่จะชนะการเลือกตั้งในเขตเป้าหมายมาได้อย่างเต็มที่ ส่วน “พรรคไม่มีทุนหรือทุนน้อย” ก็หมดโอกาสที่จะได้คะแนนหรือแม้แต่จะจัดหาผู้สมัครที่มีศักยภาพมากพอเข้าแข่งขัน ในการเลือกตั้งครั้งนี้

การเลือกตั้งที่มีแต่พรรคทุนฝ่ายเดียวสามารถรวบรวมคะแนนเสียงได้อย่าง เป็นกอบเป็นกำ จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งและดึงเครียดทางการเมือง ที่เป็นอยู่ได้หรือไม่

๔) คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. จำนวน ๕ คน ที่ควบคุม ตรวจสอบและจัดการการเลือกตั้งในครั้งนี้ ยังอ่อนประสบการณ์ ขาดความรู้ความเข้าใจ ในสาระที่แท้จริงของการเมืองไทย เพราะมาจากฝ่ายตุลาการ นอกจากนั้น ยังขาด กลไกและปัจจัยสนับสนุนในการดำเนินการให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมจริง เพราะ ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล บุคลากรและผู้ทำงานช่วยเหลือจากหน่วยงานและ องค์กรอื่น ๆ หลายฝ่าย และที่สำคัญยังไม่สามารถทำให้ภาคสังคมส่วนใหญ่เชื่อถือ ศรัทธา และไว้วางใจ กกต. ได้ และยังทำงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อเนื่องมา กกต.





ทั้ง ๕ คน ก็มีความคิดเห็นแตกต่างกันมากในหลาย ๆ ประเด็น จนนำไปสู่การขาดเอกภาพในการทำงานอย่างเด่นชัด และส่งผลให้องค์กรขาดพลังในการผลักดันให้การเลือกตั้งสะอาดและโปร่งใสได้อย่างแท้จริง

เหตุนี้ สาธารณะและเจตนารมณ์หลัก ๆ ในมาตรา ๒๓๕ - ๒๔๑ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ต้องให้เกิด “การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม” จึงเป็นสิ่งที่น่าเคลือบแคลงอย่างมากว่าการเลือกตั้งระดับชาติในปลายปี ๒๕๕๐ และต้นปี ๒๕๕๑ จะเป็นไปเช่นนั้นหรือไม่ ถ้าไม่เป็นเช่นนั้นแล้วจะนำไปสู่ปัญหาความไม่ชอบธรรมทางการเมืองหรือไม่อย่างไร

๕) การเลือกตั้งครั้งนี้ แทบไม่มีความหวังต่อความเปลี่ยนแปลงการเมือง จากความไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่การสร้างประชาธิปไตยได้เลย การเลือกตั้งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การหมดอำนาจและอิทธิพลของ คมช. และรัฐบาลรักษาการที่มี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และการกลับมามีอำนาจและอิทธิพลครั้งใหม่ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พวกพ้องและบริวารหลายพรรคหลายกลุ่มการเมืองที่เคย “ดีจาก” หรือ “หันหลัง” ให้ พ.ต.ท.ทักษิณ หลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมใหม่หรือกลับไปสู่พฤติกรรมเดิม ๆ ด้วยการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคพลังประชาชน

คำถามที่น่าสนใจในการแสวงหาคำตอบหรือทำความเข้าใจให้มากขึ้น มีหลายประเด็น ที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ อะไรคือเงื่อนไขหรือปัญหาสำคัญของการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ทำให้การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๐ และการเลือกตั้ง ส.ว. พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่สามารถจะปูทางไปสู่การสร้างประชาธิปไตยของไทยได้ และทำไมโครงสร้างและกลไกรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถปรับเปลี่ยนเงื่อนไขหรือปัญหาเหล่านั้นให้เอื้อต่อการสร้างประชาธิปไตยได้

ผู้เขียน ไม่ถามคำถามในประเด็นก่อนคำถามข้างต้น คือ การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๐ และการเลือกตั้ง ส.ว. พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายใต้รัฐธรรมนูญจะสามารถปูทาง





ไปสู่การสร้างประชาธิปไตยไทยได้หรือไม่ เพราะคำถามดังกล่าวนี้มีคำตอบอยู่ในตัวเองแล้ว และยิ่งพบเงื่อนไขหรือพฤติกรรมของนักการเมืองที่ได้ตำแหน่งภายหลังการเลือกตั้งที่เป็นไปในทางทำลาย กฎ กติกา เพื่อหวังอำนาจ และเมื่อได้อำนาจมาก็ใช้ไปในทางสร้างอิทธิพลเหนือคนกลุ่มต่าง ๆ ที่เห็นได้ชัดเจนคือ “อำนาจเอื้อประโยชน์ให้ตนเอง และพวกพ้องและอำนาจกดขี่คุกคามและจำกัดผลประโยชน์ของฝ่ายตรงข้าม”

กรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์

“การเมือง การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญและกระบวนการก่อเกิด-ทำลาย ประชาธิปไตย”



การเลือกตั้ง (election) เป็นระบบและกระบวนการหนึ่งของระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็ระบบการเมืองประชาธิปไตยและระบบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงไม่ได้เป็นประชาธิปไตยในตัวของมันเอง แต่การเลือกตั้งจะเป็นประชาธิปไตยรวมทั้งเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการเปลี่ยนแปลงหรือการสร้างประชาธิปไตย (Democratization) ได้ จำเป็นต้องมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นประชาธิปไตยเกื้อหนุน ทั้งส่วนที่กำหนดระบบและโครงสร้างหลักทางการเมืองและด้านแนวคิดและวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในสังคมโดยรวม

โดยกว้าง ๆ “การเมือง” (politics)^๕ มีความหมายเกี่ยวข้องกับ ความคิด (ideas) และกิจกรรมต่าง ๆ (activities) ที่เกี่ยวข้องกับการได้รับและการใช้อำนาจ (power) ในประเทศใด ๆ ก็ตาม หรือเป็นวิถีทางในการปกครอง (ruling) ในสังคมที่มีแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ โดยกระบวนการ (process) ของการอภิปรายกันอย่างอิสระและปราศจากความรุนแรง (violence) ใด ๆ และยังเป็น การแสดงให้เห็นว่าใคร (คนในสังคม) ได้รับ

^๕ประมวลสรุปมาจาก Longman Exams Dictionary (Essex : Pearson Education Limited, 2006) p. 1176 และ Stephen D.Tansey, *Politics : the Basics* (New York: Routledge, 2004), pp.3 - 5





อะไร (what) เมื่อใด (when) และอย่างไร (how) ด้วยวิถีทางของการใช้อำนาจ
อันชอบธรรมหรือสิทธิอำนาจ (authoritative) ในการจัดสรรแบ่งปัน (allocation)
สิ่งที่มีคุณค่า (value) ต่าง ๆ ที่จะมีผลให้การขับเคลื่อนกันระหว่างคนในสังคม
(man moving man)

เหตุนี้ การเมืองจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม
ในเชิงอำนาจและเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจทางด้านการปกครองเพื่อการจัดสรรแบ่งปัน
สิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายใต้อำนาจหรือเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ที่มี
สภาพบังคับและอาจจำกัดสิทธิบางอย่างของคนในสังคม

การเมืองที่ดีจึงมีการใช้อำนาจและการตัดสินใจที่มีความชอบธรรมและ
นำสังคมไปสู่ความสุข สงบ มั่นคง ความชั่วร้ายของการเมืองสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อ
ผู้ปกครองที่มีอำนาจบิดเบือนการใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง
เมื่อเกิดการต่อต้านก็พยายามทุกวิถีทางที่จะรักษาอำนาจ อิทธิพลและผลประโยชน์ของ
ตนเองไว้ จนทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางด้านต่าง ๆ ของคนในสังคมขยายตัวออกไป
หรือทวีความขัดแย้งมากขึ้น และการนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อ
ความสุข ความสงบและความมั่นคงของคนในสังคม “คน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ชนชั้น
นำทางการเมือง (political elites) เป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งในระบบการเมือง
มีความสำคัญยิ่งกว่าระบบและโครงสร้างทุกส่วนของการเมือง ถ้าชนชั้นนำมีขอบเขต
ของผลประโยชน์เฉพาะของตนเองและผู้ใกล้ชิดน้อยและชัดเจนไม่ใช้อำนาจบิดเบือน
เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องแล้ว การเมืองก็อาจมีโอกาสนำพัฒนาให้ก้าวหน้า
มั่นคง มีประสิทธิภาพและความชอบธรรมในระดับสูงได้ แต่ถ้าชนชั้นนำคิดมีขอบ
กอบโกย และบิดเบือนใช้อำนาจในการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องและกดขี่
คุกคามฝ่ายที่ต่อต้าน การเมืองก็จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงจนก่อเกิด
ความปั่นป่วนวุ่นวายต่อทุกส่วนในสังคม





รูปแบบหนึ่งของระบบการเมืองที่เริ่มต้นพัฒนากันมาในยุโรปตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ หรือกว่า ๒๐๐ ปีมาแล้ว และกระแสโลกปัจจุบันในตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ก็โน้มเอียงและเปลี่ยนไปสู่การเมืองในแนวทางนี้มากขึ้นยิ่งกว่ายุคใด ๆ ในรอบกว่า ๒๐๐ ปีดังกล่าว ก็คือการเมืองประชาธิปไตย ในกรณีของไทย ประชาธิปไตยเริ่มถูกนำเข้าสู่การพิจารณาอย่างเป็นทางการของชนชั้นนำในศูนย์กลางอำนาจเป็นครั้งแรกเมื่อกว่า ๑๒๓ ปีที่ผ่านมาแล้ว ในที่สุดที่เกิดการ “ออมชอม” กันในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเพื่อเริ่มปรับระบบการเมืองรวมศูนย์อำนาจมาสู่รูปแบบประชาธิปไตยรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ หรือกว่า ๗๖ ปีที่แล้ว แต่เนื่องจากแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยยังไม่ “ตกผลึก” ในความคิดที่แท้จริงของชนชั้นนำไทย และยังไม่มีฐานความรู้ที่ชัดเจนในหมู่คนไทยทั้งหลาย การเมืองในรอบกว่า ๗๖ ปี จึงเป็นการต่อสู้และแย่งชิงอำนาจกันในกลุ่มชนชั้นนำ โดยการอ้างอิงหลักการแห่งอำนาจรัฐเหนือกว่าหลักการประชาธิปไตยมาโดยตลอดการอ้างอิงหลักการประชาธิปไตยในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ก็เป็นเพียงการอ้างความชอบธรรม (ที่ขาดความชอบธรรม) ให้กับวิธีการใช้เงินซื้ออำนาจ (ตำแหน่ง) หรือการบิดเบือนประชาธิปไตยด้วยกลไกธนาคิปไตย (Plutocracy) หรือการเมืองเรื่องเงินเพื่อเงินจนประชาธิปไตยกลายเป็นพันธุ์ออกไปสู่แนวทางประชาธิปไตยเชิงเผด็จการและอ่อนด้อยยิ่งกว่าเผด็จการอำมาตยาธิปไตยในเกือบทุกด้าน

ประชาธิปไตย หรือ Democracy ความหมายตามศัพท์หมายถึง (๑) ระบบการปกครองหรือรัฐบาลที่มาจากพลเมืองเป็นผู้ลงคะแนน (Vote) เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งในรัฐบาล (๒) ประเทศใดก็ตามที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนของประเทศนั้น และ (๓) ระบบหรือสถานการณ์หนึ่งที่ทุกคนเท่าเทียมกัน (equal) และมีสิทธิ (right) ในการลงคะแนนและทำการตัดสินใจ (decisions)*

* Longman Exams Dictionary, op.cit., p. 392.





อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในตัวเองและปัญหาในเชิงของการประยุกต์ไปสู่การปฏิบัติมากมายและซับซ้อน ซึ่งก็คือปัญหาในเชิงอุดมคติ (ideals) ของประชาธิปไตยเอง กับปัญหาในส่วนผู้คนในสังคมที่ศึกษาและนำเอาประชาธิปไตยไปปฏิบัติเพราะเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ ค่านิยมเชิงวัฒนธรรม และสภาพการณ์ทางการเมืองในสังคมทั้งในด้านเงื่อนไขและขัดแย้งกับประชาธิปไตยแตกต่างกันมากมายและหลากหลาย

Ricardo Blaug กับ John Schwarzmantel^๑ พยายามอธิบายคำถามสำคัญที่ว่า “อะไรคือประชาธิปไตย” โดยพิจารณาจากรายละเอียดอุดมคติเชิงประชาธิปไตยตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นในยุคนครรัฐเอเธนส์ของกรีกมาจนถึงทฤษฎีประชาธิปไตยยุคปัจจุบัน โดยพยายามค้นหาคำตอบในกรอบคำถาม ๒ คำถามคือ หนึ่ง มีแก่น (Core) ของอุดมคติประชาธิปไตยอยู่หรือไม่และคืออะไร สอง อะไรคือแนวทางของปัญหาของประชาธิปไตยและทำไมจึงมีความขัดแย้งมากมายทั้งในเชิงการใช้สติปัญญาและแนวคิดที่จริงจัง (intellectual) และเชิงการเมือง (political) ต่ออุดมคติต่าง ๆ ดังกล่าว

แนวทางคำตอบ ประการแรก จากหลักการหรือการยืนยันของเพริเคลิส (Pericles' affirmation) คุณค่าของประชาธิปไตยในช่วงที่นครรัฐเอเธนส์กำลังทำสงครามกับฝ่ายตรงข้ามเพื่อครอบครองเหนือ Peloponnese พบว่า บุคคลที่นำทางจารีตนิยมแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยทั้งหลายเหล่านั้นก็ไม่ใช่ นักประชาธิปไตย (democrats) ที่แท้จริง ถ้านักประชาธิปไตยหมายถึง ผู้ที่ให้การยอมรับสังคมประชาธิปไตยว่าเป็นสังคมที่มีลักษณะเฉพาะและตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการคุณค่าความเสมอภาคของมนุษย์ทุกคน และหลายคนยังทำให้ประชาธิปไตยเลวร้ายลงไปสู่รูปแบบทรราชอีกด้วย ดังกรณีของ Mill และ de Tocqueville เป็นต้น เพราะต่างก็ยืนยันและยอมรับการก่อเกิดระเบียบทางการเมืองประชาธิปไตยใหม่ และแม้ว่าบางคนได้สดุดีประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบที่ดีที่สุดสามารถเป็นไปได้ เช่น Pericles และ J.J. Rousseau เป็นต้น

^๑ โปรดดู Ricardo Blaug and John Schwarzmantel, Edited, *Democracy : A Reader* (New York : Columbia University Press, 2000), pp. 3 - 18.

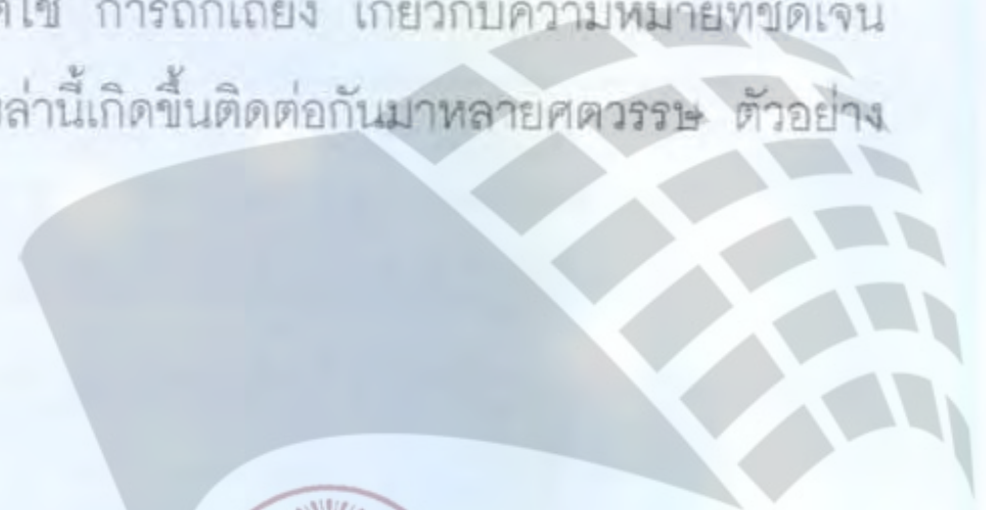




แต่มีผู้ให้ความเห็นหลายคนระบุว่า ระหว่างรูปแบบของ “ประชาธิปไตย” ที่คนเหล่านี้สนับสนุนยังห่างไกลความเป็นลักษณะเฉพาะ (ประชาธิปไตย) และการปราศจากทาสกรณีย์ Pericles ยังกีดกันสตรีและคนต่างชาติ และกรณีย์ Rousseau ก็ยังสร้างกรอบกันผู้หญิงออกไปจากความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย

ประการที่สอง พบว่า อุดมคติประชาธิปไตยยังไม่เคยเกิดการยอมรับอย่างเป็นทางการ ผู้ที่มองว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ดี เช่น Marxism และ Feminism เป็นต้น ก็ยังวิพากษ์วิจารณ์ว่าประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจริงยังห่างไกลจากอุดมคติอยู่มาก ส่วนนักวิจารณ์เชิงอำนาจนิยม (authoritarianism) และชนชั้นนำ (elitist) ต่างก็ปฏิเสธว่าอุดมคติประชาธิปไตยไม่มีอยู่จริง คนกลุ่มนี้มองว่าไม่มีความเป็นจริง กรณีย์ที่ประชาชนทั่วไปจะทำการเรียกร้องต่าง ๆ และเสียงวิจารณ์เหล่านี้ยังเป็นการสะท้อนเสียงของบรรดาผู้คนในยุคปัจจุบันที่พิจารณาว่าประชาธิปไตยไม่สามารถรับมือกับการท้าทายของเทคโนโลยีใหม่ ๆ และโลกาภิวัตน์ได้ พวกลัทธิสงสัยความถูกต้องนิยม (scepticism) อย่างเช่น อิสลาม และผู้ที่ประเมิณในประเด็นสำคัญก็มองว่าประชาธิปไตยเป็นผลผลิตของความศิวิไลซ์ (civilization) ที่เป็นลักษณะเฉพาะที่มาจากยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือซึ่งไม่อาจปลูกฝังให้เกิดเป็นจริงได้ในวัฒนธรรมอื่น ๆ หรือเป็นการโจมตีว่าประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งในการขยายและกระจายลัทธิความเป็นศูนย์กลางของยุโรป (Eurocentrism) ออกมา และประเด็นเหล่านี้ก็กลายเป็นคำถามต่อสมมติฐานที่เป็นพื้นฐานหลายอย่างของตะวันตก เกี่ยวกับลัทธิปัจเจกชนนิยม (individualism) หลักการเหตุผล (rationality) และอิสระ (autonomy) ของปัจเจกบุคคล

หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย (ตะวันตก) สำคัญ ๆ ก็ได้แก่ อำนาจอธิปไตยของประชาชน (popular sovereignty) เสรีภาพ (freedom) และความเสมอภาค (equality) ซึ่งแก่นแกนประชาธิปไตยเหล่านี้ก็มีความซับซ้อนหรือมีปัญหาในตัวเองทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติใช้ การถกเถียง เกี่ยวกับความหมายที่ชัดเจนและการทำให้เกิดเป็นจริงของแนวคิดเหล่านี้เกิดขึ้นติดต่อกันมาหลายศตวรรษ ตัวอย่าง





เช่น อำนาจอธิปไตยของประชาชน ได้นำมาสู่ประเด็นปัญหาว่า “ใครเป็นประชาชน (people)” ที่แท้จริง หรือคำถามที่ว่า มีใครบ้างอยู่ในขอบเขตของชุมชนประชาธิปไตย รวมทั้งมีอะไรบ้างในขอบเขตขององค์กรพลเมือง (citizen) หรือ มนุษย์ทุกคนในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีเหตุผลจะถูกรวมเข้าเป็นองค์ประกอบพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยทั้งหมด ถ้าเช่นนั้นก็ค่อนข้างอุดมคติและผู้นำทางการเมืองและพลเมืองแห่งประชาธิปไตยทั้งหมดมักยกเอามาอ้างอิงกันอยู่เสมอ

นอกจากนี้ ยังมีคำถามพื้นฐานที่ตอบให้ชัดเจนได้ยากอีกหลายประเด็น อาทิ เช่น มนุษย์ทุกคนมีเหตุผลหรือไม่ ทุกคนมีเหตุผลที่เท่าเทียมหรือไม่ และตามที่นักคิดชั้นนำ ตั้งแต่ Plato ต่อเนื่องมาอีกหลายคนได้เสนอแนวคิดและแนวทางไว้ว่า ถ้าบางคนมีคุณสมบัติดีกว่าคนอื่นและมีความสามารถทางความรู้ในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมืองและการปกครองมากกว่า พวกเขาควรจะได้รับบทบาทที่สำคัญกว่าใคร ๆ ในชีวิตการเมืองหรือไม่ หรือตามที่นักคิดแนวเสรีนิยมอย่าง Madison Mill และ de Tocqueville ได้ตั้งข้อสงสัยไว้ว่า มันคืออะไร ถ้า “ประชาชน” ในนิยามอย่างไรก็ตาม เลือกที่จะใช้อธิปไตยที่มีอยู่ในลักษณะเป็นทรราช (tyrannising) หรือข่มเหงรังแก (victimising) ต่อคนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเชิงวัฒนธรรม ศาสนา หรือเชื้อชาติก็ตาม ดังกรณีตัวอย่างยูคานาซีเยอร์มัน รวันดา ถึงโคโซโว รวมทั้งติมอร์ตะวันออกและในอีกหลายประเทศ

ถ้าดูตามอุดมคติประชาธิปไตยที่มีพื้นฐานจากกลุ่มแนวคิดหลัก ๆ ก็ก็นำสู่คำถามเกี่ยวกับความหมายของแนวคิดและการตัดสินความถูกต้องของแนวคิดเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น อะไรคือ “ความเป็นอิสระ” หรือ การตัดสินหรือการกำหนดด้วยตนเอง ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการทำการตัดสินใจด้วยตนเองหรือไม่ และอะไรเป็นวิธีการปฏิบัติในเงื่อนไขของการเมืองยุคนี้ คุณค่าประชาธิปไตย (democratic values) เกิดมาจากทัศนะตามธรรมชาติของมนุษย์โดยเฉพาะที่ถูกระบุว่าเป็นสังคมตะวันตกหรือไม่ ในประเด็นนี้ Blaug กับ Schwarzmantel มีทัศนะว่าประชาธิปไตยอาจมาจากพื้นฐานของค่านิยมที่แน่นอนบางอย่าง คือ ลัทธิพลอดิทธิพลทางศาสนาหรือทางโลกนิยม





(secularism) และความมุ่งมั่น (และความสามารถ) ในการประนีประนอม (compromise) ซึ่งมักจะเกิดมาจากประวัติศาสตร์เฉพาะด้านและเงื่อนไขของชุดทางสังคมที่เข้ากันได้ดีกับสังคมตะวันตก แต่ก็ไม่เป็นจริงในสังคมส่วนใหญ่ของโลกปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ความยุ่งยากของการที่ค่านิยมและการปฏิบัติทางประชาธิปไตยจะก่อตัวขึ้นได้ในบางภูมิภาคของโลก สิ่งนี้ก็ไม่ได้ทำลายข้ออ้างในความเป็น "คุณค่าสากล" (universal value) ของประชาธิปไตย ดังที่ Amartya Sen^๗ ถกกว่า ประชาธิปไตยมีความสำคัญในฐานะเป็นส่วนหนึ่งตามธรรมชาติชีวิตมนุษย์ การกีดกันใครก็ตามออกไปจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในชุมชนถือเป็นการทำร้ายมนุษย์อย่างรุนแรง ดังนั้น ประชาธิปไตย จึงมีบทบาทสากลในการป้องกันการบิดเบือนอำนาจ (abuse of power) และช่วยเหลือประชาชนทำการจัดรูปแบบและทำความเข้าใจถึงความต้องการ (needs) สิทธิ (rights) และหน้าที่ (duties) ของตนเอง

Blaug กับ Schwarzmantel ได้สรุปว่า อุดมคติของประชาธิปไตยจึงมี ปัญหาทั้งในแง่ของความหมายและแง่ของการตัดสินความถูกต้อง รวมทั้งปัญหาในด้าน วิถีทางและขอบเขตที่จะทำให้เกิดเป็นจริงในทางปฏิบัติ

ในประเด็นปัญหาการทำให้ประชาธิปไตยเป็นจริงในทางปฏิบัติ นักคิดบางคนอาจอ้างได้ว่าวิธีการปฏิบัติ และสถาบันต่าง ๆ ของประชาธิปไตยเสรีนิยมในยุคนี้คือ ตัวแบบหรือตัวอย่างของสิ่งที่เป็ประชาธิปไตยภายใต้เงื่อนไขความใหญ่โตของสังคม การเมืองซึ่งมีพื้นฐานแตกต่างมากมาจากกรอบการทำงานของนครรัฐในยุคกรีกโบราณ ดังนั้น สถาบันสมัยใหม่ที่จัดโครงสร้างพรรคการเมือง การเลือกตั้งตามวาระและการ ปฏิบัติงานของกลุ่มกดดันเหล่านี้ ประชาธิปไตยจึงทำงานเสมือนเป็นกลไก (mechanism) ดังที่ Schumpeter^๘ ให้แนวคิดว่า กลไกจัดเตรียมการแข่งขันสถาบันเพื่อให้บรรลุถึงการ

^๗ โปรดดู Amartya Sen, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, 10, Number 3, July 1999, pp. 3 - 17.

^๘ โปรดดู Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London, George Allen Unwin) (1943), p. 269 อ้างถึงใน Ricardo Blaug and John Schwarzmantel, Edited, *Democracy : A Reader*, op.cit, p. ๖.





ตัดสินใจทางการเมืองโดยวิธีการต่อสู้เชิงแข่งขัน (competitive struggle) ให้ได้คะแนนเสียง (vote) จากประชาชน

แนวคิดดังกล่าวมาข้างต้น ก็มีประเด็นที่ท้าทายที่สำคัญอยู่ ๒ ส่วน

ประเด็นแรก คำถามเกี่ยวกับหน่วย (unit) หรือกรอบการทำงาน (framework) ทางการเมืองที่กฎประชาธิปไตย (democratic rule) สามารถเกิดขึ้นได้ ทฤษฎีประชาธิปไตยคลาสสิกของกรีกโบราณวางอยู่บน “นครรัฐ” (city-state) หรือ polis เป็นหน่วยการปกครองของประชาชน (popular rule) และตามที่ Dahl^๕ ให้แนวคิดไว้ว่า การเปลี่ยนรูปแบบที่ยิ่งใหญ่ของความเป็นสมัยใหม่ (modernity) ก็คือการจัดตั้งการปกครองประชาธิปไตยขึ้นในรัฐชาติ (nation-state) ขนาดใหญ่ ซึ่งประเด็นเงื่อนไขทางการเมืองยุคนี้ที่เกิดปัญหาสำคัญหลายอย่างเกี่ยวกับความเหมาะสมของหน่วยในการปกครองประชาธิปไตย คำถามแรกสุดคือ ประเด็นเกี่ยวกับรัฐชาติ ถ้าเป็นหน่วยที่กำหนดให้มีสิทธิแห่งความเป็นพลเมืองและรักษาสีทึบนี้ไว้ คำถามคือ อะไรคือพื้นฐานของชาติและใครเป็นสมาชิกพลเมืองของชาติกลุ่มเชื้อชาติถือเป็นสมาชิกหรือไม่ หลายประเทศในยุคหลังลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังสร้างประชาธิปไตยใหม่กำลังเผชิญปัญหาเรื่องนี้อย่างรุนแรง หรือประชาธิปไตยต้องมีวัฒนธรรมร่วมกันมีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างเดียวกัน และถ้าขาดสิ่งเหล่านี้ (รวมทั้งภาษาเดียวกัน) จะทำให้โอกาสของการเมืองประชาธิปไตยอ่อนแอลงหรือไม่

คำถามต่อมา รัฐชาติจะเป็นกรอบการทำงานหลักของการเมืองประชาธิปไตยต่อไปหรือไม่ ประเด็นโลกาภิวัตน์ (globalization) และแนวทางที่อำนาจ (power) ได้เคลื่อนย้ายออกไปจากรัฐชาติจะมีผลให้ประชาธิปไตยต้องประสบปัญหาหรือไม่ คือขยายกว้างออกไปเป็น “ประชาธิปไตยสากลโลก” (cosmopolitan democracy) และในอีกด้านหนึ่ง จากปัญหาช่องว่างระหว่างอุดมคติกับความเป็นจริงของประชาธิปไตย ก็มีข้อเสนอแนะให้เน้นไปที่สถาบันที่มีการจัดโครงสร้างของการเมืองแห่งชาติที่ผูกมัดเอา

^๕ โปรดดู Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven, Ct and London : Yale University Press, 1989), p. 23. อ้างถึงใน Ricardo Blaug and John Schwarzmantel, *ibid.*, p. ๑.





พลเมืองเข้าสู่พื้นที่อื่น ๆ และความเป็นไปได้ในการเมืองแบบมีส่วนร่วม ในการเน้นสนใจที่ประชาสังคม (civil society) ประชาธิปไตยจุลภาค (micro democracy) สถานที่ทำงาน ครอบครัว หรืออาจเรียกว่า เจ้าของหรือผู้จัดตั้งสมาคมต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดสังคมสมัยใหม่ที่ซับซ้อน ส่วนนี้ก็จะเป็นที่และโครงสร้างใหม่ของประชาธิปไตยที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจ

การอภิปรายในความเป็นไปได้ของการขยายขอบเขตประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ได้นำมาสู่ข้อสรุปที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งคือ ยุคศตวรรษที่ ๑๙ ประชาธิปไตยอยู่ในรูปของขบวนการปฏิวัติ (revolutionary movement) กวาดเอา “การเมืองเก่า” ออกไปและได้ทำการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการเมืองและสังคม ศตวรรษที่ ๒๐ เป็นการริเริ่มประชาธิปไตยก้าวหน้า (radical democracy) มุ่งในการปรับเปลี่ยนใหม่อีกครั้งเพื่อปลดปล่อยประชาธิปไตยจากกรอบการทำงานที่จำกัดบางอย่างของรัฐชาติและโครงสร้างทางการเมือง สถาบันราชการและสถาบันตัวแทน (bureaucratic and representative institutions)



ประเด็นที่สอง ที่สัมพันธ์กับการทำให้เกิดเป็นไปได้อย่างจริงของประชาธิปไตย เกี่ยวกับการรวมส่วนน้อยเข้ากับส่วนใหญ่ (inclusion) กับกีดกันเฉพาะของคนบางกลุ่ม (exclusion) คำถามคือ ใครบ้างเป็นพลเมือง พลเมืองมีอำนาจอะไรบ้าง จะทำอย่างไร (How to) จึงจะสามารถเพิ่มอำนาจให้กับประชาชน (empowered) ในการทำให้อุดมคติประชาธิปไตยเป็นจริงขึ้นมาได้ ตามการเปลี่ยนแปลงของประวัติศาสตร์ เหตุการณ์การต่อสู้เชิงประชาธิปไตยในแต่ละยุคเป็นส่วนหนึ่งในการขยายตัวในขอบเขตขององค์พลเมืองจากการกำจัดการอำนาจ (ทางการเมือง) ไว้ที่พื้นฐานทางทรัพย์สิน เพศ ความสามารถทางสติปัญญา และชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติ Mills ได้วิจารณ์ประชาธิปไตยโดยพูดถึง “สัญญาทางเชื้อชาติ” (racial contract) เป็นปัจจัยเกื้อหนุนประชาธิปไตยสมัยใหม่ “สัญญาทางเชื้อชาติ” นี้เอง ค่อย ๆ ลดความเข้มแข็งของการรวมส่วนน้อยกับส่วนใหญ่มากขึ้นตามที่สาธารณชนรับรู้ในความเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ ประชาธิปไตยเสรีนิยมสมัยใหม่





อ้างว่า รวมเอาคนทุกส่วนเข้าด้วยกันและเป็นสากล แต่ถ้าเหตุผลที่สำคัญนี้ถูกต้อง ก็ได้เกิดการลดคุณค่าลงอย่างรุนแรงโดยการกีดกันผู้คนที่ไม่ใช่ผิวขาวรวมทั้งชนกลุ่มน้อย ออกอย่างเป็นระบบจากเป็นพลเมืองที่แท้จริง ในตรรกะเดียวกันนี้ ก็ได้มีการแบ่งแยกกันอย่างใหญ่หลวงระหว่างผู้มีฐานะพลเมืองสมบูรณ์ของสังคมประชาธิปไตยที่มีวัฒนธรรมสาธารณชนร่วมกันและได้ใช้สิทธิของตนเองกับบรรดาบุคคลที่เป็นคนงานต่างชาติ ผู้ที่เป็น "ผู้อยู่อาศัยในสังคม" หรือ denizen มากกว่าเป็น "พลเมือง" หรือ citizens หรือบรรดาผู้ที่อยู่ในชนชั้นสังคมต่ำสุด (underclass) ของประชาชนทั้งหมด ประกอบอาชีพเล็ก ๆ น้อย ๆ และลดคุณค่าลง และไม่ได้รับสถานะพลเมืองที่เป็นประโยชน์สมบูรณ์

Dahl^{๑๑} พิจารณาประชาธิปไตยเชิงอุดมคติ และพยายามอธิบายคำถามที่ว่า อะไรคือประชาธิปไตย ด้วยการเสนอเกณฑ์สำคัญสำหรับกระบวนการเชิงประชาธิปไตยไว้ ๕ เกณฑ์คือ

๑) การมีส่วนร่วมอย่างมีผลจริงจัง (effective participation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการทางนโยบาย (policy) สมาชิกของสมาคมต้องมีความเท่าเทียมกันในโอกาสนำเสนอความคิดต่อสมาชิกอื่น ๆ ว่าต้องการนโยบายอะไร

๒) ความเสมอภาคในการออกเสียง (vote equality) ในโอกาสที่จะต้องมีการตัดสินใจนโยบายขั้นสุดท้าย สมาชิกทุกคนจะต้องมีความเท่าเทียมและโอกาสที่มีผลจริงจังในการออกเสียงลงคะแนน และทุกคะแนนต้องถูกนับอย่างเท่าเทียมกัน

๓) ความเข้าใจอย่างชัดแจ้ง (enlightened understanding) สมาชิกทุกคนจะต้องมีโอกาสอย่างจริงจังและเสมอภาคในการเรียนรู้ถึงนโยบายการเลือกที่เหมาะสมและผลสืบเนื่องที่อาจเกิดจากนโยบายเหล่านั้น

๔) การควบคุมประเด็นปัญหา (control of the agenda) สมาชิกต้องมีโอกาสโดยเฉพาะในการตัดสินใจหรือเลือกเสนอประเด็นปัญหาหรือสาระสำคัญที่รัฐบาล

^{๑๑} Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven & London : Yale University Press, 1998).





หรือองค์กรจะนำมาดำเนินการ เหตุนี้ นโยบายต่าง ๆ ของสมาคมจึงเปิดกว้างอยู่เสมอ ให้สมาชิกเปลี่ยนแปลงถ้าสมาชิกจะเลือกเปลี่ยนแปลง

๕) รวมเอาผู้ที่บรรลุนิติภาวะทุกคน (inclusion of adults) ผู้ใหญ่ที่มีถิ่นฐานถาวรต้องมีสิทธิพลเมืองสมบูรณ์ในการเกี่ยวข้องกับนโยบายในทั้ง ๔ เกณฑ์ข้างต้น

จากทั้ง ๕ เกณฑ์ข้างต้นที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในศตวรรษที่ ๒๐ จึงพบว่า ประชาธิปไตยนำไปสู่โอกาสต่าง ๆ คือ ๑) การมีส่วนร่วมอย่างมีผลจริงจัง ๒) ความเสมอภาคในการลงคะแนน ๓) ได้รับความเข้าใจอย่างแจ่มแจ้ง ๔) ได้ดำเนินการขั้นสุดท้ายในการควบคุมประเด็นปัญหา และ ๕) ผู้ใหญ่ทุกคนได้มีส่วนร่วมในฐานะสมาชิก

Dahl ยังตั้งประเด็นเพื่อคิดต่อไปว่า “ทำไมต้องเป็นประชาธิปไตย” และตอบคำถามนี้ด้วยการให้เหตุผลที่เป็นข้อดีหรือจุดเด่นที่จะบังเกิดขึ้นได้จากประชาธิปไตย คือ^{๑๑}

- | | |
|---|---|
| ๑. หลีกเลี่ยงการเกิดทรราช | (avoiding tyranny) |
| ๒. ก่อเกิดสิทธิที่จำเป็น | (essential rights) |
| ๓. อิสระภาพทั่วไป | (general freedom) |
| ๔. การกำหนดด้วยตัวเอง | (self determination) |
| ๕. อิสระทางศีลธรรม | (moral autonomy) |
| ๖. การพัฒนามนุษย์ | (human development) |
| ๗. ปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่จำเป็น | (protecting essential personal interests) |
| ๘. ความเสมอภาคทางการเมือง | (political equality) |
| นอกจากนั้น ประชาธิปไตยสมัยใหม่ ยังก่อเกิดสิ่งต่อไปนี้ด้วย คือ | |
| ๙. มุ่งแสวงหาสันติภาพ | (peace-seeking) และ |
| ๑๐. ความมั่งคั่ง | (prosperity) |

^{๑๑} Ibid.





หลังจากนั้น Dahl ก็ได้พิจารณาประชาธิปไตยที่เป็นจริง (actual democracy) โดยเริ่มต้นด้วยการเน้นพิจารณาสถาบันต่าง ๆ (institutions) ของประชาธิปไตยในวงกว้างจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๘ ต่อเนื่องมา สถาบันการเมืองที่ประชาธิปไตยในขอบเขตกว้างจะต้องมี คือ^{๑๑}

หนึ่ง - การเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร (elected officials) เพราะบุคคลที่มาจากกาเลือกตั้งจะเป็นผู้ควบคุมเหนือการตัดสินใจการปกครองด้านนโยบาย ภายใต้รัฐธรรมนูญของยุคสมัยใหม่ คนเหล่านี้จึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐบาลประชาธิปไตยในระดับกว้างจึงเป็น (รัฐบาล) ตัวแทน (representative)

สอง - การเลือกตั้งอิสระ ยุติธรรมและสม่ำเสมอ (free, fair, and frequent elections) ในการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ซึ่งจะต้องปราศจากการข่มขู่บังคับ (coercion)

สาม - อิสระภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เพราะเป็นสิทธิของประชาชนจะต้องไม่มีอันตรายจากการลงโทษรุนแรง การแสดงออกในประเด็นทางการเมืองที่มีขอบเขตกว้าง รวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์ (criticism) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐบาล ระบอบ (regime) ระเบียบทางเศรษฐกิจสังคม และอุดมการณ์ ที่คนทั่วไปยึดถือกันอยู่

สี่ - การเข้าถึงแหล่งทางเลือกต่าง ๆ ของข่าวสาร (access to alternative source of information) เพราะเป็นสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงทุกทางเลือกอย่างอิสระไม่ว่าจะเป็นแหล่งข่าวที่เป็นพลเมือง ผู้เชี่ยวชาญ หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือ การสื่อสารทางไกลต่าง ๆ และอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น แหล่งข่าวสารทางเลือกอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลหรือกลุ่มการเมืองเดี่ยวใด ๆ ที่พยายามใช้สร้างอิทธิพลต่อความเชื่อและทัศนคติทางการเมืองของสาธารณชน แหล่งข่าวสารเหล่านี้ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจังโดยกฎหมาย

^{๑๑} ibid.





ห้า - อิสระในการสมาคม (associational autonomy) พลเมืองต้องมีสิทธิในการรวมกลุ่ม สมาคม และองค์กรอิสระ รวมทั้งการก่อตั้งพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ เพราะพวกเขาจะสามารถได้รับสิทธิต่าง ๆ ได้จริง รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ

หก - รวมเอาพลเมืองทุกคนเข้าเป็นส่วนหนึ่งในรัฐ (inclusive citizenship) หมายความว่า พลเมืองทุกคนต้องได้สิทธิต่าง ๆ และภายใต้การรับรองของกฎหมาย รวมทั้งสิทธิในการออกเสียงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการเลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรม สิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิที่จะแสดงออกอย่างอิสระ การจัดตั้งและมีส่วนร่วมในองค์กรทางการเมืองอย่างอิสระ สามารถเข้าถึงแหล่งข่าวสารที่อิสระ และสิทธิที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพและโอกาสต่าง ๆ ที่อาจจำเป็นต่อการทำหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในประชาธิปไตยวงกว้าง

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงรัฐบาลตัวแทนก็มีด้านมืด (dark side) คือตัวแทนพลเมืองเกิดใช้อำนาจตัดสินใจไม่ยึดกฎหมายในสิ่งสำคัญต่อสังคมมากมายหลายด้าน เพราะสิทธิอำนาจตัวแทนไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งเท่านั้น ยังมีการเลือกตั้งทางอ้อม อำนาจตัวแทนทางด้านบริหาร ข้าราชการ ผู้รับใช้สาธารณะ ผู้พิพากษา และขยายออกไปถึงองค์กรระหว่างประเทศหรือเกิดกรณีการต่อรองระหว่างชนชั้นนำฝ่ายราชการและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการควบคุมและการมีส่วนร่วมของประชาชนอ่อนแอ แต่ถ้าเป็นประชาธิปไตยจริง ชนชั้นนำข้าราชการและนักการเมืองจะไม่ใช้อำนาจที่เป็นอันตรายหรือละเมิดกฎหมาย

อีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของสถาบันประชาธิปไตยพื้นฐานก็คือรัฐธรรมนูญ (constitutions) เพราะมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย (democratization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เปลี่ยนแปลงมาสู่ประชาธิปไตยใหม่ ๆ



LIRT



Dahl ให้ความเห็นว่า รัฐธรรมนูญอาจมีความสำคัญต่อประชาธิปไตยในหลาย ๆ แนวทางคือ^{๕๓}

๑) ความมีเสถียรภาพ (stability) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสถาบันการเมืองประชาธิปไตยพื้นฐานทั้งหลาย คือ นอกจากจะวางกรอบการทำงานเชิงประชาธิปไตยของรัฐบาลแล้ว รัฐธรรมนูญยังรับประกันสิทธิจำเป็นต่าง ๆ และสิ่งสำคัญที่สถาบันการเมืองพื้นฐานจะต้องมีขึ้นด้วย

๒) สิทธิพื้นฐานต่าง ๆ (fundamental rights) โดยปกป้องคุ้มครองทั้งสิทธิเสียงข้างมากและข้างน้อย

๓) ความเป็นกลาง (neutrality) รักษาความเป็นกลางในระหว่างพลเมือง เพราะรักษาสีทธิและหน้าที่พื้นฐานต่าง ๆ ไว้ ส่วนประกอบต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญยังรับประกันให้กระบวนการในการจัดทำกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ มีความชอบธรรมจากพื้นฐานของพลเมืองหรือจากกลุ่มต่าง ๆ ของพลเมือง

๔) ความรับผิดชอบ (accountability) รัฐธรรมนูญจะให้หลักประกันในการที่พลเมืองสามารถควบคุมให้ผู้นำทางการเมืองมีความรับผิดชอบในการทำการตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ และมีกรอบเวลา "อย่างมีเหตุผล" ในการดำรงตำแหน่ง

๕) การเป็นตัวแทนที่ยุติธรรม (fair representation) ซึ่งสัมพันธ์กับอีก ๒ เกณฑ์ที่จะกล่าวถึงต่อไป

๖) การมีความเห็นชอบร่วมกันอย่างมีความรู้ (informed consensus) ในระหว่างพลเมืองกับผู้นำในการจัดทำกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพราะจะส่งเสริมให้ผู้นำทางการเมืองมีโอกาสและมีแรงจูงใจในการเจรจาต่อรอง (negotiations) การแสวงหาความเห็นชอบร่วมกัน (accommodation) และสร้างความร่วมมือ (coalition building) ที่จะช่วยเกื้อหนุนความปรองดองระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลาย

^{๕๓} Ibid.





๓) การปกครองที่มีผลจริงจัง (effective government) หมายถึงรัฐบาลกระทำสอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนเข้าใจว่าเป็นประเด็นและปัญหาใหญ่ที่กำลังเผชิญอยู่ และประชาชนก็เชื่อมั่นว่า การกระทำของรัฐบาลมีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงภาวะวิกฤต การเกิดสงคราม ความตึงเครียดระหว่างประเทศ และอื่น ๆ

๔) การตัดสินใจอย่างมีพลัง (competent decisions) ด้วยการส่งเสริมให้รัฐบาลดำเนินการด้วยความรู้ที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและเป็นประเด็นสำคัญของประเทศ

๕) ความโปร่งใสและความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง (transparency and comprehensibility) เพราะรัฐบาลต้องทำงาน โดยเปิดกว้างต่อสาธารณชนและต้องทำให้พลเมืองรับรู้และเข้าใจอย่างต่อเนื่องว่ากำลังทำอะไรและทำอย่างไร ซึ่งจะมีผลสืบเนื่องไปถึงความรับผิดชอบของผู้นำและการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

๖) การฟื้นฟูกลับมาสู่ความมั่นคงเข้มแข็งได้อีก (resiliency) ระบบรัฐบาลจึงจำเป็นต้องยืดหยุ่นและมีหลักการที่ดีที่สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้

๗) ความชอบธรรม (legitimacy) รัฐธรรมนูญต้องนำไปสู่ความชอบธรรมที่เพียงพอและส่งเสริมความจงรักภักดีในระหว่างพลเมืองและผู้นำทางการเมืองในการค้ำจุนรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญจะดำรงอยู่ได้และมีผลดีต่อสถาบันการเมืองประชาธิปไตยหรือไม่ เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ ความเข้าใจและความต้องการรัฐธรรมนูญของพลเมือง ถ้าในสังคมมีความเข้าใจและการยอมรับที่สูง (highly favorable) รัฐธรรมนูญก็มีความสำคัญและสามารถสร้างเสริมความมั่นคงเข้มแข็งให้กับสถาบันประชาธิปไตยอื่น ๆ ได้ดี ถ้าเงื่อนไขนี้เป็นไปในทางตรงกันข้ามในบางสังคม รัฐธรรมนูญก็มักล้มเหลวและไม่อาจเพิ่มความเข้มแข็งให้กับสถาบันประชาธิปไตยใด ๆ ได้ สำหรับสังคมที่มีเงื่อนไขผสมผสานกันระหว่างการยอมรับกับไม่ยอมรับ (unfavorable) อาจ





จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญที่ออกแบบและจัดทำอย่างดีจึงจะสามารถช่วยสถาบันประชาธิปไตยให้อยู่รอดได้^{๕๒}

Dahl^{๕๓} ยังได้อธิบายถึงประเด็นสำคัญของสถาบันประชาธิปไตย ๒ สถาบันที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้งกันอย่างมากคือ พรรคการเมือง (political party) กับ ระบบการเลือกตั้ง (electoral systems) ระบบการเลือกตั้งมีอยู่หลายระบบ เพราะยังไม่มีระบบใดให้ความพอใจต่อทุกเกณฑ์ที่สำคัญ ที่เราหวังถึงเหตุผลในการตัดสินใจเลือกตั้งตัวอย่างใน ๒ ระบบ คือ สัดส่วน หรือ P.R. (proportional representation) เป็นระบบที่ต้องการให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากที่สุดระหว่างสัดส่วนคะแนนเสียงที่ลงให้กับแต่ละพรรคในการเลือกตั้งกับสัดส่วนที่นั่ง (seats) ที่พรรคจะได้รับในสภานิติบัญญัติ กล่าวคือ พรรคที่ได้คะแนนเสียงร้อยละ ๕๓ ควรจะได้ที่นั่งในสภา ร้อยละ ๕๓

ระบบ FPTP. (first-past-the-post ของอังกฤษ) หรือเสียงข้างมาก (plurality system ในสหรัฐอเมริกา) ระบบนี้โน้มเอียงจะให้ที่นั่งในสภามากขึ้นสำหรับพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุด เช่น คะแนนเสียงร้อยละ ๕๓ อาจได้ที่นั่งถึงร้อยละ ๖๐ เป็นต้น ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษใช้ระบบเลือกตั้งเขตละคน ผู้ชนะคือผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในเขตนั้น ระบบนี้คล้ายคลึงกับการแข่งม้า ในอังกฤษเรียกว่า first-past-the-post system

ยังคงเป็นประเด็นถกกันต่อเนื่องจนทุกวันนี้ถ้าจะตอบคำถามว่าระบบเลือกตั้ง P.R. กับ FPTP. ระบบใดเหมาะสมและดีที่สุดต่อการทำให้เกิดการเลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรม ผู้วิจารณ์ FPTP. พิจารณาว่า ระบบนี้มักจะล้มเหลวในการใช้เพื่อให้เกิดความเป็นตัวแทนที่ยุติธรรม (fair representation) และบางครั้งที่ทำให้ระบบเลือกตั้งเลวร้ายลงไป ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปของอังกฤษ ปี ๑๙๙๗ Labor party ได้ที่นั่งถึงร้อยละ ๖๔ ในรัฐสภา หรือมากที่สุดในประวัติศาสตร์รัฐสภาสมัยใหม่ของอังกฤษ

^{๕๒} Ibid.

^{๕๓} Ibid.





ทั้ง ๆ ที่ได้รับคะแนนเสียงทั้งหมดเพียงร้อยละ ๔๔ Conservative Party ได้ที่นั่งร้อยละ ๒๕ จากคะแนนเสียงทั้งหมดร้อยละ ๓๑ Liberal Democrats ได้ที่นั่งร้อยละ ๗ ถ้ารวมคะแนนเสียงทั้งหมดของพรรคอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ Labor party ก็มารวมกันถึงร้อยละ ๕๕ หรือมากกว่า Labor party ถึงกว่าร้อยละ ๑๑ แต่รวมทุกพรรคแล้ว กลับได้รับที่นั่งในสภาน้อยกว่า Labor party ถึงร้อยละ ๒๙

อาจมีคำตอบได้หลายเหตุผลว่า ทำไมประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้ง FPTP. จึงไม่หันไปใช้ P.R. เหตุผลแรก คือ เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ เหตุผลต่อมา คือ เงื่อนไขทางจารีตประเพณี และเหตุผลต่อมา คนที่มีพลังสำคัญในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปสู่ P.R. ยังมีความเข้มแข็งสูง ทั้งจากฝ่ายนักการเมือง (ผิวขาว) ในสภาและผู้พิพากษา (ในกรณีของสหรัฐอเมริกา) และอีกเหตุผลหนึ่งที่สัมพันธ์กับเหตุผล ๒-๓ ประการข้างต้น ก็คือ ระบบ FPTP. ในอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา สัมพันธ์ใกล้ชิดกับระบบสองพรรค (two-party system) ที่เข้มแข็ง ขณะที่ P.R. ในบางประเทศกลับมีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพและเกิดความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาล เช่น กรณีของอิตาลี แต่ในเนเธอร์แลนด์ และประเทศสแกนดิเนเวีย กลับมีเสถียรภาพ

Dahl^{๑๖} ยังได้เสนอทางเลือกพื้นฐานสำหรับการออกแบบหรือปรับเปลี่ยนแก้ไขสถาบันประชาธิปไตยไว้ด้วยว่า จะทำแบบง่าย ๆ หรือเน้นส่วนเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ได้ งานนี้ค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน (พอ ๆ กับการคิดสร้างจรวดเพื่อส่งยานอวกาศออกไปสู่อวกาศ) ต้องใช้บุคคลที่มีความคิดสติปัญญาและความสามารถสูง ไม่ใช่การออกแบบโดยมือสมัครเล่น แต่ที่ต่างไปจากการผลิตจรวดสู่อวกาศก็คือ ด้านนวัตกรรมรัฐธรรมนูญที่สำคัญจะสามารถเป็นไปอย่างยาวนานได้จำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกัน (assent) และความยินยอม (consent) ของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง และถ้าพิจารณาให้ดีจากประสบการณ์ของประชาธิปไตยก้าวหน้าหรือพัฒนาประชาธิปไตยมั่นคงต่อเนื่องมานาน อาจได้ข้อสรุปสำคัญ ๒-๓ ประการคือ หนึ่ง ปัญหาพื้นฐานของ

^{๑๖} Ibid.





ประเทศไม่สามารถแก้ไขได้โดยการออกแบบริชธรรมนูญ รัฐธรรมนูญไม่อาจรับใช้หรือ
 คำจูนประชาธิปไตยในประเทศที่มีเงื่อนไขด้านการไม่นิยมชมชอบอย่างรุนแรงได้
 ตรงข้ามกับประเทศที่พลเมืองนิยมชมชอบรัฐธรรมนูญอย่างสูง สถาบันประชาธิปไตย
 พื้นฐานต่าง ๆ จะได้รับการค้ำยันไว้ให้มั่นคง เหตุนี้ การจัดทำหรือออกแบบ
 รัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง และระมัดระวังจึงจะช่วยคำจูนสถาบันประชาธิปไตยพื้นฐาน
 ในประเทศที่พลเมืองมีทั้งฝ่ายขึ้นชอบสนับสนุนรัฐธรรมนูญและฝ่ายที่ต่อต้านรัฐธรรมนูญ
 สอง ในการดำรงรักษาสถาบันประชาธิปไตยพื้นฐานนั้น นอกเหนือจากการมีเกณฑ์
 ที่เหมาะสมสำหรับรัฐธรรมนูญที่ดีแล้ว ยังจำเป็นที่ต้องมีสิ่งสำคัญอีกหลายส่วนคือ
 ความยุติธรรม (fairness) ในการเกิดตัวแทน ความโปร่งใส ความรอบคอบลึกซึ้งทุกด้าน
 (comprehensibility) การสนองตอบ (responsiveness) และอีกสำคัญมากส่วนหนึ่ง คือ
 รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ สาม ไม่มีรัฐธรรมนูญใดในโลกสมบูรณ์แบบ รัฐธรรมนูญจึงไม่
 อาจทำให้เกิดทุกเกณฑ์ที่มีเหตุผลได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการนำเสนอรัฐธรรมนูญ
 ใหม่จึงมักจะนำมาสู่ความไม่แน่นอนได้ รัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องให้การตัดสินใจใน
 เรื่องเป้าหมายและการแก้ปัญหาความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงที่
 ผู้คนยอมรับได้ สี ในสหรัฐอเมริกาว่า ๒ ศตวรรษแล้วที่ได้พัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง
 ทักษะและการปฏิบัติทางการเมืองที่ช่วยผลักดันระบบรัฐสภา-ประธานาธิบดีกับ FPTP.
 มาได้ แต่ระบบอเมริกันก็ก้าวไกลเข้ามาสู่ความซับซ้อนมาก ๆ และระบบอาจทำงาน
 ไม่ดีเหมือนกับในหลายประเทศ และ ห้า นักวิชาการบางคนโต้แย้งว่าลาตินอเมริกา
 ที่ผสมผสานระหว่างรัฐบาลแบบประธานาธิบดีกับระบบ P.R. ได้ก่อผลให้คุณค่า
 ประชาธิปไตยถดถอยลง รัฐธรรมนูญก็ยังขาดประสิทธิภาพ จนการแยกขั้วทางการเมือง
 ในประเทศได้ก่อวิกฤตขึ้นหลายครั้ง ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายจึงควรหลีกเลี่ยง
 อย่าใช้สติปัญญาที่รูปแบบและวิธีการของลาตินอเมริกา

Dahl^{๓๓} ได้พิจารณารายละเอียดถึงเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตย และ
 ได้เสนอไว้ว่าอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ๕ เงื่อนไข โดย ๓ เงื่อนไขแรกเป็นเงื่อนไข

^{๓๓} ibid.





ที่จำเป็น (essential) ส่วน ๒ เงื่อนไขเกื้อหนุนประชาธิปไตย (favorable) ดังนี้ คือ

๑. การให้นักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งควบคุมทหารและตำรวจ ถ้าเป็นไปได้อย่างมีส่วนเกื้อหนุนการพัฒนาสถาบันการเมืองประชาธิปไตย เพราะถ้าผู้นำ (ทหาร ตำรวจ) ยังสามารถเข้าถึงวิธีการสำคัญในการใช้การข่มขู่บังคับทางกายภาพ (physical coercion) ได้ คือกลไกทหารและตำรวจก็จะนำมาสู่การคุกคามต่อประชาธิปไตย ตัวอย่างชัดเจนในกรณีนี้ส่วนหนึ่งเห็นได้จาก ๔๗ รัฐบาลในอเมริกากลาง คือ กัวเตมาลา เอลซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส และนิการากัว ระหว่างปี ๑๙๕๘ - ๑๙๘๒ กลุ่มผู้นำทหาร และทหารเข้าสู่อำนาจด้วยการรัฐประหารถึงกว่า ๒ ใน ๓ ยกเว้นในกรณีคอสตาริกา ที่สถาบันประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้ตั้งแต่ปี ๑๙๕๐ เป็นต้นมา ประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งสามารถล้มล้างทหารได้



๒. ความเชื่อในเรื่องประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมือง เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานสำคัญในการช่วยสร้างพลเมืองที่เชื่อถือในเรื่องประชาธิปไตย ในประเทศที่มีประชาธิปไตยมั่นคง พลเมืองและผู้นำล้วนสนับสนุนแนวคิด ค่านิยม และวิธีปฏิบัติประชาธิปไตยและวัฒนธรรมประชาธิปไตย ก็สามารถถ่ายทอดส่งไปยังคนรุ่นต่อ ๆ ไป วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยช่วยให้คนเชื่อว่าความเสมอภาคทางการเมืองคือเป้าหมายที่พึงปรารถนา ผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นฝ่ายควบคุมทหารและตำรวจ การดำรงรักษาสถาบันประชาธิปไตย พื้นฐานและความแตกต่างและความไม่เห็นชอบร่วมกันในหมู่พลเมืองต้องมีความอดทน และคุ้มครองสิทธิของแต่ละฝ่าย

๓. ปราศจากการควบคุมจากต่างชาติที่คุกคามประชาธิปไตย ดังกรณีสหภาพโซเวียตแทรกแซงเช็กโกสโลวาเกีย และสหรัฐอเมริกาแทรกแซงลาตินอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พอสิ้นสุดสงครามเย็น สองประเทศมหาอำนาจได้ลดหรือยุติการแทรกแซงยุโรปตะวันออกกับลาตินอเมริกาที่สามารถเริ่มต้นพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม ประวัติศาสตร์โลกหลายยุคสมัยก็ได้





ยืนยันแล้วว่า พลังนานาชาติ เศรษฐกิจและวัฒนธรรมล้วนมีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนสถาบันและแนวคิดประชาธิปไตยทั่วโลก

ส่วนเงื่อนไขที่ส่งเสริมหรือเกื้อหนุนประชาธิปไตย คือ

๕. สังคมสมัยใหม่และเศรษฐกิจตลาดสมัยใหม่ พิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์มักจะพบว่าความเชื่อแบบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมประชาธิปไตยสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสิ่งที่อาจเรียกหลวม ๆ ว่า "เศรษฐกิจตลาด" (market economy) กล่าวคือ เศรษฐกิจที่ให้เอกชนเป็นเจ้าของบริษัทหรือกิจการต่าง ๆ เป็นหลัก ไม่ใช่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นเศรษฐกิจทุนนิยม (capitalism) มากกว่าสังคมนิยม (socialism) หรือรัฐนิยม (statism) อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจทุนนิยมการตลาดก็นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมในทรัพยากรทางการเมืองที่กระจายให้พลเมืองในแต่ละคน เหตุนี้เศรษฐกิจทุนนิยมการตลาดจึงแบ่งแยกความเสมอภาคทางการเมืองให้เกิดปัญหาคนที่ไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจก็มักจะไม่เท่าเทียมทางการเมือง การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การเข้าแทรกแซงของรัฐบาลและการใช้กฎหมายควบคุม (regulation) วิธีการสำคัญที่หลายประเทศประชาธิปไตยได้ดำเนินการ เช่น การประกันการว่างงาน ค่าครองชีพประจำปีผู้สูงอายุ นโยบายการเงิน เพื่อหลีกเลี่ยงเงินเฟ้อและการถดถอยทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัยด้านอาหาร ยา การบิน รถไฟ ทางหลวง ถนนหลวง สุขภาพมวลชน ควบคุมโรคติดต่อ การส่งเสริมและการตรวจสอบการฉ้อฉลในโรงเรียน การประกันคุณภาพ การศึกษา การขายหุ้น พันธบัตรและความมั่นคงต่าง ๆ จัดซื้อธุรกิจ ที่พักอาศัยและอื่น ๆ จัดทำมาตรฐานการก่อสร้าง สร้างหลักประกันการแข่งขันในตลาด ป้องกันการผูกขาดและการควบคุมบังคับอื่น ๆ ทางการค้า ให้ความสำคัญและลดภาษีและโควตาการนำเข้า ให้ใบอนุญาตนักฟิสิกส์ ทันตแพทย์ นักกฎหมาย นักบัญชีและบุคคลที่ทำวิชาชีพต่าง ๆ ออกกฎและข้อบังคับใช้ต่อธุรกิจเอกชนไม่ให้ส่งผลทำลายสภาพแวดล้อม จัดสร้างและรักษาสวนสาธารณะฟื้นฟูสภาพพื้นที่ต่าง ๆ การออกกฎและบังคับใช้กับการผลิตยาสูบเพื่อลดปัญหาการเจ็บป่วย





มะเร็งและผลกระทบอื่น ๆ เหล่านี้ เป็นต้น

๕. พหุนิยมอนุวัฒนธรรมอ่อนแอ ในสังคมที่วัฒนธรรมค่อนข้างผสมกลมกลืนมักจะสามารถพัฒนาสถาบันการเมืองประชาธิปไตยได้เข้มแข็ง ต่างจากสังคมที่มีความขัดแย้งและแตกต่างทางวัฒนธรรมค่อนข้างรุนแรง วัฒนธรรมย่อยและใหญ่โดยทั่วไปหล่อหลอมขึ้นมาจากภาษา ศาสนา ชาติพันธุ์ อัตลักษณ์ทางเชื้อชาติ ภูมิภาค และบางกรณีก็คืออุดมการณ์ สมาชิกรับรู้ร่วมกันและมีอัตลักษณ์เดียวกันและผูกพันกันทางความรู้สึกต่าง ๆ ก็มักจะแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่าง “พวกเรา” กับ “พวกเขา” ในกลุ่มของตัวเองก็คือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล คือ เพื่อน มิตร ญาติเกี่ยวดองกัน เพื่อนบ้าน แยกหรือผู้มาเยือน กลุ่มจะมีการจัดพิธีกรรมและกิจกรรมประเพณีต่าง ๆ ที่เป็นการประกาศอาณาเขตของกลุ่ม เหตุนี้วัฒนธรรมจึงกลายเป็น “วิถีชีวิต” (way of life) ของสมาชิก เป็นประเทศหรือชาติหนึ่งภายในประเทศหรือชาตินั้น ๆ ในกรณีดังกล่าวนี้ สังคมจึงมีการแยกกันออกเป็นชนชั้นต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เมื่อเกิดขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่สามารถแพร่กระจายออกไปสู่พื้นที่การเมืองรวมทั้งเกิดปัญหาความเสมอภาค/ไม่เสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษา ประเด็นทางวัฒนธรรมก็จะนำมาสู่ประชาธิปไตยด้วย

แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม มีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละประเทศ วิธีการผสมกลมกลืน (assimilation) ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาด้วยการผสมผสานกันเป็นวัฒนธรรมอเมริกัน แต่ก็ไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขความขัดแย้งได้ทั้งหมดหรือทุกกรณี วิธีการตัดสินด้วยเสียงเอกฉันท์ (consensus) สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ แต่ละประเทศได้สร้างกลไกทางการเมืองให้ตัดสินใจโดยความเห็นชอบร่วมกันอย่างสมบูรณ์ (unanimity) หรือเสียงเอกฉันท์ทุกฝ่าย (board consensus) ที่ตัดสินโดยคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากถือเป็นหลักการของความเห็นชอบร่วมกันสมบูรณ์ วิธีนี้เป็นไปได้เนื่องจากมีระบบเลือกตั้ง P.R. ที่ให้หลักประกันว่าทุกกลุ่มจะมีตัวแทนในคณะรัฐมนตรีและสภา การใช้ระบบการเลือกตั้งที่สามารถเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจนักการเมืองและสามารถทำให้





การปกครองที่เกิดผลดี (ต่อทุกฝ่าย) มากกว่าก่อความขัดแย้ง คือการเลือกตั้งที่ผู้สมัคร จะไม่ได้รับเลือกตั้งเลยถ้าได้รับเสียงสนับสนุนจากกลุ่มวัฒนธรรมเดียว แต่จะต้องได้รับ จากกลุ่มวัฒนธรรมใหญ่บางส่วน นอกจากนี้ก็ใช้วิธีการแบ่งแยกเมื่อความขัดแย้งรุนแรง และลึกซึ้งมาก เช่นที่สวิตเซอร์แลนด์เคยทำมาแล้ว หรือแม้แต่ในรัฐควิเบคของแคนาดา เป็นต้น

เงื่อนไขหรือปัญหาสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยไทย

๑. เงื่อนไขหรือปัญหาด้านรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เกิดมาจากผลของการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ทำให้ฝ่ายพรรคพลังประชาชนหรือไทยรักไทยเดิมที่สูญเสียอำนาจและ ผลประโยชน์จากการรัฐประหาร ตั้งเงื่อนไขไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญตั้งแต่การลงประชามติ และเร่งดำเนินการแก้ไข (ยกเลิก) ทันทันหลังจากที่พรรคพลังประชาชนที่มาจากชนชั้น นำกลุ่มเดิมพรรคไทยรักไทยตั้งรัฐบาลใหม่ได้หลังการเลือกตั้งทั่วไป เพราะเงื่อนไขและ กลไกรัฐธรรมนูญใหม่เอียงสามารถจะเอาผิดและลงโทษพรรคพลังประชาชนและอีก ๒ - ๓ พรรคที่ทุจริตการเลือกตั้ง จนถึงขั้น “ยุบพรรค” ซึ่งจะมีผลให้กลุ่มชนชั้นนำที่มี ส่วนได้เสียในพรรคพลังประชาชน (และอีก ๒ - ๓ พรรค) ต้องสูญเสียอำนาจและ ผลประโยชน์ทางการเมืองอีกครั้ง

การยกประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมาของพรรคพลังประชาชนจึง กลายเป็นเงื่อนไขและปัญหาสำคัญของการเมืองไทยอีกครั้งหนึ่งและอาจเป็นส่วนสำคัญของ “ทางตันทางการเมือง”^{๕๘} เพราะนำไปสู่การเผชิญหน้ากันทางการเมืองกับฝ่ายที่ สนับสนุนรัฐธรรมนูญหรือสนับสนุนการให้กลไกรัฐธรรมนูญบังคับใช้ได้จริง และฝ่ายที่อ้างว่า “ต่อต้านระบอบทักษิณ” ที่เรียกกลุ่มว่า “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย”

^{๕๘} โปรดดูการวิเคราะห์และสังเคราะห์เรื่องนี้ใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ทางตันทางการเมือง” มติชน (๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑) : ๖





สังคมไทยจะหาทางออกอย่างไร หรือชนชั้นนำจะสามารถแก้ไขหรือยุบเลิกรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ อย่างไร และโดยชนชั้นนำกลุ่มใด วิธีการแก้ไขปัญหาโดยความรุนแรงทางกายภาพ คือการรัฐประหารจะเป็นทางออกที่นำไปสู่ทางตันอีกครั้งหนึ่งหรือไม่ เป็นประเด็นใหม่ที่สังคมไทยคนไทยต้องเอาใจใส่กันอย่างจริงจัง (แต่คงทำกันไม่จริงจัง) แต่ในที่นี้ผู้เขียนต้องการจะชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญยังคงเป็นเงื่อนไขและปัญหาสำคัญทางการเมืองไทยอยู่เช่นเดิม และมีโอกาสสูงที่จะถูกเลิกใช้ไปด้วยวิธีการใด ๆ ก็แล้วแต่ เหมือนกับรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๗ ฉบับก่อนหน้านั้น

การแก้ไข การยุบเลิกหรือล้มเลิกรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่การที่ชนชั้นนำทางการเมืองไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกลไกรัฐธรรมนูญ หรือบิดเบือนเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญไปเอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง ล้วนแสดงถึงการขาดหลักการ “รัฐธรรมนูญนิยม” (constitutionalism) ของคนไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือกลุ่มชนชั้นนำ ซึ่งหมายถึงการมีระดับอุดมการณ์ประชาธิปไตยต่ำหรืออาจไม่มีเลย แต่อ้างวิธีการประชาธิปไตยบางอย่างเพื่อการเข้าถึงอำนาจและสามารถใช้อำนาจได้เท่านั้นเอง

๒. เงื่อนไขหรือปัญหาจากรูปแบบและสาระสำคัญของการเลือกตั้ง

ในด้านรูปแบบการเลือกตั้งของไทย เคยใช้มาทั้งระบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ เขตเล็กและใหญ่ ได้เปลี่ยนมาเป็นระบบเขตเดียวเบอร์เดียวภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนกลับไปเป็นแบ่งเขตเรียงเบอร์ มี ส.ส. ตั้งแต่เขตละ ๑ - ๓ คน ระบบการนับคะแนนเสียง ยังคงเน้นเสียงข้างมากธรรมดา และแยก ส.ส. จำนวน ๘๐ คน หรือร้อยละ ๑๖.๖๗ ของ ส.ส. ทั้งหมด (๔๘๐ คน) มาเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อคิดคะแนนแบบสัดส่วน คล้ายคลึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ไม่ได้ยึดเอาประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว (ตาม พ.ศ. ๒๕๔๐) เพราะปรับเปลี่ยนให้จัดกลุ่มจังหวัดออกเป็น ๘ กลุ่ม มี ส.ส. ได้กลุ่มละ ๑๐ คน ในส่วนของการเลือกตั้ง ส.ว. มีการจัดแยก ส.ว. ๗๖ คน ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจังหวัดละ ๑ คน และ ส.ว. อีก ๗๔ คน มาจากกระบวนการสรรหา ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ ส.ว. ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด





รูปแบบและระบบการเลือกตั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ อาจเป็นของใหม่ในระบบการเมืองใหม่ แต่ใหม่เพียง “รูปแบบ” ที่กำหนดขึ้น แต่รูปแบบดังกล่าวนี้ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงปัญหาพื้นฐานการเลือกตั้งไทย คือการซื้อเสียงและอิทธิพลครอบงำการเลือกตั้งของชนชั้นนำและกลุ่มทุนได้เลย “กระสุน” ยังเป็นปัจจัยชี้ขาดการเลือกตั้ง กลุ่มชนชั้นนำยังคงมีอิทธิพลครอบงำการตัดสินใจของผู้ออกเสียงเลือกตั้งจำนวนมาก การเลือกตั้งจึงไม่สามารถสร้าง “การเป็นตัวแทนที่แท้จริง” ของผู้ได้รับการเลือกตั้งได้เลย เป็นได้อย่างมากก็เพียง “การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันเป็นครั้งคราว” เท่านั้น

เหตุนี้ สาเหตุที่แท้จริงของการเลือกตั้งของไทยทั้งเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ตอนปลายปี ๒๕๕๐ และต้นปี ๒๕๕๑ จึงเป็นการเปิดทางให้กลุ่มทุนเดิม ๆ กลับเข้ามา มีอำนาจทางการเมืองแทนที่คณะ คมช. หรือเป็นการเลือก “เงิน” มาแทนที่ “ปืน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกเอา “ระบอบทักษิณ” กลับเข้ามาใหม่ของกลุ่มนิยม พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่อยู่ในภาคกลาง เหนือ และอีสาน ขณะที่ภาคใต้ส่วนใหญ่ยังยึดโยงอยู่กับ “ระบอบชวชน (หลักภัย)” สัญลักษณ์พรรคประชาธิปัตย์ภาคใต้ พรรคการเมืองเหล่านี้และพรรคอื่น ๆ ที่สามารถได้รับการเลือกตั้งอีก ๔ - ๕ พรรคคือ เพื่อแผ่นดิน รวมใจไทยชาติพัฒนา มัชฌิมาธิปไตย ประชากราช และชาติไทย ล้วนแต่เป็นพรรคของ “กลุ่มทุน” ทั้งสิ้น ผู้นำพรรคและแกนนำคนสำคัญของพรรคล้วนแต่เป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองสูงอยู่ในจังหวัดของตนเอง การแข่งขันกันอย่างเสมอภาคในการเลือกตั้งอิสระและเสรีภาพของผู้ออกเสียงเลือกตั้งจำนวนมาก และความบริสุทธิ์และยุติธรรมในการเลือกตั้งจึงมีสาระน้อยหรืออยู่ในระดับต่ำ การสร้างกระแส “ทักษิณ” กับ “ไม่เอาทักษิณ” ยังเป็นสาระสำคัญอีกส่วนหนึ่งในการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ด้วย ส่วนการกำหนดให้มี ส.ว. ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็ชี้วัดถึงการไม่ให้ความสำคัญกับแนวทางประชาธิปไตยของผู้กำหนดกติกาในรัฐธรรมนูญ





เมื่อการเลือกตั้งไม่สามารถปลุกฝังแนวทางประชาธิปไตยให้กับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่ที่ยังยึดติดอยู่กับ “ระบอบผู้นำนิยม” (elitism) หรือเจาะจงมากขึ้นคือ “ระบอบทักษิณนิยม” สาธารณประชาธิปไตยจึงด้อยคุณค่าลงไป ปัญหาการเมืองไทยในแง่นี้จึงคงมีระดับสูงเช่นเดิม

๓. เจื่อนใจหรือปัญหาด้านค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย

คนไทยทุกระดับขาดวิถีชีวิตประชาธิปไตย คือ การยอมรับและเชื่อมั่นในความไม่เสมอภาคของคน แยกชนชั้น วย คุณวุฒิ เพศ ศาสนา เชื้อชาติ และอื่น ๆ ในมิติและความสำนึกเชิงประวัติศาสตร์ (historical dimensions and consciousness) ยังมีความเชื่อและยอมรับการปกครองอำนาจนิยม (authoritarianism) โดยชนชั้นนำ การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่รัฐบาลกลางหรือในกลุ่มชนชั้นนำ คนไทยจึงมีระดับของอุดมการณ์ประชาธิปไตยต่ำ หรือขาดความเข้าใจในความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง หรือสับสนกันอยู่ระหว่างประชาธิปไตย การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (นักการเมือง) อำนาจทางการเมือง ในระดับทั่วไป คนไทยยอมรับว่าการเลือกตั้งเป็นประชาธิปไตยแต่เน้นที่รูปแบบไม่ใช่เนื้อหาสาระที่แท้จริงของการเลือกตั้ง ผู้ชนะการเลือกตั้งและได้รับตำแหน่งสาธารณะมักจะอ้างถึงอำนาจที่ได้รับมาจากคะแนนเสียงและอ้างว่ามีความชอบธรรมในการตัดสินใจในทุก ๆ เรื่องโดยไม่ต้องรับฟังเสียงคัดค้านหรือความคิดเห็นที่แตกต่าง แม้กระทั่งการใช้อำนาจไปเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญไปตามที่ฝ่ายชนะการเลือกตั้งต้องการ วัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองไทยจึงเป็นวัฒนธรรมอำนาจนิยมอย่างเด่นชัด และนิยมใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อให้สามารถเอาชนะการเลือกตั้งและผูกขาดอำนาจไว้ต่อไป “การแข่งขัน” ในการเลือกตั้งของนักการเมืองไทย มักจะออกมาใน ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ หนึ่ง ประนีประนอมหรือออมชอมแบ่งปันผลประโยชน์กัน และ สอง แดกหักและเอาชนะคะคานกันจนถึงที่สุด ด้วยวิธีการทุกรูปแบบไปจนถึงการใช้ความรุนแรงทางการเมือง (รวมทั้งการรัฐประหาร) เพื่อล้มล้างฝ่ายชนะการเลือกตั้ง



LIERT



วัฒนธรรมร่วมที่ปรากฏทั้งในระดับย่อยหรือส่วนล่างและระดับใหญ่ หรือ ส่วนบน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และกลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญใน โครงสร้างทางสังคมทุกระดับก็คือ วัฒนธรรมแบบเครือญาตินิยม (cronyism) พวกพ้อง นิยม (factionalism) และอุปถัมภ์นิยม (patronage) การรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนหรือ เป็นกลุ่มเล็กและกลุ่มใหญ่เกิดขึ้นได้จากพื้นฐานค่านิยมเหล่านี้ที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียม และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ตอบแทน “บุญคุณ” กันเป็นเยื่อใยในการสร้างสายสัมพันธ์ที่เน้นธรรมเนียมประเพณีมากกว่าที่ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย

ภายใต้กรอบวัฒนธรรมเครือญาติ พวกพ้อง และอุปถัมภ์ หรือระบบ เส้นสายดังกล่าวนี้ ผู้อาวุโส ผู้มีสถานภาพสูง ผู้มีตำแหน่ง (ทางการ) สูง มีฐานะดี ผู้ที่ช่วยเหลือคนอื่น ๆ ได้มาก จะได้รับการยอมรับหรือมีอำนาจมากกว่าคนอื่น ทำให้ สามารถแสวงหาผลประโยชน์หรือโอกาสในการเข้าถึงสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ได้มากกว่าคนอื่น และสามารถสร้างการยอมรับและเชื่อฟังจากคนอื่น ๆ ในกลุ่มได้มากขึ้นไปพร้อม ๆ กัน พร้อมไปกับการได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ ในสังคมหรือเกิดขึ้นอันอภิสิทธิ์ชนขึ้นมา

อำนาจดังกล่าวนี้ค่อนข้างซับซ้อน คือมีทั้งส่วนที่แยกออกมาเฉพาะและ การผสมผสานกันของอำนาจทางวัฒนธรรม อำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจทางการเมือง^{๑๑๑} และอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ และมีความหมายในแบบไทย ๆ คือ บารมี หรือการให้ คนเชื่อมั่น เชื่อฟัง และการยอมรับ ลดการต่อต้านได้น้อยลง หรือเกิดการยอมรับโดย ดุษฎีตามบารมีที่มีอยู่และใช้ออกไป

กลุ่มคนที่อาจเรียกว่า “ชนชั้นกลาง” (middle classes) ในสังคมไทย ทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือนระดับกลางไปจนถึงระดับสูง นักธุรกิจ นายทุน พ่อค้า ทั้งเจ้าของสื่อ เกษตรกรที่มีฐานะดี ก็ยังยึดถือค่านิยมเชิงวัฒนธรรม “อภิสิทธิ์ชน” ที่เป็น มรดกตกทอดจากประวัติศาสตร์ ซึ่งหมายถึงการขาดวิถีประชาธิปไตยที่ให้ความหมาย

^{๑๑๑} โปรดดูการวิเคราะห์เรื่องอำนาจกับการเมืองในสังคมไทยได้ใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, “วัฒนธรรมทางการเมืองไทย” ในศิลปวัฒนธรรม ปี ที่ ๒๙ ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๕๑) : ๘๐ - ๑๐๐.





กับความเสมอภาคกันของมนุษย์ ทั้งชนชั้นกลางและล่างในสังคมไทยจึงดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้มีฐานะ มีรายได้ มีการศึกษาที่สูง รวมทั้งมีหน้าที่การงาน การประกอบอาชีพและตำแหน่งหน้าที่สูง ๆ และได้รับการยอมรับและยกย่องจากสังคม ชนชั้นกลางในภาครัฐจึงมักมีแนวคิดอนุรักษ์นิยม คือการเน้นรักษาสถานภาพเดิม หรือความเป็นอภิสิทธิ์ชนไว้ต่อไป ส่วนชนชั้นกลางนอกภาครัฐก็พยายามสร้างความเป็นอภิสิทธิ์ให้กับตนเองในทุกรูปแบบรวมทั้งการทุ่มทุนทุ่มเทเอาชนะการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ตำแหน่งทางการเมืองและสถานภาพที่เท่าเทียมหรือเหนือกว่าข้าราชการ

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยจึงเป็นวัฒนธรรมที่มีการจัดลำดับหรือระดับสูงต่ำ ความมี “ระเบียบเรียบร้อย” (order) หรือสภาวะที่ไม่กระทบความเป็นอภิสิทธิ์ของชนชั้นกลาง อำนาจนิยม โดยเฉพาะอำนาจคือธรรมของผู้มีตำแหน่งตามกฎหมาย เงินนิยม วัตถุนิยม บริโภคนิยม และสุขนิยม นานาชาตินิยมในบางส่วน ความคับแคบด้านเหตุผลนิยม ขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์และผูกขาดความรักชาติและความเป็นไทยของกลุ่มชนชั้นกลาง (ที่มีตำแหน่ง)^{๓๐}

๕. เงื่อนไขหรือปัญหาจากโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ

ตามประวัติศาสตร์สยามมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๒ แล้วจึงเปลี่ยนชื่อประเทศมาเป็นไทยจนถึงปัจจุบันนั้น รัฐเป็นฝ่ายควบคุมและจัดระเบียบทางสังคม รวมไปถึงการกำหนดและตัดสินใจนโยบายด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคมไทยตามลักษณะดังกล่าวนี้จึงมีคนอยู่ ๒ ชั้นชั้นใหญ่ ๆ ที่มีความหมายแตกต่างกันมากในทุกด้านรวมทั้งด้านอำนาจทางการเมือง คือชนชั้นผู้ปกครอง คือพระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์และขุนนาง หรือ “เจ้านาย” กับชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครอง คือ ไพร่ และทาส ส่วนพระสงฆ์ในพุทธศาสนามีสถานะพิเศษเพราะศาสนาเป็นสถาบันสำคัญหนึ่งของชาติ มีความสำคัญคู่กับรัฐมายาวนาน พระสงฆ์จึงไม่ใช่ไพร่-ทาสและไม่ได้เป็นขุนนาง

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทหารและข้าราชการหรือขุนนางทั้งหลายก็เริ่มมีสถานภาพสูงขึ้นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเมือง ส่วน

^{๓๐}ประมวลสังเคราะห์จากเรื่องเดียวกัน





นายทุนและพ่อค้า แม้ว่าจะเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในบางด้านแต่ก็ยังต้องพึ่งพารัฐ หรือ ผู้นำทหาร ข้าราชการ และฝ่ายการเมือง เพราะอำนาจยังคงรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง รัฐ ยังเป็นศูนย์รวมการตัดสินใจนโยบายทุกด้านรวมทั้งด้านเศรษฐกิจ จนกระทั่งรัฐรับเอา แนวคิดการพัฒนา (Development) และการสร้างความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) ของตะวันตกเข้ามาใช้อย่างเป็นทางการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ การเปลี่ยนแปลงทางด้าน ต่าง ๆ จึงเริ่มขยายกว้างออกไปและมีระดับสูงขึ้นถึงขั้นการผลักดันให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและกลุ่มคนที่เข้าไปกุมอำนาจรัฐ จนเกิดการเผชิญหน้ากัน หลายครั้ง ระหว่างฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐกับฝ่ายที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ๒ ครั้งก็คือ เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” (๑๗ - ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕)

ช่วงเวลา ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๖ จึงมักถูกอธิบายว่าเป็น “อำมาตยาธิปไตย” หรือโครงสร้างรัฐควบคุมหรือครอบงำโครงสร้างทางสังคม ระบบราชการถือเป็น โครงสร้างหลักของการเลื่อนชั้นเลื่อนสถานะทางสังคม โอกาสได้รับการศึกษาสูง ๆ ทั้ง ในและต่างประเทศและการมีเส้นสายในวงราชการจึงเป็นวิธีการสำคัญที่สุดในการเข้าสู่ การมีตำแหน่งในระบบราชการ คนจีนและคนเชื้อชาติอื่นที่รัฐกำหนดขีดเส้น (ด้วยระบบกฎหมาย) ว่าไม่ใช่ “คนไทย” จึงพยายามดิ้นรนเข้าสู่ความเป็นไทยและ ผลักดันลูกหลานให้เข้าสู่ระบบราชการ อย่างน้อย ๑ คนในครอบครัว ช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๔๐ โครงสร้างรัฐยังคงเข้มแข็งเหมือนเดิม แต่สังคมยังคง เปลี่ยนแปลงไปมากจากการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา สื่อสารมวลชน การขยายตัว ของอุตสาหกรรม การผลิตและการบริการของภาคเศรษฐกิจ รวมทั้งการท่องเที่ยวและ การค้าระหว่างประเทศ โครงสร้างทางสังคมจึงขยายซับซ้อนมากขึ้น นายทุนและ นักธุรกิจเริ่มมั่งคั่งร่ำรวยจนติดระดับเศรษฐีโลกหลายคนและได้เข้ามาสู่กระบวนการ ทางการเมืองและได้ใช้เงินทุนและความสามารถแปรเปลี่ยนไปสู่การมีตำแหน่งทาง การเมืองผ่านระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง ระยะเวลาประมาณ





๒๔ ปี มีการเลือกตั้งทั่วไปถึง ๑๐ ครั้ง เฉลี่ย ๒.๔ ปีต่อครั้ง นายกรัฐมนตรีทั้งหมด ๑๑ คน มาจากการเลือกตั้ง ๖ คน อยู่ในตำแหน่งรวม ๑๐ ปี แต่ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๓๑ ฝ่ายนายทุนและนักธุรกิจก็มีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดตั้งรัฐบาลและดำรงตำแหน่งผู้ตัดสินใจนโยบายสาธารณะภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ที่มี พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ตัวแทนอำมาตยาธิปไตยเป็นนายกรัฐมนตรี ยุคนี้จึงเป็นยุคผสมผสานระหว่าง อำมาตยาธิปไตยกับธนาธิปไตย หรืออิทธิพลของทุน หรือการเมืองเรื่องเงิน (money politics) กลุ่มทุนและนักธุรกิจขนาดใหญ่ ๆ ได้ผลักดันสถานภาพตนเองขึ้นสู่ระดับสูงในโครงสร้างทางสังคมระดับเดียวกับผู้นำทหาร ตำรวจและข้าราชการระดับสูง แต่คนส่วนใหญ่ คือ ชาวนา ชาวไร่ หรือเกษตรกรยากจน กรรมกร คนหาเช้ากินค่ำ และข้าราชการระดับล่าง กลับถูกผลักดันให้กลายเป็นฐานของโครงสร้างทางสังคม ที่หาโอกาสทางด้านต่าง ๆ ได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสทางการศึกษา จนมีการเปิดมหาวิทยาลัยเปิด คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (มร.) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (มสธ.) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงทำให้คนระดับล่าง และระดับกลาง - ล่าง ได้มีโอกาสครั้งใหม่ในทางการศึกษา และจำนวนไม่น้อยของบัณฑิตจาก มร. และ มสธ. ได้สอบเข้ารับราชการทั้งในระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่เริ่มมีการปรับเปลี่ยนตามแนวทางการกระจายอำนาจที่เป็นผลมาจากการเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองมาตั้งแต่หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

ช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ถึงการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๙ ด้วยพลังของภาคสังคมและกลุ่มคนชั้นกลางในเขตเมืองจำนวนมากส่งผลให้เกิดแนวความคิดและแนวทางปฏิรูปการเมืองด้วยกรอบของรัฐธรรมนุญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กลุ่มทุนและนักธุรกิจที่มั่งคั่งร่ำรวยหลายกลุ่มได้ดึงเอานักเลือกตั้ง นักธุรกิจ และคนมีชื่อเสียงในเกือบทุกจังหวัดของประเทศเข้ามาขับเคลื่อนกระบวนการทางการเมืองไปสู่ระบอบธนาธิปไตยเกือบสุดขีดและกดดันให้อำมาตยาธิปไตยยอมอยู่ใต้อำนาจของธนาธิปไตย





เพราะกลุ่มคนมั่งคั่งร่ำรวยในส่วบนของโครงสร้างทางสังคม ค่อนข้างเชื่อมั่นถึง “อำนาจเงิน” ที่สามารถควบคุมความคิด ความเชื่อ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในส่วนล่าง ของโครงสร้างทางสังคม “แบบอภิสิทธิ์ชนรุ่นใหม่” ที่ฝ่ายตนเริ่มมีความได้เปรียบในเกือบ ทุกด้านจะเป็นฐานสำคัญของความชอบธรรมทางการเมืองในการควบคุมกลไกรัฐบาล เหตุการณ์รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และกระบวนการผลิตรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แสดงให้เห็นถึงพลังของอำมาตยาธิปไตยที่ยังสามารถคานกับพลังธนาธิปไตย ได้อย่างดี

โครงสร้างทางสังคมไทยในลักษณะดังกล่าวนี้ คนส่วนใหญ่ที่ยากจน ทั้ง เกษตรกรยากจนไร้ที่ทำกิน คนรับจ้าง กรรมกร คนงานหรือรับจ้างอิสระ รวมทั้งคน ชั้นกลาง - ล่าง ทั้งข้าราชการชั้นผู้น้อย ลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ ลูกจ้างเอกชน คนค้าขาย เล็ก ๆ น้อย ๆ คนมีอาชีพอิสระที่มีรายได้ไม่น้อยไม่สม่ำเสมอ ค่อนข้างจะขาดพลังในการ ต่อรองกับกลุ่มทุนและนักธุรกิจมั่งคั่งร่ำรวย และนายทหาร ตำรวจและข้าราชการชั้น ผู้ใหญ่ที่เป็นฝ่ายควบคุมการตัดสินใจทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การต่อรองภายใต้บริบทของการเลือกตั้ง ส.ส. ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และการเลือกตั้ง ส.ว. ๒ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นการต่อรองด้วยเสียงและสิทธิที่แปรเป็นสินค้า ที่ธนาธิปไตยใช้เงินและสัญญาบางอย่างซื้อหรือแลกเปลี่ยน ไม่ใช่พลังผลักดันการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองใด ๆ ที่จะมผลทำให้ในระดับล่างของโครงสร้างทางสังคมได้ มีโอกาสต่าง ๆ มากขึ้น กลุ่มทุน (ยังคงเป็นกลุ่มเดิม) สามารถนำเอาคะแนนเสียง ที่ซื้อหา แลกเปลี่ยน และจงใจให้คล้อยตามมาแปรเปลี่ยนเป็นโอกาสทางการเมือง ครั้งใหม่เพื่อคานอำนาจกับฝ่ายอำมาตยาธิปไตยที่รุกล้ำเข้าสู่ทรัพย์สินของกลุ่มทุน บางกลุ่มจนเกิดเสียดุลยภาพทางอำนาจมาแล้วครั้งหนึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี

ธนาธิปไตยที่ใช้วิธีการและแนวทางของ “เงินต่อเงิน” และไหลลื่นตาม กระแสทุนนิยมเสรีโลก เพื่อก้าวไปสู่การเป็น “อภิสิทธิ์ชนยุคใหม่” เต็มที่ จึงเผชิญหน้า กับอำมาตยาธิปไตย และ/หรือ กึ่งอำมาตยาธิปไตย กึ่งธนาธิปไตย ที่ยังเชื่อมั่นใน





เศรษฐกิจลงทุนนิยมโดยรัฐที่ฝ่ายตนยังสามารถรักษาความเป็นอภิสิทธิ์ชนในกรอบเดิมไว้ได้ต่อไป

โครงสร้างทางสังคมที่ยังมีโครงสร้างรัฐเป็นแกนกลางและค่อนข้างมั่นคงในฐานะรากและแข็งขันต่อพลังผลักดันการเปลี่ยนแปลงทุกด้าน จึงเป็นเงื่อนไขหรือปัญหาสำคัญประการหนึ่งต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางประชาธิปไตย ตราบใดที่คนส่วนใหญ่ใน ส่วนกลางของสังคมยังด้อยพลังทางความคิด ความเชื่อในระบอบประชาธิปไตย จากการขาดโอกาสอย่างรุนแรงในการแสวงหาการพัฒนาสติปัญญาอย่างอิสระเสรี โครงสร้างทางสังคมดังกล่าวนี้ก็ยากที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางที่น่าจะเป็นในการแก้ไขปัญหาการสร้างประชาธิปไตยไทย

อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อทำให้เกิดรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงด้านระบบและโครงสร้างทางการเมืองด้านเดียว ไม่อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและเงื่อนไขของการสร้างประชาธิปไตยในสังคมไทยได้ เพราะปัญหาค่อนข้างซับซ้อนดังที่ได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ และถ้ายังคงจัดให้มีการเลือกตั้งต่อ ๆ ไปอีก ภายใต้อสภาพของปัญหาต่าง ๆ ที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้บรรเทาหรือหมดไปได้ รัฐธรรมนูญที่มีอยู่ (จะแก้ไขหรือไม่แก้ไขหรือจัดทำขึ้นใหม่ก็ตาม) และการเลือกตั้งทุกระดับก็ยังไม่สามารถจะนำไปสู่การเกิดการเมืองประชาธิปไตยที่แท้จริงคือ ความด้อยคุณค่าลงของอำมาตยาธิปไตยกับธนาธิปไตย แต่ได้เพิ่มคุณค่าของธิปไตยของประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ จนการเมืองได้อำนวยประโยชน์สุขมาสู่สังคมได้อย่างเป็นรูปธรรมในเกือบทุกด้าน

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาระดับพื้นฐาน

ประเด็นสำคัญในเชิงทางออกของปัญหาก็คือ ทำอย่างไรที่จะทำให้คนระดับล่างภายใต้โครงสร้างทางสังคมได้มีพลังต่อรองในทางการเมืองได้อย่างจริงจังและอย่างมีอิสระได้ รัฐธรรมนูญจะจัดทำขึ้นอย่างไรและมีสาระสำคัญอย่างไรจึงจะนำไปสู่การ





เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางดังกล่าวนี้ คือต้องทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกลุ่มที่ "ถูกซื้อสิทธิ - ขายเสียง" กลุ่มที่เลือก "ตัวบุคคล" หรือ "ชนชั้นนำ" ตามเงื่อนไขของระบบอุปถัมภ์ กลุ่มที่ด้อยโอกาสทางด้านต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณกลุ่มอื่นทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เช่น อิทธิพลของสื่อมวลชน อิทธิพลของเจ้าหนี้เงินกู้ และอิทธิพลของลัทธิความเชื่อมงายไร้เหตุผล เป็นต้น สามารถมีโอกาสทางด้านต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสทางการศึกษา โอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวาง โอกาสที่จะได้พัฒนาศักยภาพทางด้านสติปัญญาได้อย่างอิสระเสรี

ประเด็นสำคัญที่จะเป็นทางออกของปัญหาตามแนวทางดังกล่าวนี้ จึงไม่ใช่เรื่องจะทำให้กันได้ง่าย ๆ และทำได้อย่างรวดเร็วในเวลาเพียง ๔ - ๕ ปี ดำเนินการโดยคณกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือแม้แต่รัฐบาลฝ่ายเดียว หรือโดยผู้นำที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลคนใดคนหนึ่ง

ภารกิจสำคัญในทางเลือกนี้ ต้องขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กันทุกองค์ประกอบของสังคม โดยนอกจากจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันแล้ว ยังจะต้องใช้แนวคิดและแนวทางเดียวกันในการเคลื่อนไหวด้วย นั่นคือ แนวคิด แนวทางและเป้าหมาย "ประชาธิปไตย" ที่ถือเอามนุษย์เป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดของแหล่งอำนาจและได้ผลรับสูงสุดกลับมาจากอำนาจที่พวกเขามีอยู่

ประชาธิปไตย ในแง่นี้มีแนวคิดสำคัญ คือ การมีค่านิยมเชิงวัฒนธรรม และการมีวิถีชีวิตที่เสมอภาคกันระหว่างคนทุกคนในสังคม โดยคนมีความเชื่อพื้นฐานและเชื่อมั่นศรัทธาในเรื่องความเสมอภาคของมนุษย์มาตั้งแต่ในครอบครัว จนถึงระดับการตัดสินใจของผู้มีตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลที่จะต้องคิดถึงความต้องการและผลประโยชน์ของคนในสังคมและต้องเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน





ครอบครัว เป็นครอบครัวของการเคารพให้เกียรติซึ่งกันของ พ่อ - แม่ ญาติ และลูกหลาน เด็ก ๆ ได้รับการส่งเสริมให้เรียนรู้ เล่น คิด และแสดงออกอย่างอิสระ พ่อ - แม่ และญาติผู้ใหญ่เป็น “ผู้สื่อสารแลกเปลี่ยน” กับเด็ก ๆ แทนการเป็น “ผู้มีอำนาจ” หรือมี “สถานะที่เหนือกว่า” ที่เด็ก ๆ ต้องเชื่อฟังและทำตามด้านเดียว โรงเรียน ตั้งแต่ระดับอนุบาล (kindergarten) ประถม (primary) และมัธยม (secondary) ต้องทำให้เป็นสถานที่หรือแหล่งการพัฒนาศักยภาพในการเรียนรู้ของเด็ก ควบคู่ไปกับครอบครัวและสังคม และต้องเน้นการเรียนรู้ การคิด และการแสดงออกที่อิสระ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับการมีวินัย และควมมีความประพฤติที่ดีงาม ไม่ก่อผลกระทบร้ายแรงต่อคนอื่น กลุ่มเพื่อนเล่น (peer group) ก็จำเป็นและอาจเป็นพฤติกรรมและมีความเป็นไปในแบบที่ก่อให้เกิดอิสระ ความมีเหตุผล และการคิดสร้างสรรค์ในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างทุกคนในกลุ่ม สถาบันศาสนา สื่อมวลชน สถาบันการศึกษา สถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจและอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องเปิดกว้างในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร และการให้ความรู้ทั้งในด้านการชี้แนะ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการกระตุ้นให้เกิดการคิดสร้างสรรค์ และพัฒนาการทางด้านการเรียนรู้และสติปัญญาของคนในสังคม



ประชาธิปไตยไทย นอกจากติดขัดอยู่กับรูปแบบและการสร้างรูปแบบขึ้นใหม่ หรือการผลิตซ้ำ ๆ ความผิดพลาดและไม่สมบูรณ์เพราะมีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การทำให้ทุกคนในสังคมยอมรับและมีพฤติกรรมในรูปแบบเดียวกัน (conformity) แล้ว ยังตกอยู่ใต้อิทธิพลของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่โครงสร้างรัฐส่วนกลางที่ให้สิทธิอำนาจสูงสุดกับผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมือง ทางทหารและข้าราชการระดับสูง ในส่วนกลางไม่กี่คน คนเหล่านี้ผูกขาดความคิดเห็นที่ถูกให้คำว่า “ถูกต้อง - ดีงาม - ชอบธรรม” โดยกลไกรัฐและสถาบันสื่อมวลชน สถาบันการศึกษา และสถาบันทางการเมือง (บางส่วน) จะนำไปขยายความ เพิ่มคุณค่า และสร้างอิทธิพลให้ ความคิดเห็นต่าง ๆ และการวิพากษ์วิจารณ์ของคนกลุ่มอื่น ๆ กลายเป็น “ความไม่ถูกต้อง - ไม่ดีงาม





- “ไม่ชอบธรรม” ได้เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่เกิดความขัดแย้งในการใช้อำนาจทางการเมืองที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำ “อภิสิทธิ์ชน”

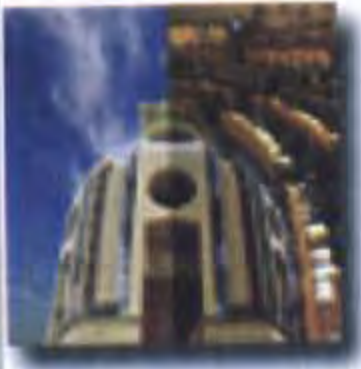
การมีความคิดเห็นเชิงสร้างสรรค์ การใช้จินตนาการให้กว้างไกล และการรู้จักคิดและตั้งคำถามจึงถูกจำกัดและตีกรอบในครอบครัวคนไทยในโรงเรียนระดับอนุบาล ประถมและมัธยม และเป็นปัญหาอยู่มากในระดับอุดมศึกษา สถาบันอื่น ๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) การเคารพเชื่อฟังชนชั้นนำหรือผู้ใหญ่ หรือ “นาย” วัฒนธรรมพวกพ้อง เส้นสาย วัฒนธรรมผู้นำนิยม อุปถัมภ์นิยม คล้าย ๆ กันเพราะ “เอาตัวรอดได้” และสามารถสร้างโอกาสทางด้านต่าง ๆ ได้ ผิดกับวัฒนธรรมประชาธิปไตย หรือการมีส่วนร่วม (participatory political culture) ที่จะนำไปสู่การเผชิญหน้ากับชนชั้นนำ พวกพ้อง และบริวาร เพราะ อภิสิทธิ์ชนเหล่านี้ไม่อาจยอมรับความแตกต่าง และการแทรกแซงเข้ามาสู่ความเป็น อภิสิทธิ์ชนของตนได้

“รัฐธรรมนูญ” ถ้าตราบดที่ซึ่งไม่สามารถทำให้เกิดวัฒนธรรมรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) หรือความเชื่อมั่นในคุณค่าสูงสุดของหลักนิติธรรม หรือ rule of law หรือกฎหมายต้องเป็นใหญ่กว่าคนทุกคนต้องอยู่ใต้กฎหมายอย่างเสมอภาคกันแล้ว การมีรัฐธรรมนูญไม่ว่ารูปแบบและสาระใด ๆ ก็จะได้ผลอย่างเป็นรูปธรรมเพียงเป็น “เครื่องมือ” ในการกดขี่ ควบคุม และบังคับคนในสังคมให้เชื่อฟังกลุ่มชนชั้นนำ และบริวารที่ควบคุมอำนาจและกลไกรัฐเท่านั้น การเลือกตั้งไม่ว่ารูปแบบใดและระดับใด ก็เป็นเพียงการ “เปิดทาง” ให้กลุ่มทุนและธุรกิจสามารถใช้จ่ายเงินและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองและบิดเบือนอำนาจไปสู่การคอร์รัปชันได้อย่างถูกต้องชอบธรรมเท่านั้น สุดท้ายสังคมก็จะขาดความมั่นคงและไร้ระเบียบ เพราะคนที่มีตำแหน่งในการออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงจนถึงการตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย ก็จะใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าจะคำนึงถึงประโยชน์สุขส่วนรวม อาชญากรรมและการละเมิดต่อกัน การเอาวัดเอาเปรียบกัน





ระหว่างคนในสังคม ก็จะแพร่ระบาดออกไป รัฐนอกจากจะควบคุมสังคมไม่ได้อีกต่อไป ก็ยังจะกลายเป็น อธรรมรัฐ หรือ unjust state คือถ้าไม่กลายรูปเป็นเผด็จการบุคคล หรือคณะบุคคล ก็จะกลายเป็นรัฐของทุรชนหรือของอภิสิทธิ์ชนรุ่นใหม่ที่มีมั่งคั่งร่ำรวยมาจากการคดโกง และเอารัศเอาเปรียบคนอื่น ๆ จนมั่งคั่งร่ำรวยและมีอำนาจทางการเมือง ภาคสังคมในระดับครอบครัวไทยทุกครอบครัวจึงจำเป็นต้องมาคิดทบทวน ให้ดีและถ่องแท้ ทั้งการร่วมกันคิดในระหว่างสมาชิกของครอบครัวและระหว่างหลาย ๆ ครอบครัว เพื่อหาทางผลักดันการสร้างเสริมคุณค่าในด้านสติปัญญาและความคิดอ่าน ที่สร้างสรรค์และมีอิสระเสรีของสมาชิกในครอบครัวในวันนี้ วัฒนธรรมการคิดอย่าง สร้างสรรค์และการให้คุณค่ากับสติปัญญาและคุณงามความดีของมนุษย์ และหลัก รัฐธรรมนูญนิยมจากพื้นฐานจารีตประเพณีอันดีงามตามแนวทางนี้เท่านั้น ที่จะ เป็นทางออกที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหาพื้นฐานของอุปสรรคการพัฒนาประชาธิปไตยใน สังคมไทยได้



การเรียนรู้และการทำความเข้าใจให้ถูกต้องชัดเจนจากการศึกษา ประวัติศาสตร์และการเปรียบเทียบความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย แม้จะช้าแต่ก็ ไม่เคยสายสำหรับชีวิตมนุษย์ในสังคม



LIIRT



บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

ปกป้อง จันวิทย์. บรรณาธิการ. ป่วย อีจิงภากรณ์: ทศนะว่าด้วยการศึกษา. กรุงเทพมหานคร:
บริษัท เฟื่องฟ้าพริ้นท์ติ้ง จำกัด, ๒๕๔๕.

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหา
พัฒนาการทางการเมืองไทย (ฉบับปรับปรุง). นนทบุรี : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖.

ภาษาอังกฤษ

Blaug, Ricardo and John Schwarzmantel. Edited. Democracy: A Reader.
New York : Columbia University Press, 2000.

Dahl, A. Robert. On Democracy. New Haven & London : yale University Press,
1998.

Longman Exams Dictionary. Essex: Pearson Education Limited, 2006.

Nelson, H. Michael. Editor. Thai Polittics : Global and Local Perspectives. KPI
yearbook No. 2 (2002/03). Nonthaburi : Clung Wicha Press
Co. ,Ltd. , 2004.

วารสาร นิตยสารและหนังสือพิมพ์

ภาษาไทย

มติชน. ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑.

ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๑.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากับปัญหาการสร้างประชาธิปไตยของไทย

๗/๓



LIRT

การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นาวาโท นิธิ วิทยาภรณ์

เหตุการณ์ ๙/๑๑ ได้ทำให้ภัยคุกคามจากขบวนการหัวรุนแรงที่อ้างศาสนาอิสลามกลายเป็นประเด็นที่ส่งผลต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุคหลังสงครามเย็น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เป็นภูมิภาคหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามดังกล่าว การเกิด

* บทความนี้เรียบเรียงโดยย่อจาก นิธิ วิทยาภรณ์, "การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.) ในการนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รศ.ลลิตา สอนศรี ผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาภาคนิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำตรวจแก้ไขเนื้อหา อีกทั้งให้เอกสารข้อมูลอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณ รศ.ดร.จรัญ มะลูลีม ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำต่อการปรับปรุงแก้ไขภาคนิพนธ์ให้มีความถูกต้องยิ่งขึ้น



LIRT



ขึ้นของปรากฏการณ์ก่อการร้ายข้ามชาติจากขบวนการที่มีความคิดสุดโต่งทางศาสนาเป็นสิ่งที่ภูมิภาคนี้ไม่เคยเผชิญหน้ามาก่อน ปรากฏการณ์นี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในระบบหรือโครงสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างรัฐภายในภูมิภาค ซึ่งในการศึกษาผลกระทบจากตัวแสดงใหม่ ๆ ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างรัฐ ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานการศึกษาไว้ว่า "การคุกคามจากขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติที่มีเป้าหมายก่อตั้งรัฐอิสลามขึ้นมาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคีในภูมิภาคที่มากขึ้นกว่าเดิม" จากนั้นได้นำแนวคิดและทฤษฎีหลายประการมาประยุกต์ใช้ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ แนวคิดสำหรับวิเคราะห์รูปแบบการรวมกลุ่มด้านความมั่นคง แนวคิดเรื่องประชาคมความมั่นคง ทฤษฎีสัจนิยม แนวคิดว่าด้วยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แนวคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ข้ามชาติ และแนวคิดว่าด้วยโลกาภิวัตน์ โดยการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ได้อาศัยงานของนักวิชาการหลายท่านที่เคยศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือพหุภาคีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเทียบเคียงกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อดูว่ามีพัฒนาการของความร่วมมือเกิดขึ้นหรือไม่ และไปในทิศทางใด

บทความนี้ได้มุ่งนำเสนอว่าการก่อการร้ายจากขบวนการหัวรุนแรงได้ส่งผลต่อความร่วมมือระดับพหุภาคีระหว่างรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างไรบ้าง โดยจะเริ่มอธิบายตั้งแต่การที่การก่อการร้ายเข้าไปเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นศาสนาที่มีคนจำนวนมากนับถือร่วมกันในทุกประเทศของภูมิภาคนี้ อันนำไปสู่การ



เคลื่อนไหวข้ามชาติของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอย่างขบวนการหัวรุนแรงทางศาสนา และอธิบายว่าการก่อการร้ายข้ามชาติได้คุกคามรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงภายในภูมิภาคแห่งนี้ ตลอดถึงระบุดึงปัจจัยที่ส่งเสริม และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติ รวมถึงแนวโน้มความร่วมมือของภูมิภาคนี้ในอนาคต

การก่อการร้ายและการเข้าไปเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม

กลุ่มผู้ก่อการร้ายนั้นเป็นตัวแสดงอีกชนิดหนึ่งบนเวทีโลก ซึ่งกิจกรรมของมันได้ทำให้ความตึงเครียดระหว่างประเทศหนักหน่วงยิ่งขึ้น และยังบ่อนเซาะกำลังอำนาจแห่งชาติ รวมถึงอำนาจบริหารจัดการของรัฐ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการกำหนดนิยามของการก่อการร้ายไว้เป็นจำนวนมากมาด้วยกัน โดยทั่วไปนั้น กลุ่มที่กำลังหาทางบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองของตนโดยวิธีการข่มขู่คุกคามหรือใช้ความรุนแรงนั้นควรจัดเป็นผู้ก่อการร้ายได้ทั้งสิ้น แต่เรามักพบว่าการระบุให้การเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มศาสนาโดยวิธีการรุนแรง ว่าเป็นการก่อการร้าย มักถูกโต้แย้งอยู่เสมอ ในปัจจุบันเราพบว่ากลุ่มก่อการร้ายสมัยใหม่มีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น และต้องการมีอาณาบริเวณ และรัฐที่พวกเขาสามารถควบคุมได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก^๓

ในยุคสงครามเย็น กลุ่มก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มักหมายถึงขบวนการคอมมิวนิสต์ที่เคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ แต่หลังจากเหตุการณ์ ๙/๑๑ อิทธิพลจากโลกตะวันตกได้ทำให้มีการระบุว่

^๓ ในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งสะท้อนปัญหาการก่อการร้ายจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ และนิยามกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่ระบุไว้ข้างต้น ได้นำมาจาก Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics : trend and transformation*, 6th ed., (New York : St. Martin's, 1997), pp. 186 - 187.





กลุ่มก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องรวมถึงกลุ่มคนที่ตีความศาสนาอิสลามอย่างสุดโต่งแล้วเคลื่อนไหวตามความเชื่อดังกล่าวโดยใช้วิธีการรุนแรงต่อประชาชนธรรมดาเพื่อก่อให้เกิดความหวาดกลัวในวงกว้าง ปัจจุบันรัฐและประชาชนในภูมิภาคนี้ได้ถูกคุกคามด้วยวิธีการก่อการร้ายจากกลุ่มคนดังกล่าวอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนั้น ยังมีกิจกรรมของตัวแสดงภายในรัฐอย่างกลุ่มมุสลิมติดอาวุธอีกหลายกลุ่มที่ไม่ได้ถูกจัดเป็นกลุ่มก่อการร้าย แต่กิจกรรมของกลุ่มคนเหล่านี้ก็กำลังบ่อนเซาะกำลังอำนาจ รวมทั้งอำนาจบริหารจัดการของรัฐ และยังได้ก่อผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งที่ก่อให้เกิดความตึงเครียดและก่อให้เกิดความร่วมมือ

กลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติและกลุ่มมุสลิมที่ตีความศาสนาอย่างสุดโต่ง ที่แสดงอาการคุกคามรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคปัจจุบันต่างมีลักษณะร่วมกันตรงที่มีแรงดลใจและเป้าหมายที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากมุสลิมหัวรุนแรงที่ต้องการนำรูปแบบรัฐอิสลามแบบดั้งเดิมกลับมาใช้ปกครองโลกมุสลิมอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิมเกือบทุกประเทศไม่ได้มีการปกครองในรูปแบบรัฐศาสนา แต่ยึดแนวทางการปกครองรัฐที่โน้มเอียงไปในทางเซคคิวลาร์ (secular) เสียมากกว่า ซึ่งแนวคิดแบบเซคคิวลาร์กับศาสนาอิสลาม มีทรรคนะที่แตกต่างกัน โดยอิสลามเห็นว่าไม่สามารถแยกแนวปฏิบัติทางศาสนาออกจากชีวิตของมนุษย์ในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นชีวิตส่วนตัวและชีวิตทางสังคม อันรวมถึงเรื่อง



LIART

การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และอื่น ๆ^๑ ขณะที่ความเป็นรัฐแบบเซคคิวลาร์นั้น จะปฏิเสธความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา และอาจเรียกได้ว่าพยายามกีดกันศาสนา ออกจากเรื่องการเมืองการปกครอง ซึ่งแนวคิดแบบเซคคิวลาร์นี้เป็นที่ยอมรับกันในหมู่ ชาวตะวันตกและผู้ที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดจากตะวันตก

แนวคิดเรื่องการแยกศาสนาออกจากชีวิตด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ ด้านการเมืองการปกครอง กำลังมีอิทธิพลต่อคนมุสลิมจำนวนไม่น้อย ซึ่งทำให้มุสลิม อีกส่วนหนึ่งเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นอันตรายต่ออิสลาม^๒ โดยหลักการแล้ว คนมุสลิมทั้งหมดต่างเห็นพ้องต้องกันว่าพวกเขามีภาระหน้าที่ที่ต้องอุทิศตนเพื่อ เปลี่ยนแปลงสังคม และทำให้ประเทศชาติเข้าสู่แนวทางอิสลามที่แท้จริงให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การตีความในทางปฏิบัตินั้นแตกต่างกันมาก ทั้งนี้ พวกเขิดชูหลักการอิสลาม (Islamist) ทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็พวกยึดถือหลักการอย่างเคร่งครัด (fundamentalist) ไปจนถึงพวกหัวรุนแรง (radical) เกือบทั้งหมดก็ไม่ได้นิยมใช้ความรุนแรง พวกเขา ถือว่าตัวเองมีภาระหน้าที่ทางศาสนาที่ต้องอุทิศตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมก็จริง แต่ วิธีการที่ใช้ก็คือการทุ่มเทกายใจให้การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในอิสลามต่อประชาชน จนเกิดการยอมรับและปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตมาสู่หนทางที่ถูกต้องของอิสลาม ซึ่งจะนำไปสู่ กระแสการเปลี่ยนแปลงสังคมและประเทศชาติอย่างสันติ อย่างไรก็ตาม มีพวก หัวรุนแรงทางศาสนาจำนวนหนึ่ง जिัดว่าเป็นพวกสุดโต่ง ได้มีความคิดที่ต้องการใช้กำลัง มาบีบบังคับคนส่วนใหญ่ให้หันมายอมรับการตีความศาสนาตามแนวทางของตน โดย

^๑ สามารถศึกษาความแตกต่างระหว่างแนวคิดความเป็นรัฐอิสลามกับแนวคิดเซคคิวลาร์ได้ใน อับดุล อะลา มาตุตี, "ทฤษฎีการเมืองของอิสลาม", ใน อิสลามความหมายและคำสอน เรียบเรียงโดย คุรซิด อะมัด, แปลโดย จรัญ มะลูลีม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อิสลามิค อะเคเดมี, ๒๕๔๑), น. ๒๐๘ - ๒๑๗.

^๒ อับดุล รอฮูฟ, ประวัติศาสตร์อิสลามและโลกมุสลิม, แปลและเรียบเรียง โดย บรรจง บินกาซัน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ อัล อะมีน, ๒๕๔๗), น. ๒๐๗.





คิดว่าวิธีการนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างรวดเร็วไปสู่
ความเป็นรัฐอิสลามที่สงบสุขตามจินตนาการ

ในการนี้ คำว่า “ญิฮาด” ถูกกลุ่มที่มีความคิดสุดโต่งนำ
มาตีความใหม่ให้รองรับวิธีการใช้ความรุนแรงของตนว่าเป็นสิ่งที่
ถูกต้องตามหลักศาสนา ดังนั้น ญิฮาดในความหมายนี้ จึงกลายเป็น
การใช้ความรุนแรงต่อผู้อื่นในนามของ “สงครามศักดิ์สิทธิ์ทางศาสนา”
กลุ่มก่อการร้ายอย่างอัลกออิดะฮ์ยิ่งให้ความหมายของ “ญิฮาด”
ไปในทางสุดโต่งมากยิ่งขึ้นว่าเป็นการต่อสู้ทางศาสนาที่สามารถใช้วิธี
การรุนแรงได้ทุกรูปแบบ ได้ทุกสถานที่ ทุกสถานการณ์ ต่อเป้าหมาย
ใด ๆ ก็ได้ รวมถึงประชาชนผู้บริสุทธิ์ ทั้งนี้ การตีความดังกล่าวขัด
กับหลักการของศาสนาอิสลามที่ให้หลีกเลี่ยงความรุนแรง และไม่
อนุญาตให้กระทำการเช่นฆ่าต่อผู้ที่ไม่ได้ร่วมทำสงคราม หรือใช้การ
แก้มัดหรือความรุนแรงใด ๆ ต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ แต่ความ
คับแค้นใจต่อการกระทำของชาติตะวันตก โดยเฉพาะกับสหรัฐฯ
ที่ส่งเสริมรัฐบาลที่กดขี่คนมุสลิม อีกทั้งความคับแค้นใจต่อทัศนคติ
ของโลกตะวันตกเองที่มีทั้งอคติและความหวาดระแวงต่อโลกมุสลิม
อยู่แล้ว ทำให้สมาชิกกลุ่มก่อการร้ายต่างยอมรับการตีความทาง
ศาสนาในหนทางที่ผิดดังกล่าว*

*อ่านสาเหตุที่ทำให้คนมุสลิมหันมาใช้ความรุนแรงได้ใน Hussin Mutalib,
“Political Islam in Southeast Asia: Shar’iah Pressures, Democratic Measures?,”
in *Islam and Democracy: the Southeast Asian Experience*, ed. Hussin Mutalib
(Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004), pp. 14 - 15.



อิสลามกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มที่ใช้ความรุนแรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประชาชนที่เคลื่อนไหวต่อต้านผู้กดขี่จากภายนอก มักค้นหาเหตุผลที่จะนำมาเชิดชูการต่อสู้และปลุกระดมมวลชนให้เข้าร่วม การนำเหตุผลความแตกต่างหรือความไม่เป็นธรรมทางชนชั้นมาใช้ นับเป็นเหตุผลที่ดีสำหรับการปลุกระดม ส่วนการใช้ความรู้สึกชาตินิยม นับเป็นเหตุผลที่ดียิ่งขึ้น แต่การนำประเด็นทางศาสนามาใช้ นับเป็นเหตุผลที่ดีที่สุดต่อการสร้างอารมณ์ความรู้สึกที่ให้พลังสูงสุดสำหรับการต่อสู้ ดังนั้น การที่จะศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของคนมุสลิมในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็น กลุ่มทางศาสนา กลุ่มแบ่งแยกดินแดน หรือกลุ่มก่อการร้าย จำเป็นต้องทำความเข้าใจบทบาทของศาสนาอิสลามทั้งในแง่ผลกระทบทางประวัติศาสตร์ และอิทธิพลของศาสนาอิสลามที่มีผลเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ทางการเมืองของกลุ่มเหล่านั้น ประเด็นหลักที่ต้องคำนึงถึง คือ ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันระหว่างอิสลามในฐานะระบบความเชื่อ กับอิสลามในฐานะของศูนย์กลางแห่งอัตลักษณ์ที่คนยึดถือ หรือที่เรียกว่าระหว่าง “ความเชื่อ” (believing) กับ “การสังกัดศาสนา” (belonging) ตัวอย่างเช่น การเคลื่อนไหวของคนโมโรในฟิลิปปินส์ ซึ่งความจริงคนโมโรมีหลายเผ่าและมีภาษาพูดแตกต่างกัน แต่กลุ่มแบ่งแยกดินแดนของชาวโมโรอย่าง Moro National Liberation Front (MNLF) ได้นำเอาการนับถือศาสนาอิสลามมาใช้ในการรวบรวมคนโมโรที่มีความแตกต่างกันทางภาษามาสังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการสถาปนารัฐเอกราชของชาวโมโร กรณีนี้ศาสนาอิสลามเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการ

^๖ Graham E. Fuller, "A World Without Islam" *Foreign Policy* (January/February 2008) : 52.

^๗ Clive J. Christie, "Islam, Ethnicity and Separatism in Southeast Asia," in *A Modern History of Southeast Asia: decolonization, nationalism and separatism*. (New York : Tauris Academic Studies, 1996), p. 130.





ต่อสู้เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมืองในการแบ่งแยกดินแดน ส่วน
ญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ ได้นำประเด็นการนับถือศาสนาอิสลามมา
ปลุกระดมคนให้เข้าร่วมขบวนการ โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างรัฐ
ที่ปกครองโดยกฎหมายอิสลามในรูปแบบเดียวกับอิสลามในยุคเริ่มต้น
กรณีนี้ ศาสนาอิสลามไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ หากแต่ยัง
เป็นจุดมุ่งหมายของการต่อสู้ด้วย

ดังนั้น การก่อการร้ายโดยรากเหง้าของมันแล้วไม่ได้เกี่ยว
กับศาสนาอิสลาม แต่เป็นปฏิกริยาระหว่าง “ผู้กดขี่” กับ “ผู้ถูกกดขี่”
ในการนี้ คนมุสลิมผู้ถูกกดขี่ หรือรับรู้ว่าคุณชนมุสลิมได้ถูกกดขี่ในพื้นที่
อื่น ๆ ของโลก ได้หันไปหาความหมายในคำสอนของศาสนาอิสลาม
เพื่อแสวงหาหนทางที่จะช่วยเหลือสังคมให้หลุดพ้นจากภาวะถูกกดขี่นั้น
ในการแสวงหาหนทางดังกล่าว คำว่า “รัฐอิสลามอันสงบสุข” ดู
เหมือนจะเป็นคำตอบที่น่าพึงพอใจที่สุดสำหรับคนบางกลุ่ม แต่การ
เลือกหนทางไปสู่ความเป็นรัฐอิสลามที่ว่่านั้น มีความแตกต่างหลากหลาย
กันไป สำหรับบางกลุ่มอาจใช้วิธีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ
แก่ประชาชนอย่างสันติ ไปจนถึงการรณรงค์ต่อสู้ทางการเมืองอย่าง
กระตือรือร้นตามระบอบประชาธิปไตย แต่ก็มีบางกลุ่มที่หันไปใช้วิธี
การที่รุนแรงกว่านั้น ตั้งแต่การปลุกระดมให้ก่อจลาจลกับคนต่างศาสนา
การจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับรัฐบาล ไปจนถึงการเลือกหนทางก่อการร้าย

ศาสนาอิสลามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวคิด ประเพณี
การประพฤติปฏิบัติที่ไม่นิยมใช้ความรุนแรงในสังคม และบรรดาคคน
มุสลิมในดินแดนแถบนี้ก็มีความอดกลั้นต่อคนต่างศาสนามากกว่าคน
มุสลิมในดินแดนแถบอื่นในอดีตก่อนการเข้ามายึดครองของชาติตะวันตก
ไม่เคยปรากฏความขัดแย้งทางศาสนาอย่างรุนแรงระหว่างผู้นับถือ



ศาสนาอิสลามกับศาสนาอื่นที่อาศัยอยู่ร่วมในชุมชนเดียวกันมาก่อน และการเปลี่ยนศาสนาของผู้คนมักเป็นไปโดยสันติ

กลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจได้รับอิทธิพลแนวคิดการตีความศาสนาอย่างคับแคบของอิสลามสายวะฮาบี (Wahhabi) จากซาอูดิอาระเบีย และแนวคิดเชิดชูหลักการอิสลาม (Islamism) ที่ได้รับการจุดประกายจากขบวนการภราดรภาพมุสลิมในอียิปต์ อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ศาสนาของวะฮาบี และการรับรู้ถึงอุดมการณ์ของขบวนการภราดรภาพมุสลิม รวมไปถึงแรงบันดาลใจจากการปฏิบัติอิสลามในอิหร่านยังไม่ใช่ตัวก่อให้เกิดการก่อการร้ายโดยกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงขึ้นมาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนมุสลิมหัวรุนแรงจำนวนหนึ่งของภูมิภาคนี้กลายเป็นพวกสุดโต่งและกลายเป็นเครือข่ายของขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติอย่างอัลกออิดะห์ คือ การที่คนเหล่านี้ไปรบในอัฟกานิสถาน จากจุดนี้เองกลุ่มคนหัวรุนแรงเหล่านี้ได้เข้าสู่สภาวะใหม่ที่มี ๓ องค์ประกอบสำคัญ คือ ประสบการณ์จริงแห่งการต่อสู้ในสมรภูมิตerrorismอัฟกานิสถาน ความผูกพันโดยธรรมชาติที่มาจากการต่อสู้เคียงบ่าเคียงไหล่กันในสนามรบ และความคิดอ่านทางศาสนาอันได้จากการศึกษาอบรมในค่ายฝึกตามแนวพรหมแดนอัฟกานิสถาน - ปากีสถาน ที่ได้สร้างกลุ่มก้อนของ “ศิษย์เก่าอัฟกัน” (Afghan alumni) ที่มีความรู้สึกผูกพันกัน และพร้อมกลับบ้านไปสานต่อการต่อสู้เพื่อศาสนาต่อไป

กลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สำหรับการรับรู้ในระดับสากลนั้น สหประชาชาติระบุว่า มีกลุ่มมุสลิมติดอาวุธเพียง ๓ องค์ครเท่านั้นที่กำลังปฏิบัติการก่อการร้ายข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

^๕ Greg Barton, *Jemaah Islamiyah : Radical Islamism in Indonesia*. (Singapore: Ridge Book, 2005), p. 41.





อัลกออิดะฮ์ ญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ และ อะบูซัยยาฟ ขบวนการเหล่านี้ปรารถนาล้มล้างรัฐบาลแบบเซคคิวลาร์ เพื่อจุดมุ่งหมายสูงสุดคือการสถาปนารัฐอิสลามขึ้นบนดินแดนที่มีคนมุสลิมอาศัย โดยใช้ความรุนแรงต่อเป้าหมายซึ่งมีทั้งพลเรือนและไม่ใช่พลเรือนรวมไปถึงเป้าหมายที่เป็นสัญลักษณ์หรือผลประโยชน์ของตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสหรัฐฯ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีองค์กรมุสลิมอื่น ๆ ที่เคลื่อนไหวต่อสู้กับรัฐบาลโดยใช้ความรุนแรงอยู่ในแต่ละประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์กรเหล่านี้มีทั้งที่เคลื่อนไหวด้วยอุดมการณ์ชาตินิยมที่แฝงกับความรู้สึกทางศาสนา เช่น กลุ่มแบ่งแยกดินแดนของคนมุสลิมมลายูในภาคใต้ของไทย, ขบวนการของคนมุสลิมโมโรในฟิลิปปินส์, ชาวมุสลิมโรฮิงยาในพม่า, ชาวอะเจห์ในอินโดนีเซีย และองค์กรที่เคลื่อนไหวด้วยความคิดสุดโต่งทางศาสนาอิสลามในอินโดนีเซียและมาเลเซีย อย่างลัสการ์ ญิฮาด, ลัสการ์ จันตุลลอฮ์, กัมปูลัน มูจาฮิดีน มาเลเซีย และ อัล มาอูนะฮ์ เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มีความแตกต่างหลากหลายกันทั้งในด้านเป้าหมายและแรงจูงใจของการทำงาน รวมทั้งยังมีความแตกต่างในการนำศาสนาอิสลามมาเกี่ยวข้อง บางองค์กรเป็นกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่ใช้ศาสนาอิสลามเป็นเครื่องมือสำหรับสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการต่อสู้เพื่อเป้าหมายแบบชาตินิยม ตัวอย่างเช่น ขบวนการ MNLF ของคนโมโรในฟิลิปปินส์ ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชอะเจห์ (Gerakan Aceh Merdeka : GAM) ในอินโดนีเซีย ขบวนการเบอร์ชาตุของคนไทยเชื้อสายมลายู เป็นต้น ส่วนบางขบวนการก็ได้เน้นใช้อัตลักษณ์ความเป็นอิสลามมาขับเคลื่อนการต่อสู้มากขึ้น แต่ก็ยังคงมีเป้าหมายแบบชาตินิยม เช่น ขบวนการ Moro Islamic Liberation Front (MILF)



LIIRT

ของคนโมโรที่เน้นใช้ศาสนาอิสลามมากกว่า MNLF ในขณะที่บางองค์กรอย่างญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ และ กัมปูลัน มูจาฮิดีน มาเลเซีย ได้ใช้ศาสนาอิสลามเป็นทั้งเป้าหมาย และเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ไปพร้อมกันโดยไม่มีประเด็นเกี่ยวกับชาตินิยม ในขณะที่บางกลุ่มดูเหมือนว่ามีแรงจูงใจด้านผลประโยชน์เป็นตัวเงินมากกว่าอุดมการณ์ทางศาสนา เช่น กลุ่มอะบูซัยยาฟ เป็นต้น ส่วนกลุ่มอัล มาอูนะฮ์ ในมาเลเซีย นั้น ก็นำความเชื่อทางไสยศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องในการต่อสู้ด้วย

วิสัยทัศน์ของญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ ต่อการสร้างรัฐอิสลามขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยจะรวบรวมเอาดินแดนที่มีคนมุสลิมอาศัยอยู่เข้าไว้ด้วยกัน ได้ทำให้มีเหตุการณ์บ่งชี้ว่ากลุ่มนี้กำลังแทรกซึมเข้าสู่คนมุสลิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยตามพื้นที่ต่าง ๆ ที่รู้สึกคับแค้นใจ อย่างเช่น คนมลายูในภาคใต้ของไทย คนจามในกัมพูชา และเวียดนาม คนโรฮิงยาในพม่า ผู้นำของกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ ได้เคยจัดการประชุม โดยเชิญกลุ่มคนมุสลิมที่ต่อต้านอำนาจรัฐในภูมิภาคมาเข้าร่วม เพื่อพูดคุยถึงการจัดตั้งขบวนการมูจาฮิดีนสากล (Rabitatul Mujahidin)^๕ ขึ้นมาสำหรับประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อันแสดงให้เห็นถึงการพยายามนำอัตลักษณ์ร่วมกันของการนับถือศาสนาอิสลามมาใช้ชักนำกลุ่มมุสลิมของแต่ละท้องถิ่นให้มารวมตัวกันเป็นองค์กรที่ใหญ่ขึ้นเพื่อต่อกรกับอำนาจรัฐ ซึ่งหากทำสำเร็จก็จะยิ่งทำให้รัฐแต่ละรัฐจัดการกับปัญหาก่อการร้ายได้เพียงลำพังยากยิ่งขึ้น เพราะถึงแม้จะถูกปราบปรามไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ก็ยังมีเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ก่อการร้ายยังคงมีศักยภาพในการปฏิบัติการอยู่

^๕ เอกสารอ่านประกอบที่สำคัญ International Crisis Group, "Jemaah Islamiyah in South East Asia: Damaged but Still Dangerous," *ICG Asia Report*, 63 (26 August 2003) และ Greg Barton, *Jemaah Islamiyah: Radical Islamism in Indonesia*, (Singapore: Ridge Book, 2005)





สถานการณ์ก่อการร้ายและการรับมือในแต่ละประเทศ

อินโดนีเซียนับเป็นประเทศที่ประสบปัญหาจากกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่มีความคิดสุดโต่งมากที่สุด พวกสุดโต่งที่มุ่งหวังจะเผยแพร่อุดมการณ์ของตนสามารถฉวยโอกาสจากสถานการณ์สู้รบระหว่างคนมุสลิมกับคนนับถือคริสต์มาใช้ประโยชน์โดยการทำให้ความขัดแย้งระหว่างคนต่างศาสนายายตัวออกไปกว้างขวางกว่าเดิม ความจริงที่ว่าอิสลามเป็นพลังสำคัญอย่างหนึ่งทางการเมืองของอินโดนีเซียได้ขัดขวางความพยายามต่อต้านผู้ก่อการร้ายของอินโดนีเซีย จากการที่นักการเมืองไม่ต้องการถูกมองว่าทำตัวแข็งกร้าวต่อกลุ่มหัวรุนแรง ซึ่งจะทำให้ดูเหมือนเป็นปรปักษ์กับคนมุสลิมผู้มีสิทธิออกเสียง ความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง ได้ทำให้เกิดสถานะที่เหมาะสมต่อการเติบโตของกลุ่มคลั่งไคล้อิสลามหัวรุนแรง การบังคับใช้กฎหมายของอินโดนีเซียยังคงอ่อนแอ โดยเฉพาะบริเวณที่ห่างไกลศูนย์กลางอำนาจรัฐ เมื่อมาผนวกกับภูมิศาสตร์ของประเทศที่เป็นเกาะแก่งจำนวนมากซึ่งง่ายต่อการเข้าออกชายแดน ทำให้ประเทศนี้เป็นแหล่งหลบซ่อนตัวที่ดีสำหรับกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ และกลุ่มอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกับกลุ่มนี้

ฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการต่อต้านก่อการร้ายมาก่อนหน้าเหตุการณ์ ๙/๑๑ ทางกรฟิลิปปินส์เชื่อว่าขบวนการก่อการร้ายสากลมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการต่อสู้แบ่งแยกดินแดนของคนมุสลิมทางภาคใต้ โดยพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นสถานที่เหมาะสมต่อการตั้งค่ายฝึกฝนผู้ก่อการร้าย ฟิลิปปินส์ได้เต็มใจสนับสนุนสหรัฐฯ ในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ มีส่วนสำคัญต่อการ



ทำลายความแข็งแกร่งของกลุ่มอะบูชัยยาฟ ส่วนกลุ่มแบ่งแยกดินแดน Moro Islamic Liberation Front (MILF) ยังคงมีกองกำลังจรรยาที่เข้มแข็ง ซึ่งรัฐบาลได้พยายามเจรจาต่อรองกับกลุ่มนี้ ถึงแม้จะมีหลักฐานบางส่วนชี้ว่า MILF ยังคงมีความสัมพันธ์กับญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ และ อัลกออิดะฮ์อยู่อย่างต่อเนื่อง และค่ายของ MILF ยังคงฝึกสอนผู้ก่อการร้ายที่มาจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อยู่ก็ตาม

ทางการไทยปฏิเสธว่าไม่มีปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติมาโดยตลอดอย่างดีที่สุดก็เพียงยอมรับว่า ญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ และผู้ก่อการร้ายอื่นอาจใช้ประเทศไทยเป็นจุดแวะพักสำหรับไปที่อื่นแต่ไม่ได้ใช้ประเทศไทยเป็นฐาน แต่การก่อความไม่สงบของขบวนการแบ่งแยกดินแดนทางภาคใต้ของไทยที่ปะทุออกมาอย่างรุนแรงเมื่อต้น ค.ศ. ๒๐๐๔ ได้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความล่อแหลมต่อการเกิดก่อการร้ายเช่นเดียวกับฟิลิปปินส์หรืออินโดนีเซีย การที่รัฐบาลมีนโยบายใช้กำลังทหารและตำรวจเข้าตอบโต้อย่างแข็งกร้าวต่อการก่อความไม่สงบทางภาคใต้ ยิ่งทำให้เกิดความรุนแรงและความแตกแยกทางการเมืองที่มากขึ้น สถานการณ์ทางภาคใต้ยังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและกัมพูชายุ่งเหยิงขึ้นมาจากกรณีที่ทางการไทยหวาดระแวงว่าคนมุสลิมจากประเทศเหล่านั้นจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ก่อความไม่สงบ

มาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีกฎหมายรักษาความมั่นคงภายในที่ให้อำนาจรัฐบาลสูงมาก และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็ง รวมทั้งมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะต่อต้านการก่อการร้ายอย่างจริงจัง ประเทศทั้งสองนี้ต่างได้รับประโยชน์จากความร่วมมือกันด้านข่าวกรองภัยคุกคามจากผู้ก่อการร้าย นอกจากนี้ยังได้รับประโยชน์จากความร่วมมือกับประเทศอื่นในอาเซียน และกับสหรัฐฯ รวมถึงออสเตรเลีย สถานการณ์ที่คนมุสลิมในมาเลเซียหันไปนิยมความรุนแรงสามารถส่งผลกระทบต่อประเทศเล็ก ๆ อย่างสิงคโปร์ได้ในระดับที่น่ากลัว มีการมองกันว่าพรรค PAS ฝ่ายค้านของ

การก่อการร้ายกับความร่วมมือทุกภาคีด้านความมั่นคง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



LIIRT



มาเลเซียที่นิยมแนวทางการเป็นรัฐอิสลามกำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อลดอิทธิพลของพรรค PAS และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลมาเลเซียได้ปรับปรุงระบบการศึกษาโดยการเพิ่มภาษาอังกฤษมากขึ้น และที่สำคัญคือรัฐบาลวางแผนจะปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาศาสนา

ในเวียดนามและกัมพูชามีคนพื้นเมืองเดิมที่เรียกว่า “จาม” ซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม อาศัยอยู่เป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศ รัฐบาลคอมมิวนิสต์เวียดนามได้ควบคุมอย่างเข้มงวดต่อการนับถือศาสนาและการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อย ทำให้ไม่มีการติดต่อระหว่างมุสลิมจามกับชุมชนมุสลิมจากนอกประเทศ ชาวคราวของมุสลิมจามในเวียดนามก็เลยเจ็บหายไป สำหรับในกัมพูชา ชาวมุสลิมจามมีชีวิตอยู่อย่างยากจนและถูกเหมินเฉยจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ ชุมชนของพวกเขาก็ยินดีเปิดรับเงินช่วยเหลือจากประเทศมุสลิม และส่งนักศึกษาไปเรียนยังโรงเรียนสอนศาสนาในต่างประเทศโดยเฉพาะโรงเรียนของวะฮาบีย์ในตะวันออกกลางและปากีสถาน ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของประชากรมุสลิมที่มีความหัวรุนแรงมากขึ้นจนเป็นที่ดึงดูดใจของกลุ่มติดอาวุธต่าง ๆ นอกจากนั้น สภาพของกัมพูชาเองก็เป็นที่ดึงดูดกลุ่มผิดกฎหมายต่าง ๆ จากการที่เป็นแหล่งค้าอาวุธเถื่อนที่มีอย่างมากมาย การคอร์รัปชันที่แพร่หลาย เป็นศูนย์กลางการฟอกเงิน โดยเฉพาะเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดในพม่าและลาว กัมพูชาไม่มีศักยภาพในการตรวจสอบระบบการเงินและมีระบบราชการที่เต็มไปด้วยการติดสินบน ขาดแดนถูกแทรกซึมได้ง่าย และไม่มีระบบตรวจคนเข้าเมืองที่มีประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้ทำให้กัมพูชากลายเป็น “แหล่ง



อำนวยความสะดวกที่น่าดึงดูดใจที่สุดสำหรับผู้ก่อการร้าย”^{๘๘}

สำหรับในพม่า การที่รัฐบาลกดขี่ข่มเหงชนกลุ่มน้อยมุสลิม ได้ทำให้คนเหล่านี้จับอาวุธขึ้นต่อต้าน ขณะที่รัฐบาลพม่าก็ได้ตอบโต้กลับด้วยวิธีการหนุนให้เกิดความขัดแย้งภายในสังคมระหว่างคนต่างศาสนา ซึ่งยิ่งทำให้คนมุสลิมต้องหันไปหาแนวทางที่รุนแรงยิ่งขึ้น โดยที่พม่าเองก็มีสมาชิกของอัลกออิดะฮ์แฝงตัวอยู่ โดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเครือข่ายอัลกออิดะฮ์ในเอเชียใต้ อย่างไรก็ตาม สภาพของประเทศพม่า นั้นไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของอัลกออิดะฮ์ได้ ที่สำคัญอัลกออิดะฮ์ไม่สามารถจัดตั้งบริษัทธุรกิจหรือองค์กรภาคเอกชนขึ้นบังหน้าได้ และยังไม่ใช่แหล่งแวะพัก ถึงแม้ว่าจะปลอดภัยจากการรบกวนของหน่วยข่าวกรองชาติตะวันตกก็ตาม

การก่อการร้ายทางทะเล

บริเวณที่หวาดกลัวกันมากที่สุดว่าจะเป็นที่โจมตีของผู้ก่อการร้ายในภูมิภาคนี้ คือ ช่องแคบ มะละกา ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญต่อเส้นทางเดินเรือของโลก เนื่องจากสภาพของช่องแคบเหมาะแก่การดักรุกโจมตีเรือแล้วหลบหนี ที่สำคัญยังขนานข้างด้วยประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย ซึ่งล้วนมีความเคลื่อนไหวของกลุ่มสุดโต่งที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันช่องแคบนี้เป็นแหล่งที่มีโจรสลัดชุกชุม ดังนั้นจึงมีโอกาที่จะเกิดการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มก่อการร้ายกับโจรสลัดในช่องแคบ หลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ มีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดการก่อการร้ายทางทะเลขึ้นในภูมิภาคโดยเฉพาะบริเวณช่องแคบมะละกา

^{๘๘} Zachary Abuza, *Militant Islam in Southeast Asia : Crucible of Terror*, (USA. : Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 81.





ถ้าช่องแคบมะละกาถูกปิด จะเหลือเส้นทางน้ำอีก ๒ เส้นทางที่พอใช้ได้สำหรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ คือ ช่องแคบซุนดา และช่องแคบลอมบอกกับมากัสซาร์ ซึ่งอยู่ในอินโดนีเซีย เส้นทางผ่านช่องแคบเหล่านี้จะเพิ่มเวลาขึ้นอีก ๑ อาทิตย์ และรายจ่ายเพิ่มขึ้นอีกถึง ๕๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อเที่ยว^{๙๙} การเพิ่มค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าจะกระทบเศรษฐกิจของจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้หวัน ซึ่งต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานสำหรับเลี้ยงเศรษฐกิจให้เติบโต สำหรับประเทศไทยหากช่องแคบมะละกาถูกปิด ก็จะทำให้ราคาน้ำมันดิบในไทยหายไปมากกว่าร้อยละ ๖๐^{๑๐๐} สถานการณ์ที่ช่องแคบถูกปิดในระยะยาวจะส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของรัฐชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสิงคโปร์ และหากท่าเรือที่สิงคโปร์โดนปิดก็จะมีท่าเรือใดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สามารถทำหน้าที่ทดแทนด้านบริการโลจิสติกส์ได้ทันทีในช่วงเวลาแรก ๆ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อภูมิภาคอย่างมหาศาล

ความร่วมมือพหุภาคีด้านต่อต้านก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เป้าหมายร่วมกันของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ การทำให้ภูมิภาคนี้มีเสถียรภาพและสันติภาพ หลักการและ

^{๙๙} Catharin Dalpino and David Steinberg, eds. *Georgetown Southeast Asia Survey: 2003-2004*, (Washington D.C.: Georgetown University, 2004), p. 37. cited by Mlemie Winn Byrd, "Maritime Security, Threats, and Challenges" in *Asia Pacific Economic Update 2005*, Volume III (United State Pacific Command's economic document), p. 39. available at <http://www.pacom.mil/publications/apcu05/III%20VOL_APEU_%202005.pdf>

^{๑๐๐} "ไทยเตรียมแผนรับมือก่อการร้ายโจมตีพลังงาน," *คมชัดลึก* (๗ ตุลาคม ๒๕๕๖): ๑๕.



LI RT

กฎระเบียบใด ๆ ของภูมิภาค จะยึดถือเป้าหมายนี้เป็นสำคัญ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Co-operation : TAC) ได้วางหลักการเฉพาะและบรรทัดฐานสำหรับการจัดการความขัดแย้งระหว่างสมาชิก โดยเน้นการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น นอกจากนี้ ยังมีการใช้บรรทัดฐานที่เรียกว่า ASEAN Way อันเน้นไปที่การประนีประนอมและการมีฉันทามติร่วมกันผ่านการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ ยุทธศาสตร์พื้นฐานของประเทศในอาเซียน คือ การป้องกันความขัดแย้งภายในรัฐไม่ให้กลายเป็นเรื่องระหว่างประเทศ^{๑๑} บรรทัดฐานและหลักการ ตลอดจนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้กลายเป็นข้อกำหนดสำคัญต่อการสร้างความตกลงใด ๆ ที่มีต่อการจัดการปัญหาก่อการร้ายในภูมิภาค สำหรับกรอบหรือเวทีความร่วมมือพหุภาคีที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญ มีดังนี้

สหประชาชาติ

การก่อการร้ายได้เป็นประเด็นที่พูดคุยในเวทีสหประชาชาติมาหลายทศวรรษ จนถึงปัจจุบันนี้สหประชาชาติมีสนธิสัญญาและอนุสัญญาหลักที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายอยู่ ๑๓ ฉบับ^{๑๒} ซึ่งเน้นไปที่การต่อต้านกิจกรรมก่อการร้ายในรูปแบบเฉพาะต่าง ๆ สหประชาชาติมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างกฎหมาย และแนวทางที่เป็นพื้นฐานให้กับการทำข้อตกลงความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายของกลุ่มความร่วมมือในแต่ละภูมิภาค และมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมให้ทุกประเทศเกิดความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้าย

^{๑๑} Kamarulzaman Askandar, Jacob Bercovitch, and Mikio Oishi.

"The ASEAN Way of Conflict Management : Old Patterns and New Trends,"
In *Asian Journal of Political Science*, 10, 2 (December 2002), pp. 32 - 33.

^{๑๒} รายชื่อและสรุปย่อของสนธิสัญญาและอนุสัญญาทั้ง ๑๓ ฉบับ ทาอ่านได้จากเว็บไซต์ของสหประชาชาติ <<http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>>





ส่วนคณะกรรมการความมั่นคงของสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญต่อการออกมาตรการต่าง ๆ ที่ลงลึกในเชิงปฏิบัติ เช่น มติคณะกรรมการความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๓๗๓ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งประกอบด้วยมาตรการด้านการเงิน การเมือง การตรวจคนเข้าเมือง การแลกเปลี่ยนข่าวกรอง และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเกี่ยวกับการก่อการร้าย เป็นต้น ใน ค.ศ. ๒๐๐๖ สมาชิกสหประชาชาติเห็นชอบร่วมกันที่จะมียุทธศาสตร์ต่อต้านก่อการร้ายระดับโลก (UN Global Counterterrorism Strategy) ซึ่งประกาศใช้เมื่อ ๑๙ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้วางพื้นฐานสำหรับแผนการปฏิบัติที่เข้มแข็งในการต่อต้านก่อการร้าย และย้ำถึงการสร้างความเชื่อมั่นว่ามีการเคารพลิทธิมนุษยชนขณะต่อต้านการก่อการร้ายด้วย

อาเซียน (ASEAN)

จากความกังวลถึงเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติระดับภูมิภาค ได้ทำให้เกิดการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime : AMMTC) ขึ้นมา ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นแกนของความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายภายในอาเซียน เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๗ ได้มีคำประกาศของอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Declaration on Transnational Crime) ออกมา คำประกาศได้กล่าวถึงการก่อการร้ายว่าเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม การประชุม AMMTC ครั้งที่ ๒ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๙ อาเซียนให้ความสำคัญกับการ



LIIRT

ทำให้ภูมิภาคนี้ปลอดภัยที่สุดเป็นอันดับแรก^{**} ส่วนการก่อการร้ายเป็นประเด็นหนึ่งที่ไม่มีความสำคัญเป็นพิเศษเมื่อเทียบกับอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ ทั้งที่เคยมีการจับกุมสมาชิกอัลกออิดะฮ์ได้ในฟิลิปปินส์เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๕ แล้วค้นพบแผนการโบจิงกา (Project Bojinka) ซึ่งจะจี้เครื่องบินจากฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ไทย ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ เพื่อนำมาชนเป้าหมายสำคัญในสหรัฐฯ

เหตุการณ์ ๙/๑๑ ทำให้อาเซียนพูดถึงการก่อการร้ายอย่างจริงจังในการประชุม AMMTC ครั้งที่ ๓ เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ และในการประชุมที่บรูไน เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๑ อาเซียนได้ประกาศถึงการกระทำร่วมกันที่จะตอบโต้การก่อการร้าย (ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism) ต่อมาในการประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศชนิดพิเศษเรื่องก่อการร้าย (Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ ได้มีการขยายผลต่อจากคำประกาศดังกล่าว โดยระบุถึงเนื้อหาของความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ลึกซึ้งมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนข้อมูล การพัฒนานโยบายสำหรับสืบสวน ไล่สวน ตัดสิน จับกุม และส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิก การบังคับใช้กฎหมายและการแบ่งปันข่าวกรอง การฝึกอบรมในด้านการรักษาความปลอดภัยสนามบิน การตรวจวัตถุระเบิด การร่วมมือที่แท้จริงเกิดขึ้นจากความตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศและการจัดตั้งวิธีดำเนินการในการสื่อสาร (Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures) ซึ่งมีการลงนามกันเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ โดยในเบื้องต้นมีเพียงสามชาติเท่านั้นที่ยอมร่วมลงนาม คือ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ส่วนไทย กัมพูชา และบรูไน มาตกลางใจเข้าร่วมข้อตกลงดังกล่าวในภายหลัง ส่วนสิงคโปร์ และสหรัฐฯ ได้ให้ความร่วมมืออย่างไม่เป็น

^{**} ดูรายละเอียดใน ASEAN Secretariat, "Joint Communique of the Second ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime," (Yangon, 23 June 1999), <<http://www.aseansec.org/5632.htm>>





ทางการ^{๖๖} ผลที่ตามมาอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมของข้อตกลงดังกล่าว คือ กระทบการต่างประเทศของไทยได้ยอมรับว่าความสำเร็จของการจับกุมสัมบาลีก็ถือว่าเป็นความสำเร็จจากการร่วมมือในเรื่องนี้^{๖๗}

หลังการวางระเบิดที่บาห์ลีเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ เหล่าผู้นำชาติอาเซียนได้มีคำประกาศต่อลัทธิก่อการร้าย (Declaration on Terrorism) ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๘ เมื่อพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๒ ในห้วงเวลาที่มีคำประกาศนี้ออกมาก็ได้มีการกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการต่อต้านก่อการร้ายในภูมิภาคตามมาอีกมาก การก่อการร้ายยังเป็นวาระสำหรับการประชุมที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนอีก ๒ การประชุม ได้แก่ การประชุมอย่างไม่เป็นทางการของหัวหน้าหน่วยข่าวกรองในอาเซียน และการประชุมของหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANPOL) ซึ่งเป็นตัวเชื่อมโยงกำลังตำรวจของแต่ละประเทศในอาเซียนเข้าด้วยกัน เมื่อถึง ค.ศ. ๒๐๐๕ อาเซียนได้มีแผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime) ซึ่งครอบคลุมถึงการก่อการร้าย

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๐ ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๗ ผู้นำชาติอาเซียนทั้ง ๑๐ ชาติได้ลงนามในสนธิสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียน

^{๖๖} Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, "Terrorism and Transnational Crime in Southeast Asian International Relations," In International relations in Southeast Asia : the struggle for autonomy, ed. Donald E. Weatherbee, (USA. : Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005), p. 166.

^{๖๗} กระทรวงการต่างประเทศ, "ข่าวสารนิเทศ," (๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗), <<http://www.mfa.go.th/web/200.php?id=2649>>



(ASEAN Convention on Counterterrorism) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคสำหรับการต่อต้าน ป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ และกระชับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้าย มีการขยายความร่วมมือในการติดตามจับกุม คุมขัง ผู้ก่อการร้าย โดยสาระสำคัญในสนธิสัญญาได้มีการตกลงที่จะให้มีการส่งตัวนักโทษผู้ก่อการร้ายข้ามแดนกันได้ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการทำความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

การจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียน

เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๓ ประเทศอาเซียนบรรลุข้อตกลงร่วมกันที่จะสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อันประกอบด้วยสามเสาหลัก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคง (ASEAN Security Community: ASC) ประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมวัฒนธรรม (ASEAN Socio-cultural Community: ASCC)^{๑๑๑} แผนปฏิบัติการสำหรับประชาคมความมั่นคงอาเซียน ค.ศ. ๒๐๐๔ ได้ระบุว่าต้องร่วมมือป้องกันไม่ให้ผู้ก่อการร้ายใช้องค์กร การยุยง การช่วยเหลือ และความเกี่ยวข้องใด ๆ เข้าไปทำกิจกรรมในประเทศเพื่อนบ้าน สมาชิกต้องป้องกันไม่ให้ประเทศตนเป็นฐานสำหรับกิจกรรมที่ต่อต้านความมั่นคงและเสถียรภาพของเพื่อนสมาชิก รวมถึงร่วมมือจัดการกิจกรรมที่มุ่งโค่นล้มและก่อความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ ยังระบุถึงความร่วมมือในการจัดการกับการคุกคามและทำลายจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนด้วย^{๑๑๒} การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่เซบู เมื่อเดือนมกราคม

^{๑๑๑} ASEAN Secretariat, "Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)," (Bali, Indonesia, 7 October 2003), <<http://www.aseansec.org/15159.htm>>

^{๑๑๒} ดูรายละเอียดใน ASEAN Secretariat, "activities III. of Conflict Prevention of Annex for ASEAN Security Community Plan of Action," (Vientiane, 29 November 2004), <<http://www.aseansec.org/16829.htm>>

การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



LIERT



ค.ศ. ๒๐๐๗ ตกลงว่าจะบรรจุเป้าหมายดังกล่าวภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่า ความพยายามต่อต้านก่อการร้ายของอาเซียน ยังคงมีอุปสรรคจากการที่รัฐสมาชิกไม่เต็มใจที่จะทำตามข้อตกลง หากข้อตกลงดังกล่าวเรียกร้องให้รัฐสมาชิกต้องเสียละอานาจ อธิปไตยบางส่วนหรือยอมให้มีการแทรกแซงกิจการภายใน จึงเป็นที่หวังกันว่าข้อเสนอให้ตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียนอาจจะสร้างหนทางให้อาเซียนใช้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันในลักษณะที่ยืดหยุ่นมากขึ้น^{๙๐}

เออาร์เอฟ (ARF)

การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) ก่อเกิดขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๙๒ หลังสงครามเย็นยุติลง เมื่ออาเซียนได้มุ่งความสนใจด้านความมั่นคงไปที่การป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก วัตถุประสงค์ของ ARF เมื่อเริ่มก่อตั้ง ประการแรก คือ การเป็นเวทีพบปะสนทนาและปรึกษาหารืออย่างสร้างสรรค์เกี่ยวกับประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงที่เป็นที่สนใจและก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน ประการที่สอง คือ การพยายามส่งเสริมให้เกิดความไว้วางใจ (confidence building) และการดำเนินการทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) ขึ้นมาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก^{๙๑} เพื่อมุ่งป้องกันการเกิดและขยายตัวของความขัดแย้ง และอาจพัฒนาเป็นเวทีหารือแนวทางยุติความขัดแย้งระหว่างผู้เข้าร่วม

^{๙๐} Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., pp. 167 - 168.

^{๙๑} ASEAN Secretariat, "Politics and Security," <<http://www.aseansec.org/92.htm>> 2006



LI RT

ภายหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ การก่อการร้ายกลายเป็นส่วนสำคัญที่เพิ่มขึ้นมาในการประชุม ARF เกี่ยวกับมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน และเมื่อเกิดวินาศกรรมที่บาห์ลีในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ กิจกรรมที่เป็นทางการของ ARF ได้เพิ่มเรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติขึ้นมาโดยเฉพาะอีกประเด็นหนึ่ง โดยการจัดประชุม Inter - Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime (ISM on CTC) ครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๓ ภายใต้การประชุมดังกล่าวจะมีการจัดสัมมนาและสัมมนาเชิงปฏิบัติการต่าง ๆ ส่วนกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ ก็ได้มีการจัดประชุม/สัมมนาวิชาการในหลายหัวข้อ ซึ่งรวมถึงการต่อต้านการก่อการร้าย

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือที่แถลงออกมาภายใต้กรอบ ARF จะไม่ผูกมัดประเทศสมาชิกให้ดำเนินการแต่อย่างใด การดำเนินการใด ๆ ของสมาชิกจะอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจเท่านั้น คำประกาศของ ARF ทั้งหลายในเรื่องก่อการร้าย ล้วนมีจุดมุ่งหมายต้องการสร้างความแข็งแกร่งให้กับเจตจำนงทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อให้คงรักษาการต่อสู้กับลัทธิก่อการร้ายต่อไป การประชุม ARF มีคุณค่าที่จำเป็นต่อการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติที่ดีที่สุดในเรื่องที่ต้องถูกแสดงออกต่อภายนอกก่อให้เกิดการนำความรู้ความเชี่ยวชาญแต่ละอย่างมาปะติดปะต่อกัน และจัดให้มีพื้นฐานของเครือข่ายการทำงาน สำหรับสหรัฐฯ แล้ว ผลประโยชน์แรกที่ได้รับจากความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ คือ การที่ อุมร์ อัล-ฟารุก ชาวคูเวตที่เป็นสมาชิกอัลกออิดะฮ์ ถูกทางการอินโดนีเซียจับตัวส่งให้กับ CIA^{๓๓}

เอเปค (APEC)

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ เอเปค (Asia-Pacific Economic Cooperation-APEC) เป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสมาชิก ๒๑ เขตเศรษฐกิจ เป้าหมาย

^{๓๓} Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., p. 168.





ของเอเปคคือ การเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยเริ่มจากสมาชิกที่พัฒนาแล้วภายใน ค.ศ. ๒๐๑๐ และสมาชิกกำลังพัฒนาที่เหลือภายใน ค.ศ. ๒๐๒๐^{๓๓}

หลังการเกิดเหตุการณ์ ๙/๑๑ สหรัฐฯ ก็ได้ผลักดันประเด็นก่อนการร้ายเข้ามาเป็นหัวข้อเจรจาสำคัญในเอเปค ทำให้การประชุมเอเปค ๒๐๐๒ ที่เม็กซิโก ได้ตกลงที่จะมีแผนปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Action Plan) ซึ่งประกอบด้วย การมีมาตรฐานร่วมกันด้านพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ การรายงานและปิดกั้นไม่ให้ผู้ก่อการร้ายเข้าถึงการเงิน การปรับปรุงการจำกัดการเงินของผู้ก่อการร้ายในภูมิภาค และที่ประชุมเอเปคยังยอมรับที่จะสนับสนุนมาตรการ “การค้าที่ปลอดภัยในภูมิภาคความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก” (Secure Trade in the Asia Pacific Economic Cooperation Region: STAR) ที่ริเริ่มโดยสหรัฐฯ ภายใต้ความริเริ่มดังกล่าว สหรัฐฯ ได้ให้ความช่วยเหลือและความรู้ความชำนาญที่จะยกระดับความปลอดภัยตามท่าเรือและสนามบิน เพื่อที่จะป้องกันการค้าจากการก่อการร้าย สหรัฐฯ ยังต้องการที่จะให้สมาชิกเอเปคปรับปรุงการจัดการในเรื่องหนังสือเดินทางและการออกวีซ่า โดยถือเป็นเรื่องจำเป็นต่อนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้

หลังเหตุวินาศกรรมที่บาห์ลี เหล่าผู้นำชาติเอเปคต่างตกลงใจที่จะมีมาตรการหลายอย่างออกมาสำหรับต่อต้านการ

^{๓๓} กองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค).” (ข้อมูลจากศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. ๘ มีนาคม ๒๕๕๐). <<http://www.mfa.go.th/business/2136.php?id=1744>>



ก่อการร้าย ทั้งนี้ สหรัฐฯ ได้ใช้การประชุมเอเปคสานต่อโครงการต่อต้านก่อการร้ายของตน การประชุมเอเปค ๒๐๐๓ ที่ประเทศไทย การประชุมเอเปค ๒๐๐๔ ที่ซิดนีย์ และเอเปค ๒๐๐๕ ที่เกาหลีใต้ สหรัฐฯ ได้พยายามครอบงำการเจรจา โดยผลักดันให้การก่อการร้ายกลายเป็นประเด็นหลักของการประชุม ท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเอเปคกำลังเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายหลักเรื่องเศรษฐกิจ โดยจีน อินเดียเซีย และมาเลเซียต่างแสดงความไม่เห็นด้วยกับการที่สหรัฐฯ พยายามนำเรื่องการเมืองและความมั่นคงซึ่งมีผลผูกมัดสมาชิกเข้ามาผลักดันในที่ประชุมโดยปราศจากการหารือซึ่งกันและกันอย่างเพียงพอ^{๒๔}

อาเซียน (ASEM)

ภายหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ ประเทศสมาชิกในกรอบการประชุมเอเชีย - ยุโรปหรืออาเซียน (Asia-Europe Meeting : ASEM) ซึ่งมีประเทศอาเซียนเป็นสมาชิกอยู่ด้วย มีความเห็นพ้องกันว่าประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันเพื่อจัดการกับภัยก่อการร้าย ในการประชุมผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๔ ณ โคเปนเฮเกน เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ ได้ให้ความสำคัญเรื่องต่อต้านก่อการร้ายเป็นอย่างมาก โดยที่ประชุมได้เน้นถึงการกำหนดทิศทางของประเทศสมาชิกอาเซียนในการต่อต้านก่อการร้ายให้เป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ และได้ย้ำว่าองค์การสหประชาชาติควรจะมีบทบาทนำในการต่อต้านก่อการร้ายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้รับรองเอกสาร ๒ ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านก่อการร้ายระหว่างประเทศ (Declaration on Cooperation against International Terrorism) และแผนงานความร่วมมือว่าด้วยการต่อต้านก่อการร้ายระหว่างประเทศภายใต้กรอบอาเซียน (The ASEM Copenhagen Cooperation Programme on

^{๒๔} "เอเปค ๒๐๐๔ ณ ซิดนีย์ เวทีเบี่ยงเบนซ้ำซาก" มติชน (๒๔ พฤศจิกายน

๒๕๔๗) : ๒.





Fighting International Terrorism) ภายหลังจากการประชุมผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๔ ได้มีการจัดการสัมมนาและการประชุมเกี่ยวกับการต่อต้านก่อการร้ายตามมาอีก ๓ ครั้ง ใน ค.ศ. ๒๐๐๓ ๒๐๐๔ และ ๒๐๐๕^{๒๕}

กระบวนการบาหลี่ (Bali Process) และกระบวนการบาหลี่ด้านต่อต้านก่อการร้าย (BRMCT)

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๒ รัฐบาลออสเตรเลียและรัฐบาลอินโดนีเซียได้ริเริ่มให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการลักลอบขนคนข้ามชาติ การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง (Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) หรือ “กระบวนการบาหลี่” (Bali Process) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าวในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก และรวมถึงภูมิภาคที่กว้างออกไป กระบวนการบาหลี่ได้รับเงินอุดหนุนหลักจากออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ^{๒๖} ต่อมาในการหารือเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างรัฐมนตรีที่เข้าร่วมการประชุมกระบวนการบาหลี่ ครั้งที่ ๒ เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๐๓ รัฐมนตรีของประเทศที่เข้าร่วมประชุมต่างเห็นพ้องกันถึงความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับต่อต้านการก่อการร้ายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงนำมาสู่การจัดการ

^{๒๕} กองยุโรป ๑ กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, “ความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้กรอบอาเซียน,” (ข้อมูลไม่ระบุวันเดือนปีที่จัดทำ), <<http://www.mfa.go.th/web/69.php?id=2560>> เข้าดูเมื่อ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๑

^{๒๖} “Bali Process,” <<http://www.baliprocess.net/index.asp?pageID=2145831400>>



ประชุมบาทลีระดับรัฐมนตรีในภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านก่อการร้าย (Bali Regional Ministerial Meeting on Counter-Terrorism: BRMCT) หรือ “กระบวนการบาทลีด้านต่อต้านก่อการร้าย” (Bali Counter-Terrorism Process) ซึ่งจัดขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๔ ณ เกาะบาทลี ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศติมอร์เลสเต จีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี ฟิจิ รัสเซีย สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สหภาพยุโรป รวมทั้งผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาค กระบวนการบาทลีด้านต่อต้านก่อการร้ายต้องการสร้างการประสานงานและความร่วมมือกันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกสำหรับต่อต้านการก่อการร้าย โดยมุ่งเน้นเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย การแลกเปลี่ยนข้อมูล และกรอบทำงานทางกฎหมาย^{๒๐๖}

BIMSTEC

ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation : BIMSTEC) เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคอ่าวเบงกอล โดยประเทศสมาชิกจะต้องมีที่ตั้งติดอ่าวเบงกอลหรือฝั่งอ่าวเบงกอลเป็นหลัก ซึ่งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เข้าร่วมกรอบนี้ คือ ไทย และพม่า สำหรับความร่วมมือต่อปัญหาการก่อการร้ายนั้น ผู้นำจากประเทศสมาชิกเห็นว่าควรสร้างเครือข่ายติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศสมาชิก BIMSTEC และควรมีการสื่อสารผ่านโทรศัพท์ระหว่างผู้นำประเทศสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ รัฐบาลอินเดียได้สานต่อความริเริ่มดังกล่าวโดยรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะทำงานร่วม

^{๒๐๖} Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, “Co-chairs’ Statement of Bali Regional Ministerial Meeting on Counter-Terrorism,” (Bali, 5 February 2004), <http://www.dfat.gov.au/icat/2004_conference/cochair_statement.html>





ด้านต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (Joint Working Group on Counter-Terrorism and Transnational Crime: JWG - CTC) ภายใต้กรอบ BIMSTEC ถึง ๒ ครั้ง ใน ค.ศ. ๒๐๐๔ และ ค.ศ. ๒๐๐๖ เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายของเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งที่ประชุมมีมติว่าคณะทำงานร่วมฯ ชุดนี้ จะทำหน้าที่เป็นเวทีความร่วมมือระหว่างสมาชิกในการป้องกันและหยุดยั้งการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีการจัดตั้ง คณะทำงานย่อยด้านต่าง ๆ ขึ้นมา ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านการแลกเปลี่ยน ข่าวกรอง ด้านความร่วมมือทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการสกัดกั้นเงินทุนที่สนับสนุนการก่อการร้าย ด้านการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด^{๑๔}

FPDA

ความร่วมมือในการตอบโต้การก่อการร้ายกำลังถูก พิจารณาภายใต้บริบทของข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันประเทศของ ๕ ชาติ (Five Power Defense Arrangement: FPDA)^{๑๕} ซึ่งประกอบด้วย อังกฤษ มาเลเซีย สิงคโปร์ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ถึงแม้ว่า

^{๑๔} กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, “ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือ หลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ,” (ข้อมูลจากศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, พฤษภาคม ๒๕๕๐), <<http://www.mfa.go.th/business/2340.php?id=2224>>

^{๑๕} Five Power Defense Arrangement: FPDA เป็นข้อตกลงที่ลงนาม ใน ค.ศ. ๑๙๗๑ วัตถุประสงค์หลักในขณะนั้น คือ การที่อังกฤษและประเทศใน เครือจักรภพอย่างออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ สามารถส่งทหารไปช่วยป้องกันมาเลเซีย และสิงคโปร์จากการรุกรานของประเทศอื่นได้ ซึ่งภัยคุกคามหลักในขณะนั้นมาจาก อินโดนีเซีย



ความร่วมมือดังกล่าวจะอยู่นอกเหนือขอบเขตวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของ FPDA อันเป็นการป้องกันมาเลเซียและสิงคโปร์จากภัยคุกคามนอกประเทศ แม้กระนั้นก็ตาม การรับรู้ที่ FPDA ยังคงเป็นองค์กรความร่วมมือพหุภาคีเพียงองค์กรเดียวในภูมิภาคที่ยังคงมีมิติในระดับปฏิบัติการอยู่ ทำให้การประชุมรัฐมนตรี FPDA ในวันที่ ๒ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้มีการสำรวจถึงความเป็นไปได้ที่กำลังทหารของสมาชิก ทั้ง ๕ ชาติจะสามารถร่วมมือกันในกิจกรรมต่อต้านการก่อการร้าย รัฐมนตรีกลาโหมจากประเทศสมาชิก FPDA ได้ทำให้ความปรารถนาในเรื่องดังกล่าวเป็นรูปเป็นร่างมากยิ่งขึ้นด้วยการทำข้อตกลงเมื่อต้นเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๔ ที่จะขยายขอบเขตการซ้อมรบทางทหารให้ครอบคลุมถึงการฝึกตอบโต้การจี้เรือในทะเลจีนใต้ เป็นที่คาดหวังกันว่าแผนการด้านความมั่นคงทางทะเลที่ดำเนินการอยู่เป็นประจำโดยห้าชาติ FPDA จะมีการซ้อมรบทางอากาศและทางทะเลในลักษณะใหม่^{๑๐๐}

แซงกรีลา ไดอะล็อกส์ (Shangri-la Dialogue)

แซงกรีลา ไดอะล็อกส์ เป็นเวทีการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีกลาโหมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก จัดขึ้นเพื่อถกแถลงประเด็นความมั่นคงของภูมิภาคและความร่วมมือในการป้องกันประเทศ ผู้เข้าร่วมนอกจากจะมีรัฐมนตรีกลาโหมแล้วยังประกอบด้วยผู้บัญชาการกองทัพ ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติ ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันประเทศ และตัวแทนจากอุตสาหกรรมอาวุธ แซงกรีลา ไดอะล็อกส์ มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า "IISS Asia Security Conference" ซึ่งได้กลายเป็นเวทีการประชุมระหว่างประเทศที่มีประโยชน์ต่อการถกแถลงเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ซึ่งปกติที่ผ่านมามีประเทศเหล่านั้นมักไม่ค่อยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการวิเคราะห์ระหว่างกัน แซงกรีลา ไดอะล็อกส์เป็นที่ยอมรับแล้วว่ามีสถานะภาพเฉพาะของการเป็นส่วนหนึ่ง

^{๑๐๐} Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., p. 169.





ของมาตรการสร้างความไว้วางใจในภูมิภาค ผ่านการประชุมระดับ
รัฐมนตรีกลาโหม และผู้บัญชาการกองทัพ^{๓๓}

การแสวงหาความร่วมมือในการต่อต้านก่อการร้าย กลายเป็นวาระสำคัญที่ถูกนำมาจัดวางบนเวทีเซี่ยงไฮ้ ไดอะล็อกส์ เวทีนี้
ยังเปิดสำหรับการนำเสนอวิธีการแก้ปัญหาก่อการร้าย ซึ่งโดยปกติแล้ว
วิธีการดังกล่าวอาจจะไม่มีการหยิบยกมาพูดกันในอาเซียน และ ARF
เนื่องจากอาจขัดกับหลักการและบรรทัดฐานของอาเซียน หรือ
ASEAN Way

บทบาทของประเทศนอกภูมิภาค

ประเทศนอกภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญต่อความร่วมมือใน
การต่อต้านก่อการร้าย คือ สหรัฐอเมริกา โดยในช่วงแรก สหรัฐฯ ได้
เข้ามาแสวงหาความร่วมมือแบบทวิภาคีกับแต่ละประเทศ ก่อนที่จะ
เป็นความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับสหรัฐฯ ฟิlippินส์และสิงคโปร์
เป็นชาติที่แสดงออกให้เห็นว่ายินดีต้อนรับการส่งกองกำลังสหรัฐฯ
เข้ามาจัดการกับปัญหาก่อการร้ายในภูมิภาค ในขณะที่ไทยเฉยชาต่อ
การแสดงออก ส่วนประเทศมุสลิมอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย
ต่างมีความเคลือบแคลงใจต่อสหรัฐฯ ในปัญหาก่อการร้าย ส่วน
ประเด็นการก่อการร้ายกับความมั่นคงทางทะเลนั้น สหรัฐฯ ได้เสนอ
“ความริเริ่มเพื่อความมั่นคงทางทะเลระดับภูมิภาค” (Regional
Maritime Security Initiative : RMSI) โดยจะส่งกองกำลังทางเรือ
มาลาดตระเวนต่อต้านก่อการร้ายในช่องแคบมะละกาทุกประเทศ

^{๓๓} Andrew T H Tan, *A Political and Economical Dictionary of South-East Asia*, (London: Europa Publications, 2004), p. 254.



ริมฝั่งร้องขอ แต่ข้อเสนอนี้ได้รับการคัดค้านอย่างหนักจากอินโดนีเซียและมาเลเซีย นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้เสนอมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยทางทะเลเพิ่มขึ้น และผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนำมาตรการเหล่านั้นไปปฏิบัติ เช่น มาตรการรักษาความปลอดภัยของตู้คอนเทนเนอร์ (Container Security Initiative : CSI) และข้อกำหนดในการรักษาความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือระหว่างประเทศ (International Ship and Port Facility Security Code : ISPS Code) ที่ดำเนินการผ่านองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organisation : IMO) นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้เสนอมาตรการ “การค้าที่ปลอดภัยในภูมิภาคความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก” (Secure Trade in the Asia Pacific Economic Cooperation Region : STAR) ภายใต้ความริเริ่มดังกล่าว สหรัฐฯ ได้ให้ความช่วยเหลือและความรู้ความชำนาญที่จะยกระดับความปลอดภัยตามท่าเรือและสนามบินของแต่ละประเทศ เพื่อที่จะป้องกันการค้าจากการก่อการร้าย ออสเตรเลียก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่เสนอให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในภูมิภาคนี้ในการต่อต้านก่อการร้าย ทั้งในรูปของการให้เงินช่วยเหลือ อุปกรณ์ และการฝึกอบรม แต่การแสดงออกของรัฐบาลออสเตรเลียภายใต้นายกรัฐมนตรีจอห์น โฮเวิร์ด ทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กังวลสงสัยต่อบทบาทของออสเตรเลียว่าจะเป็นผู้ช่วยนายอำเภอของสหรัฐฯ ประจำภูมิภาคนี้

ญี่ปุ่นเป็นประเทศสำคัญต่อการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกันญี่ปุ่นก็เป็นชาติที่จะได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างใหญ่หลวงโดยเฉพาะการก่อการร้ายทางทะเลในช่องแคบมะละกา ญี่ปุ่นจึงได้แสดงให้เห็นว่าต้องการผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลขึ้นมาในภูมิภาค โดยเสนอความคิดริเริ่มให้มี “ข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้นโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย” (Regional Cooperation





Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia : ReCAAP) อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็แสดงออกว่าไม่ต้องการกดดันอินโดนีเซีย และมาเลเซียให้ลงนามในเรื่องดังกล่าว หากประเทศทั้งสองเกรงว่าจะเป็นการทำให้ปัญหาช่องแคบมะละกากลางายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ

จีนถูกมองจากบรรดาผู้นำในภูมิภาคว่าเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญต่ออนาคตของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกัน ด้วยภูมิรัฐศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้ภูมิภาคแห่งนี้เป็นที่ผลประโยชน์สำคัญของจีนที่ต้องหาทางป้องกันไม่ให้มหาอำนาจอื่น โดยเฉพาะสหรัฐฯ อาศัยข้ออ้างการปราบปรามก่อการร้าย แล้วถือโอกาสเข้ามาวางกำลังไว้ในภูมิภาคนี้ ขณะเดียวกันจีนก็มีความระมัดระวังท่าทีของตนที่จะไม่ทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รู้สึกว่าคุณถูกคุกคาม ส่วนอินเดียก็มองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ผลประโยชน์สำคัญทั้งทางความมั่นคงและเศรษฐกิจ จึงได้พยายามเข้ามามีความสัมพันธ์ที่ดีกับภูมิภาคนี้ ถึงแม้อินเดียจะถูกสหรัฐฯ ดึงมาเป็นแนวร่วมในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย แต่อินเดียก็ระมัดระวังไม่แสดงท่าทีอันจะทำให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดความกังวลใจต่อบทบาทของตน

พัฒนาการของความร่วมมือพหุภาคีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นผลมาจากการก่อการร้าย

ก่อนหน้าการเกิดเหตุการณ์ ๙/๑๑ หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีข้อตกลงทวิภาคีระหว่างกัน และล้วนเคยได้รับประโยชน์จากความร่วมมือทวิภาคีที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลใน



ประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงมาแล้ว นอกจากนี้ ประเทศในภูมิภาคนี้ยังยึดถือหลักการของอาเซียนในการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ซึ่งช่วยให้แต่ละประเทศสามารถจัดการต่อปัญหาความมั่นคงภายในรัฐได้อย่างเต็มที่ และยังช่วยลดความขัดแย้งระหว่างประเทศภายในภูมิภาคด้วยตนเอง สิ่งเหล่านี้ได้แผ้วถางทางให้การเกิดความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือพหุภาคีต่อการรับมือกับปัญหาข้ามชาติในช่วงแรกนั้น ยังเป็นเพียงการหารือกันในเวทีการประชุมมากกว่าจะทำข้อตกลงที่ผูกมัดในทางปฏิบัติ

เหตุการณ์ ๙/๑๑ ได้ทำให้รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หันมาจัดการปัญหาก่อการร้ายทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี สำหรับการจัดการพหุภาคีนั้นมีทั้งเกิดขึ้นภายใต้กรอบความร่วมมือพหุภาคีเดิม เช่น อาเซียน และ ARF เป็นต้น และเกิดกรอบความร่วมมือใหม่ เช่น กระบวนการบาห์ตีว่าด้วยเรื่องก่อการร้าย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือพหุภาคีเฉพาะกลุ่มภายในภูมิภาคอีกเช่น ความร่วมมือในการลาดตระเวนทางทะเลในช่องแคบมะละกาที่ประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย เป็นต้น พัฒนาการของความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายในภูมิภาคมีมาโดยลำดับ พัฒนาการที่จัดว่าก้าวหน้าที่สุด คือ สนธิสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียน เมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๗ และที่กำลังตามมาเมื่อถึง ค.ศ. ๒๐๑๕ คือ การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน โดยมีประชาคมความมั่นคงเป็นหนึ่งในสามเสาหลัก สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐในภูมิภาคมีพฤติกรรมความร่วมมือดังกล่าว ได้แก่ การที่รัฐถูกคุกคามจากกลุ่มก่อการร้ายเสมือนกับรัฐถูกรุกรานจากภายนอก สถานการณ์โลกาภิวัตน์ การรับรู้ร่วมกันของรัฐต่อภัยคุกคามจากก่อการร้าย และการกลัวถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก

การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๑๐๗



LIERT



มิติด้านทหาร

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดความร่วมมือพหุภาคีทางทหารในการต่อต้านก่อการร้าย คือ ความกลัวว่า หากไม่ร่วมมือกันจัดการปัญหาก่อการร้าย อาจเป็นช่องทางให้มหาอำนาจนอกภูมิภาค โดยเฉพาะสหรัฐฯ มีข้ออ้างในการเข้ามาแทรกแซง โดยส่งกองกำลังเข้ามาจัดการต่อปัญหาดังกล่าวเสียเอง กรณีตัวอย่าง คือ การเกิดความร่วมมือในการลาดตระเวนทางเรือและอากาศยานในพื้นที่ช่องแคบมะละกา ระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย^{๓๒} ที่เป็นผลมาจากความกังวลของมาเลเซียและอินโดนีเซียต่อข้อเสนอ RMSI ของสหรัฐฯ ที่จะส่งกองกำลังเข้ามาปฏิบัติการในช่องแคบความร่วมมือทางทหารในการลาดตระเวนระหว่าง ๔ ชาติ เกิดขึ้นได้ทั้งที่บางประเทศยังมีข้อพิพาทกันเรื่องอาณาเขตทางทะเลกันอยู่ เช่น การแย่งชิงเกาะปูเลา บาดู ปูเลห์ ระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ หรือ การแย่งชิงกรรมสิทธิ์เหนือแหล่งสำรวจน้ำมันในทะเลสุลาเวสีระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซียจนทำให้มีการส่งเรือรบไปเผชิญหน้ากันมาแล้วเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๕ ทั้งนี้ ปฏิบัติการร่วมทางทหาร (ที่นอกเหนือจากการฝึก) ในระดับพหุภาคีระหว่างชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

การที่อินโดนีเซียและมาเลเซียปฏิเสธการทำข้อตกลงความร่วมมือใด ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประเทศนอกช่องแคบโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ เข้ามามีส่วนร่วมรักษาความปลอดภัยช่องแคบมะละกา

^{๓๒} มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ได้ร่วมกันจัดตั้งกองกำลังทางเรือภายใต้ชื่อ “ยุทธการมาลสินโด” (Operation MALSINDO) ต่อมา มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และไทย ได้ร่วมมือในการลาดตระเวนทางอากาศ ภายใต้ชื่อปฏิบัติการ “ดวงตาบนท้องฟ้า” (Eye in the Sky: EIS)



ในด้านหนึ่งอาจเป็นเพราะกลัวสูญเสียผลประโยชน์จากการอ้างสิทธิควบคุมเส้นทางขนส่งทางน้ำที่หนาแน่นที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และอีกเหตุผลหนึ่งคือกังวลว่า หากปล่อยให้สหรัฐฯ เข้ามายุ่งเกี่ยวด้วยแล้ว ช่องแคบมะละกาอาจจะกลายเป็นสถานที่ดึงดูดผู้ก่อการร้ายไปในที่สุด

เมื่อพิจารณาในแง่การปิดล้อมทางภูมิรัฐศาสตร์แล้ว การปล่อยให้สหรัฐฯ เข้ามาควบคุมช่องแคบมะละกา ก็จะทำให้สหรัฐฯ สามารถควบคุมเส้นทางลำเลียงน้ำมันส่วนใหญ่ที่จีนต้องใช้ อันจะกระทบกับความมั่นคงด้านพลังงานของจีนหากต้องขัดแย้งรุนแรงกับสหรัฐฯ ในเรื่องไต้หวัน ซึ่งจีนเองต้องหาทางป้องกันไม่ให้สหรัฐฯ ใช้จุดอ่อนนี้คุกคามจีนในอนาคต ทั้งนี้หากสหรัฐฯ สามารถควบคุมช่องแคบมะละกาได้สำเร็จ จีนก็อาจต้องแผ่อิทธิพลเข้าไปในมหาสมุทรอินเดียและใช้พม่าเป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันโดยไม่ผ่านช่องแคบมะละกา แต่หากจีนทำดังกล่าวก็จะทำให้อินเดียต้องกังวลว่าจีนจะคุกคามตน จนอาจทำให้อินเดียต้องเพิ่มแสนยานุภาพทางทหารหรือหาหนทางเพิ่มศักยภาพในการเข้าไปปฏิบัติการทางทหารในทะเลจีนใต้เพื่อถ่วงดุลจีน ปราบปรามการฉกฉวยจะทำได้ทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างจีนกับอินเดียต้องพลอยตึงเครียดไปด้วย ดังนั้น การรักษาพื้นที่ช่องแคบมะละกาให้ปลอดภัยจากกำลังทหารของมหาอำนาจ จึงเป็นการรักษาความมั่นคงและความสงบสุขของภูมิภาคนี้

การไหลรินของความร่วมมือ

สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว การรวมตัวด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบในทางร้ายบางประการ เพื่อลดผลกระทบดังกล่าว ได้ทำให้เกิดปรากฏการณ์ความร่วมมือที่ “ไหลริน” จากมิติเศรษฐกิจ ไปสู่มิติด้านความมั่นคงที่มากขึ้น ซึ่งใกล้เคียงกับแนวคิดเรื่องการไหลริน (spill over) ของ Ernst Haas ที่ว่า ความร่วมมือที่เพิ่มขึ้นในกิจกรรม

การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๑๐๙



LIIRT



ด้านใดด้านหนึ่งจะขยายไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ^{๓๓} ถึงแม้จะยังไม่มีการสร้างสถาบันใหม่ที่มีอำนาจเหนือรัฐตามแนวคิดของ Ernst Haas แต่หากดูในกฎบัตรอาเซียนที่จะนำมาใช้ ก็พบว่ามี การปรับปรุงแก้ไข กฎเกณฑ์และโครงสร้างองค์กร โดยจะมีการสร้างกลไกใหม่ที่มี บทบาทมากขึ้นต่อการจัดการปัญหาภายในภูมิภาค โดยให้มีอำนาจ สั่งลงโทษประเทศสมาชิกที่ไม่ยอมทำตามได้ ขณะที่การรับรู้ภัย คุกคามจากการก่อการร้ายที่มากขึ้นก็ได้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ อาเซียนต้องประกาศสร้างประชาคมอาเซียนเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๓ โดย กำหนดให้มีประชาคมความมั่นคงเป็นหนึ่งในสามเสาหลักร่วมกับ ประชาคมเศรษฐกิจและประชาคมสังคมวัฒนธรรม

เมื่อนำแนวความคิดของ Emanuel Adler และ Michael Barnett ที่เสนอว่าขั้นตอนพัฒนาการไปสู่ประชาคมความมั่นคงต้อง เริ่มต้นจากขั้นตอนตัวอ่อน (Nascent) ไปสู่ขั้นเจริญเติบโต (Ascendant) และขั้นเติบโตเต็มที่ (Mature)^{๓๔} มาวิเคราะห์กับเหตุการณ์ปัจจุบัน ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แล้วเทียบเคียงกับการวิเคราะห์ของอมิตาฟ อจารยา (Amitav Acharya) ที่เคยเสนอไว้ใน ค.ศ. ๑๙๙๘ ว่า อาเซียนมีการรวมตัวในรูปแบบประชาคมความมั่นคงที่ยังไม่ชัดเจน ว่าอยู่ในขั้นตอนไหนระหว่าง ขั้นตอนตัวอ่อน ขั้นเจริญเติบโต หรือ

^{๓๓} โปรดอ่านข้อสรุปแนวคิดของ Ernst Haas ได้ใน ไคริน เพ็ญเกษม, แนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), น. ๑๑๔.

^{๓๔} Emanuel Adler and Michael Barnett, "A framework for the study of security communities," in Security Communities, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett (Cambridge: Cambridge University press, 1998), pp. 49 - 57.



ขั้นเติบโตเต็มที่^{๓๕} แล้วเราจะพบว่าใน ค.ศ. ๒๐๐๗ อาเซียนมีพัฒนาการอันสำคัญที่ก้าวหน้ากว่าเดิมซึ่งเป็นผลมาจากการก่อการร้าย โดยในช่วงระหว่างหลังสงครามเย็นถึงก่อนหน้าการวางระเบิดที่บาห์ลี ภูมิภาคนี้ไม่มีภัยคุกคามร่วมกันที่ชัดเจนพอจะก่อให้เกิดบูรณาการด้านความมั่นคงที่ลึกซึ้งกว่าเดิม จนกระทั่งเมื่อการก่อการร้ายได้เป็นที่รับรู้ร่วมกันว่าเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงต่อภูมิภาค จึงทำให้อาเซียนแสดงเจตจำนงทางการเมืองอันชัดเจนว่าจะรวมตัวเป็นประชาคมความมั่นคงภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ ถึงแม้การก่อการร้ายจะไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าควรจัดเป็นภัยคุกคามจากภายนอกหรือภายในประเทศ แต่การคุกคามที่เด่นชัดของมันก็ได้ทำให้ภูมิภาคนี้ผ่านขั้นตอนที่เป็นตัวอ่อนของประชาคมความมั่นคงไปแล้วอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ เรายังเห็นลักษณะบางประการของการรวมตัวเป็นประชาคมการป้องกัน^{๓๖} ที่มากขึ้นกว่าเดิมปรากฏขึ้นในภูมิภาคด้วยเช่นกัน ตัวอย่างของสิ่งนี้ คือ การเกิดความร่วมมือระดับพหุภาคีทางทหารระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ในการลาดตระเวนทางเรือและอากาศยานในช่องแคบมะละกา ความร่วมมือนี้เกิดขึ้นจากการรับรู้ร่วมกันต่อภัยคุกคามจากการก่อการร้ายและโจรสลัด ตลอดจนความกลัวการถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก เราอาจกล่าวได้ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีพัฒนาการ

^{๓๕} Amitav Acharya, "Collective Identity and conflict management in Southeast Asia," in *Security Communities*, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett (Cambridge: Cambridge University press, 1998), pp. 198 - 227.

^{๓๖} รูปแบบของประชาคมการป้องกัน (Defense Community) คือ การที่สมาชิกของประชาคมมีมุมมองร่วมกันในเรื่องภัยคุกคามจากภายนอก จนมีข้อตกลงให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางการทหาร โดยจะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการระหว่างกันทางการทหารและการรวมตัวกัน ผู้ที่สนใจรูปแบบการรวมกลุ่มด้านความมั่นคงอื่น ๆ สามารถอ่านได้จาก Amitav Acharya, "A Regional Security Community In Southeast Asia?," *The Journal of Strategic Studies* 18, 3 (September 1995) : 180-181. ; Amitav Acharya, *Constructing a Security Community In Southeast Asia*, (London: Routledge, 2001), pp. 20 - 21.





ของลักษณะความสัมพันธ์ในการต่อต้านก่อการร้ายไปในทางที่ร่วมมือกันมากขึ้น โดยมีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป สาเหตุหนึ่งที่ทำให้พัฒนาการด้านนี้ไม่มีลักษณะก้าวกระโดด เป็นผลสืบเนื่องจากหลักการและบรรทัดฐานภายในอาเซียนเอง ที่พยายามหลีกเลี่ยงข้อตกลงอันอาจจะต้องยอมให้ประเทศตนถูกแทรกแซงจากภายนอก หรือต้องยอมเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วนไป

อุปสรรคของความร่วมมือพหุภาคี

การรับมือกับปัญหาก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติของรัฐบาลแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องเผชิญกับอุปสรรคจากสภาวะแวดล้อมทางกายภาพและเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การมีชายแดนที่ถูกแทรกซึมได้ง่าย การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ การมีสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าโดยใช้ช่องทางการเงินนอกระบบเชื่อมโยงกับประเทศในตะวันออกกลางและเอเชียใต้มาอย่างยาวนาน การแพร่กระจายของกิจกรรมผิดกฎหมายในภูมิภาค การมีอาวุธผิดกฎหมายที่แพร่กระจายอยู่ในภูมิภาค และที่สำคัญคือ การที่กลุ่มก่อการร้ายเชื่อมโยงตัวเองเข้ากับการเป็นผู้ปกป้องศาสนาอิสลาม อันทำให้คนมุสลิมจำนวนมากเกิดความรู้สึกเห็นอกเห็นใจและให้การสนับสนุน ซึ่งจะทำให้การปราบปรามกลุ่มเหล่านี้กลายเป็นเรื่องต่อต้านอิสลามไปในความรู้สึกประชาชน

ความร่วมมือระหว่างประเทศ ยังเกิดอุปสรรคจากการที่ประเทศสมาชิกของภูมิภาคมีความไม่พอใจต่อกัน อันเนื่องมาจากแต่ละประเทศมีความไม่เหมือนกัน จึงมีความคิดที่แตกต่างกันและ



อาจกระทบกระทั่งกันได้ อุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ การที่ประเทศสมาชิกไม่เต็มใจให้ความร่วมมือตามคำแถลงการณ์และข้อตกลงต่าง ๆ ที่ได้ลงนามไป เนื่องจากภูมิภาคนี้มีหลักการและบรรทัดฐานสำคัญแห่งความร่วมมือ คือ การหลีกเลี่ยงข้อผูกมัดทางกฎหมาย อีกทั้งไม่ยอมรับให้มีมาตรการตรวจสอบและลงโทษประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ดังนั้น การปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างจริงจัง จึงขึ้นกับความสมัครใจของสมาชิกเป็นสำคัญ ซึ่งบางครั้งต้องอาศัยความกล้าการถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอกมาเป็นตัวกดดันด้วย แสดงให้เห็นว่า สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว การรับรู้ว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเพียงอย่างเดียวยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้เกิดความรู้สึกอยากพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง จนถึงขั้นเกิดความร่วมมือที่ลงลึกในเชิงปฏิบัติการได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

การคุกคามรัฐ-ชาติจากขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติที่มีเป้าหมายก่อตั้งรัฐอิสลามขึ้นมาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ประกอบกับความกลัวว่ามหาอำนาจนอกภูมิภาคอย่างสหรัฐฯ จะอาศัยข้ออ้างในการต่อต้านก่อการร้ายเพื่อเข้ามาแทรกแซงในภูมิภาค ได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันให้รัฐในภูมิภาคเกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคีที่มากขึ้นกว่าเดิม โดยกำลังพัฒนาการไปเป็นประชาคมความมั่นคงที่ผสมกับประชาคมการป้องกัน

หนทางที่ดีที่สุดสำหรับจัดการกับภัยคุกคามจากการก่อการร้ายข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวคิดของประชาคมความมั่นคง คือ การสร้างกลไกหรือสถาบันความร่วมมือพหุภาคีที่มีอำนาจเหนือรัฐ (Supranational) ขึ้นมาสำหรับจัดการกับปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค โดยสถาบันหรือกลไกดังกล่าวจะมากำกับดูแลความร่วมมือของสมาชิก





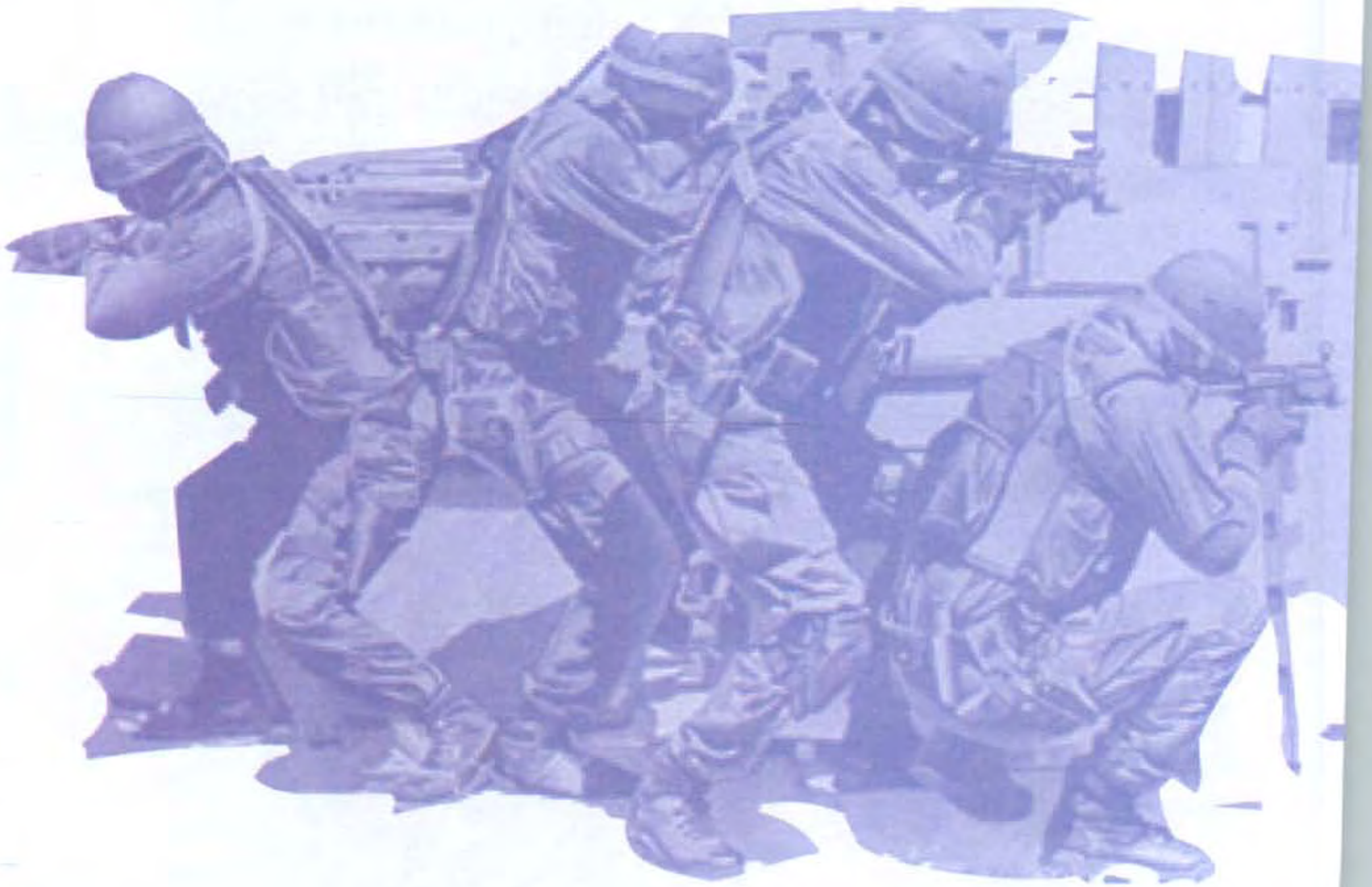
และขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลลดทอนประสิทธิภาพในการต่อต้านก่อการร้าย เช่นกรณีประเทศสมาชิกมีข้อขัดแย้งหรือไม่เต็มใจให้ความร่วมมือกัน สถาบันดังกล่าวก็อาจทำหน้าที่เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย ประนีประนอม ใ้มน้าว ไปจนถึงกำหนดมาตรการให้รางวัลและลงโทษประเทศสมาชิก ซึ่งประชาคมอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต อันประกอบไปด้วยสามเสาหลัก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคม-วัฒนธรรม อาจเป็นสิ่งที่จะมาทำหน้าที่ใกล้เคียงกับสถาบันที่มีอำนาจเหนือรัฐดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อาจต้องใช้เวลายาวนานกว่าที่ตั้งเป้าไว้ใน ค.ศ. ๒๐๑๕ ต่อการผลักดันให้เกิดสถาบันเหนือรัฐที่ทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ เพราะอาจถูกต่อต้านจากรัฐที่ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจอธิปไตยไปให้กับสถาบันดังกล่าว หนทางนี้จึงควรเป็นนโยบายระยะยาวของภูมิภาคที่ควรผลักดันอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งในระหว่างรอให้เกิดสถาบันตามนโยบายดังกล่าวขึ้นมา เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรดำเนินความร่วมมือตามแนวทางพหุภาคีที่มีอยู่เดิมต่อไป และควรพยายามขยายขอบเขตความร่วมมือพหุภาคีด้านการต่อต้านก่อการร้ายระหว่างรัฐสมาชิกให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม เช่น ควรขยายการปฏิบัติการร่วมทางทหารในการรักษาความปลอดภัยของเส้นทางคมนาคมทางทะเลให้กว้างกว่าพื้นที่ช่องแคบมะละกา โดยเชิญเชิญประเทศอื่นในภูมิภาคให้เข้าร่วมด้วย เพราะสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกรอบความร่วมมือขององค์การอาเซียนที่มีอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็ควรส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีให้มีต่อไป เพราะสามารถช่วยเสริมกับความร่วมมือพหุภาคีได้ ซึ่งในบางกรณีบางประเทศสามารถจับคู่ทำข้อตกลงทวิภาคีที่ลึกซึ้งกว่าที่ทำกันในรอบ



ความร่วมมือพหุภาคี และยังสามารถลดความขัดแย้งที่จะเกิดจากปัญหาการร้าย
ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศทั้งสองได้ ในการขจัดหรือลดภัยคุกคามจากการก่อการร้าย
แต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์การจัดการ
ปัญหาการร้ายของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน เนื่องจากการกระทำดังกล่าว นอกจาก
จะไม่ช่วยให้การจัดการดีขึ้นแล้ว ยังมีผลกระทบตามมาจากความขุ่นเคืองต่อกันจน
กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรหลีกเลี่ยงการให้สหรัฐฯ เข้ามาวางกำลังเพื่อ
ช่วยต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค โดยเฉพาะบริเวณช่องแคบมะละกา เพราะการทำ
ดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่จะทำให้การก่อการร้ายขยายตัวยิ่งขึ้น และอาจทำให้จีนต้อง
กังวลว่าสหรัฐฯ อาจถือโอกาสปิดล้อมตน จนจีนต้องขยายอิทธิพลเข้าไปในมหาสมุทร
อินเดียเพื่อป้องกันการถูกปิดล้อม อันจะส่งผลต่อเนื่องไปทำให้อินเดียต้องขยายอิทธิพล
ของตนเพื่อถ่วงดุลจีนตามไปด้วย ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่อยู่
กึ่งกลาง ทั้งนี้หากจำเป็นต้องให้สหรัฐฯ เข้ามาร่วมช่วยเหลือในการต่อต้านการร้ายก็ควร
จำกัดบทบาทให้มีเท่าที่จำเป็น และควรมีมาตรการทำความเข้าใจกับคนมุสลิมใน
ภูมิภาค พร้อมทั้งมีมาตรการลดความหวาดระแวงของจีนด้วย





LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

๒

๒

การสร้างงานผู้สูงอายุ ในประเทศญี่ปุ่น

ณัฐภัทร กล้วยโพธิ์*

ประเทศที่มีอุตสาหกรรมเป็น
พื้นฐานทางเศรษฐกิจหลักของประเทศ
และมีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์
การแพทย์ เช่นประเทศในอเมริกาเหนือ
ยุโรป และญี่ปุ่น ล้วนประสบปัญหา
โครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนของ
ประชากรผู้สูงอายุเกินสมดุล เมื่อเทียบกับ
สัดส่วนของประชากรวัยหนุ่มสาวหรือ
วัยทำงาน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่
ประชากรส่วนใหญ่ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
มีอายุยืนยาว ในขณะที่เดียวกันประชากร
วัยเจริญพันธุ์แต่งงานช้าลง แต่ละครัวเรือน
มีแนวโน้มที่จะมีบุตรน้อยลง เนื่องจาก
ไม่มีความจำเป็นต้องใช้คนในครอบครัว
เป็นแรงงานเพื่อสร้างผลผลิตอย่างใน
สังคมเกษตรกรรม สถานการณ์เช่นนี้

* เผยแพร่ครั้งแรกที่ www.krisdik.go.th เมษายน ๒๕๕๑

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ย่อมส่งผลให้ประชากรในวัยทำงานของแต่ละครัวเรือนมีจำนวนลดลงแต่ต้องรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวของตนจำนวนหลายคน และระยะเวลาการดูแลยาวนานตราบเท่าที่ผู้สูงอายุนั้นยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งในประเทศอุตสาหกรรมที่ไม่มีวัฒนธรรมของการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว ภาระนี้ย่อมตกอยู่กับรัฐที่ต้องให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุจำนวนมาก

ด้วยความพยายามที่จะลดภาระที่รัฐต้องแบกรับในการดูแลผู้สูงอายุ ประกอบกับความก้าวหน้าของวิทยาการด้านการสาธารณสุขและการแพทย์ ทำให้ผู้สูงอายุที่ยังแข็งแรงและยังมีความต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ต้องการทำงานต่อไปแม้เข้าวัยเกษียณอายุแล้ว ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านี้จึงได้ขยายอายุเกษียณเพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งเกษียณที่อายุ ๖๐ ปี มาเป็นเกษียณที่อายุ ๖๕ ปี และในปัจจุบันได้มีกระแสการเรียกร้องของกลุ่มผู้สูงอายุในประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศที่ต้องการให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุต่อไปจนกว่าผู้สูงอายุแต่ละรายจะหมดความต้องการทำงานไปเอง

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ซึ่งมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับปัญหาโครงสร้างประชากรเช่นเดียวกับที่ประเทศในอเมริกาเหนือ ยุโรป และญี่ปุ่น กำลังประสบอยู่ จึงเห็นควรศึกษาปัญหา และแนวความคิดของประเทศอุตสาหกรรมแต่ละประเทศ ตลอดจนมาตรการที่แต่ละประเทศใช้ในการแก้ปัญหา เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ประเทศไทยในการรับมือกับปัญหาดังกล่าวอย่างถูกต้องต่อไป

โดยที่ประเทศญี่ปุ่นจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีวัฒนธรรมในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวเช่นเดียวกับวัฒนธรรมไทย และเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าประเทศเดียวที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียซึ่งได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุก่อนประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน ประกอบกับประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับบำนาญผู้สูงอายุ และกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ



มาตั้งแต่ปี ๑๙๙๖ และได้ผ่านปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้มาแล้ว
ดังนั้น การศึกษาประสบการณ์ของญี่ปุ่นในเรื่องนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา
ระบบการจ้างงานผู้สูงอายุของไทยได้เป็นอย่างดี

๑. สถานการณ์ด้านประชากรของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์
ความสะดวกสบายประกอบกับการแพทย์ที่ก้าวหน้าทำให้ประชากรญี่ปุ่นถูกจัดให้เป็น
ประชากรกลุ่มที่มีอายุเฉลี่ยยืนยาวที่สุดในโลก นอกจากนี้ การที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศ
อุตสาหกรรม แต่ละครัวเรือนไม่จำเป็นต้องมีบุตรจำนวนมากเพื่อช่วยสร้างผลผลิตให้กับ
ครัวเรือนอย่างเช่นในสังคมเกษตรกรรม ทำให้คู่สมรสชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ต้องการมีบุตร
ไม่เกินสองคน ผลจากการนี้ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว
และในอนาคตอันใกล้สัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุจะมากกว่าประชากรวัยหนุ่มสาว
หรือวัยทำงาน ทั้งนี้ ผลการสำรวจสำมะโนประชากรในปี ๑๙๙๕ ของประเทศญี่ปุ่นพบว่า
ประชากรผู้สูงอายุ (อายุ ๖๕ ขึ้นไป) มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๑๔.๕ ของจำนวน
ประชากรทั้งหมด ประชากรวัยทำงาน (อายุ ๑๕ ปี ถึง ๖๔ ปี) มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ
๖๙.๕ และประชากรที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๑๕.๙ ของจำนวน
ประชากรทั้งหมด ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขและการสังคมสงเคราะห์คาดการณ์ว่า ใน
ปี ๒๐๒๐ เมื่อคนวัยทำงาน ณ ปีที่ทำการสำรวจ (ปี ๑๙๙๕) ได้เข้าสู่วัยสูงอายุแล้ว จำนวน
ประชากรวัยสูงอายุจะมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๒๕.๕ ดังนั้น ในปี ๒๐๒๐ จำนวน
ประชากรวัยทำงานจะลดลงกว่านี้มากเมื่อคิดเป็นสัดส่วนเปรียบเทียบกับประชากร
วัยสูงอายุ^๑



^๑ Hisao Naganawa, "The Work of the Elderly and the Silver Human Resources Centers" in Japan Labor Bulletin, Vol. 36, No. 06 June 1, 1997, p.1
(published on line)





๒. ปัญหาการมีผู้สูงอายุเข้าสู่วัยเกษียณจำนวนมาก

การที่อัตราส่วนของประชากรผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะที่การเพิ่มขึ้นของประชากรรุ่นใหม่มีอัตราส่วนลดลงนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถของกองทุนบำนาญลูกจ้างเกษียณ (pension fund) ในการรองรับผู้สูงอายุจำนวนมากที่มีสิทธิรับบำนาญจากกองทุนฯ^{*} กล่าวคือ การที่ประชากรวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จำนวนรวมของรายได้ของประชากรวัยทำงานที่ถูกหักเข้ากองทุนบำนาญลูกจ้างเกษียณย่อมลดลง ในขณะที่ผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในวัยเกษียณและมีสิทธิได้รับเบี้ยเลี้ยงจากกองทุนบำนาญฯ กลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในที่สุดเงินในกองทุนบำนาญฯ ย่อมไม่พอสำหรับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่มีอยู่และที่กำลังเข้าสู่วัยเกษียณอายุเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก

เพื่อรับมือกับปัญหาอัตราส่วนของประชากรผู้สูงอายุเกินสมดุล รัฐบาลได้ปรับแก้แผนการรับเบี้ยบำนาญลูกจ้าง (Employees' Pension Plan) ด้วยการขยายอายุของผู้มีสิทธิรับบำนาญจากกองทุนฯ ให้สูงขึ้น จากเดิมซึ่งลูกจ้างเกษียณจะเริ่มมีสิทธิได้รับบำนาญเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี จะถูกขยายอายุการเริ่มมีสิทธิรับบำนาญฯ โดยแบ่งการขยายออกเป็นสี่ระยะ คือ^๕

(๑) การขยายครั้งที่หนึ่ง จากเดิมซึ่งมีสิทธิเมื่ออายุ ๖๐ ปี ขยายเป็นเริ่มมีสิทธิเมื่ออายุ ๖๒ ปี โดยเริ่มผลบังคับในวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๐๖

(๒) การขยายครั้งที่สอง จากการมีสิทธิเมื่ออายุ ๖๒ ปี เป็นมีสิทธิเมื่ออายุ ๖๓ ปี โดยเริ่มผลบังคับในวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๐๗

(๓) การขยายครั้งที่สาม จากการมีสิทธิเมื่ออายุ ๖๓ ปี เป็นมีสิทธิเมื่ออายุ ๖๔ ปี โดยเริ่มผลบังคับในวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๑๐ และ

^{*} Atsushi Seike, "The Pensionable Age and Extension of the Mandatory Retirement Age", in Japan Labor Bulletin, Vol. 35, No.10 October 1, 1996, p.1-2 (published on line)

^๕ Noboru Yamashita, "Act Concerning Stabilization of Employment of Older Persons", in Japan Labor Review, Vol. 4, No.1 (extra edition), 2007, pp.71-72



(๔) การขยายครั้งที่สี่ จากการมีสิทธิเมื่ออายุ ๖๔ ปี เป็นมีสิทธิเมื่ออายุ ๖๕ ปี โดยเริ่มผลบังคับในวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๑๓

ปัญหาที่ตามมาหลังจากขยายอายุการมีสิทธิรับบำนาญฯ ก็คือ ณ วันที่ออกจากงานเพราะเกษียณตามกำหนดของสถานประกอบการ (ที่อายุ ๖๐ ปี เป็นส่วนใหญ่) จนถึงวันที่เริ่มมีสิทธิรับบำนาญ (อายุ ๖๒ อายุ ๖๓ อายุ ๖๔ และอายุ ๖๕ ปี ตามลำดับ) นั้น ผู้เกษียณอายุเหล่านี้จะหารายได้จากที่ไหนมาใช้เพื่อการยังชีพ

๓. กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ (The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person)

เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายอายุการมีสิทธิรับบำนาญฯ รัฐได้ตรากฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุขึ้นในปี ๑๙๗๑ ชื่อว่า The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person (Law No.68 of May 25, 1971) โดยกฎหมายดังกล่าวได้สร้างมาตรการให้ผู้ประกอบการต้องจ้างงานลูกจ้างหลังจากลูกจ้างมีอายุ ๖๐ ปี ซึ่งสรุปสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวได้ดังนี้

(๑) กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุไม่ได้บังคับให้นายจ้างหรือสถานประกอบการต้องขยายอายุการเกษียณของลูกจ้างออกไปให้เท่ากับอายุการเริ่มมีสิทธิรับบำนาญฯ ตาม Employees' Pension Plan (อายุ ๖๒ อายุ ๖๓ อายุ ๖๔ และอายุ ๖๕ ปี ตามลำดับ) แต่อย่างใด ดังนั้น นายจ้างหรือสถานประกอบการจึงสามารถกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างให้ต่ำกว่าอายุการเริ่มมีสิทธิรับบำนาญฯ ตาม Employees' Pension Plan ได้ แต่จะกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างให้ต่ำกว่าอายุ ๖๐ ปี ไม่ได้ (มาตรา ๘)

(๒) นายจ้างหรือสถานประกอบการ มีหน้าที่ต้องให้หลักประกันแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุในเรื่องของโอกาสที่จะได้รับการจ้างใหม่ (reemployment)^๖ จนกระทั่งลูกจ้างมีอายุ

^๖ การจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (reemployment) นั้น สถานประกอบการมักทำความตกลงกับลูกจ้างรายนั้นเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างให้แตกต่างไปจากสภาพการจ้างก่อนเกษียณ ซึ่งอาจได้แก่การที่ลูกจ้างนั้นต้องทำงานในตำแหน่งงานใหม่ และอัตราค่าจ้างใหม่ (ซึ่งมักจะต่ำกว่าเดิม) จึงเป็นกรณีที่แตกต่างจากการขยายอายุการจ้าง (extended employment)





๖๕ ปี หากลูกจ้างผู้สูงอายุที่มีความประสงค์จะทำงานต่อไป ทั้งนี้ โดยนายจ้างต้องสร้างมาตรการเพื่อการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพให้แก่ลูกจ้าง ปรับปรุงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ และให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุในการได้รับการจ้างงานใหม่ (มาตรา ๔)

(๓) รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำและส่งเสริมมาตรการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุมีโอกาสได้รับการจ้างงานหรือได้ทำงานตามความสามารถและความถนัดของผู้สูงอายุ ซึ่งได้แก่ การจัดทำระบบเครือข่ายเพื่อบรรจุผู้สูงอายุเข้าในตำแหน่งงานต่าง ๆ รวมถึงการฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยอาจขอความร่วมมือจากนายจ้างหรือสถานประกอบการเพื่อการดำเนินการดังกล่าวด้วยก็ได้ (มาตรา ๕)”

(๔) ในกรณีที่นายจ้างหรือสถานประกอบการได้กำหนดอายุเกษียณไว้ต่ำกว่าอายุที่ Employees' Pension Plan กำหนดให้เริ่มมีสิทธิรับบำนาญจากกองทุนฯ นายจ้างหรือสถานประกอบการนั้นต้องดำเนินมาตรการรักษาการจ้างงานลูกจ้างเกษียณ (“measures for securing employment for older persons”) มาตรการใดมาตรการหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง)

(ก) ขยายเพดานอายุเกษียณให้สูงขึ้น หรือ

(ข) จ้างลูกจ้างเกษียณนั้นให้ทำงานต่อไป หรือจัดทำโครงการจัดหางานใหม่ให้แก่ลูกจ้างเกษียณรายนั้น หากลูกจ้างเกษียณนั้นยังมีความต้องการที่จะทำงานต่อไป หรือ

(ค) ยกเลิกเพดานอายุเกษียณ

(๕) สถานประกอบการได้รับยกเว้นไม่ต้องจ้างลูกจ้างเกษียณถ้าสถานประกอบการนั้นได้ร่วมกับสหภาพแรงงานของสถานประกอบการในการกำหนด

“เข้าใจว่ามาตรการตามมาตรา ๕ นี้ ใช้สำหรับการหางานของผู้สูงอายุโดยทั่วไป รวมถึงการหางานให้แก่ลูกจ้างเกษียณอายุที่สถานประกอบการรับเข้าทำงานใหม่ (reemployment) แต่ลูกจ้างผู้เกษียณอายุนั้นไม่พอใจสภาพการจ้างที่สถานประกอบการเสนอให้ในการเข้าทำงานใหม่ภายหลังเกษียณด้วย



มาตรฐาน (ด้านความสามารถและสมรรถภาพในการทำงาน) ของลูกจ้างเกษียณที่เข้า
ข่ายจะได้รับการจ้างงานใหม่ และลูกจ้างเกษียณรายนั้นไม่ผ่านการทดสอบตาม
มาตรฐานดังกล่าว (มาตรา ๙ วรรคสอง)

(๖) ในกรณีที่ลูกจ้างสูงอายุและลูกจ้างวัยอื่น ๆ (ตามบทนิยาม "older persons, etc.") ถูกเลิกจ้างก่อนที่จะมีอายุถึงวัยที่จะมีสิทธิรับบำนาญจากกองทุนฯ (เช่น ถูกให้ออกจากงานโดยมิใช่ความผิดของลูกจ้าง หรือถูกเลิกจ้างเพราะถึงวัยเกษียณอายุตามที่สถานประกอบการกำหนด) และศักยภาพไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐาน (ที่สถานประกอบการร่วมกับสหภาพแรงงานของสถานประกอบการนั้นกำหนดขึ้น) ที่จะได้รับการจ้างงานต่อตามมาตรา ๙ วรรคสอง แต่ลูกจ้างรายนั้นยังมีความต้องการทำงานต่อไป นายจ้างหรือสถานประกอบการนั้นต้องจัดทำมาตรการให้ความช่วยเหลือในการทำงานใหม่ให้แก่ลูกจ้างรายนั้น (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗)

๕. ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่น

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นจะกำหนดให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีหน้าที่ต้องจ้างลูกจ้างที่ถึงวัยเกษียณต่อไปจนถึงอายุที่ลูกจ้างเริ่มมีสิทธิรับบำนาญก็ตาม แต่กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นก็ไม่มีบทลงโทษทางอาญาสำหรับการที่นายจ้างหรือสถานประกอบการไม่จ้างลูกจ้างที่ถึงวัยเกษียณแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นไม่มีบทลงโทษทางอาญาแก่นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ไม่จ้างลูกจ้างสูงอายุเป็นการ

^๕ มาตรา ๒ วรรคสอง ได้กำหนดความหมายของ "คนสูงอายุและคนวัยอื่น ๆ" ("older persons, etc.") ไว้ว่า หมายความว่า ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนและผู้ที่มีอายุมากกว่าอายุที่รัฐมนตรีกระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการสังคมกำหนด ซึ่งในปัจจุบันคนสูงอายุคือคนที่มีอายุ ๕๕ ปี ขึ้นไป และคนวัยกลางคน คือคนที่มีอายุ ๔๕ ปีขึ้นไป ดู Noboru Yamashita, "Act Concerning Stabilization of Employment of Older Persons", หน้า ๓ (อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓ ข้างต้น)





ยอมรับความจริงที่ว่า การประกอบธุรกิจนั้นไม่ใช่งานการกุศลแต่เป็นกิจกรรมที่ผู้ประกอบการมุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ นายจ้างหรือสถานประกอบการจึงต้องการประสิทธิภาพเต็มกำลังจากลูกจ้าง กฎหมายที่กำหนดบทลงโทษนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ไม่จ้างลูกจ้างสูงอายุจึงขัดต่อธรรมชาติของการประกอบธุรกิจ

กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นมีบทกำหนดโทษเพียงสามมาตราเท่านั้น ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษสำหรับกรณีที่นายจ้างหรือสถานประกอบการไม่รายงานหรือไม่แจ้งข้อมูลตามกฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานหรือต้องแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

(๑) มาตรา ๕๕ บทกำหนดโทษสำหรับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนคำสั่งขององค์การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุและผู้พิการที่สั่งให้รายงานการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างมาตรการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการนั้น หรือที่รายงานเท็จเกี่ยวกับการดังกล่าว (ปรับไม่เกินห้าแสนเยน)

(๒) มาตรา ๕๖ บทกำหนดโทษสำหรับตัวแทนผู้ดำเนินการแทนนายจ้างหรือสถานประกอบการ ซึ่งตัวแทนนั้นได้กระทำการแทนนายจ้างหรือสถานประกอบการในการฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ ให้รับโทษเช่นเดียวกับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ตนกระทำการแทน

(๓) มาตรา ๕๗ บทกำหนดโทษสำหรับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่จ้างงานผู้สูงอายุในจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการสังคมกำหนด และได้ให้ลูกจ้างผู้สูงอายุที่จ้างไว้นั้นออกจากงาน (dismissal) โดยไม่แจ้งให้หัวหน้าสำนักงานความมั่นคงการจ้างงานสาธารณะทราบล่วงหน้าตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง นายจ้าง สถานประกอบการ หรือตัวแทนของนายจ้างหรือสถานประกอบการนั้นต้องรับโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนเยน

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นจะไม่มีบทลงโทษทางอาญาสำหรับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ไม่จ้างลูกจ้างสูงอายุก็ตาม แต่



กฎหมายดังกล่าวก็ได้สร้างมาตรการจูงใจให้นายจ้างหรือสถานประกอบการอยากจ้างลูกจ้างสูงอายุให้ทำงานต่อไปหรือมีส่วนช่วยสนับสนุนให้ลูกจ้างผู้สูงอายุมีงานทำภายหลังเกษียณอายุ นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังสร้างกลไกให้รัฐ (กระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการสังคม) และเอกชนเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานผู้สูงอายุดังนี้

(๑) ในส่วนของบทบาทรัฐนั้น มาตรา ๔๙ ได้กำหนดให้รัฐให้ความช่วยเหลือแก่นายจ้างหรือสถานประกอบการ ลูกจ้าง และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

(๑.๑) ให้สิทธิประโยชน์ (benefits)^๕ แก่นายจ้างหรือสถานประกอบการ ที่จัดทำมาตรการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุในสถานประกอบการมีงานทำ ซึ่งมาตรการได้แก่ การปรับเพดานอายุเกษียณให้สูงขึ้น การนำระบบการจ้างงานต่อเนื่องมาใช้ในสถานประกอบการ หรือการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุให้ได้รับการจ้างงานใหม่ เป็นต้น

(๑.๒) ให้คำปรึกษาและความช่วยเหลืออื่น ๆ ด้านเทคนิค แก่นายจ้างหรือสถานประกอบการในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ

(๑.๓) ให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่ลูกจ้างในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าสู่งานอาชีพในวัยสูงอายุ

นอกจากนี้ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ ก็ได้กำหนดให้รัฐทำการศึกษาวิจัย ตรวจสอบและพัฒนาเครื่องมือหรือกลไกต่าง ๆ ที่จะช่วยให้การจ้างงานผู้สูงอายุขยายวงกว้างออกไป ปรับปรุงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะช่วยให้มีการบรรจุผู้สูงอายุลงในตำแหน่งงานว่างได้ง่ายขึ้น และพัฒนาความสามารถในเชิงอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในอาชีพด้วย และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจัดทำมาตรการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็ให้รัฐให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อการดังกล่าวด้วย

^๕ กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นไม่มีบทบัญญัติที่ระบุว่าสิทธิประโยชน์ที่รัฐจะให้แก่สถานประกอบการหรือนายจ้างเพื่อตอบแทนการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุได้แก่อะไรบ้าง





(๒) ในส่วนของบทบาทของเอกชนนั้น กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นได้เปิดโอกาสให้นิติบุคคลเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการ จัดทำงานแก่ผู้สูงอายุได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็น Silver Human Resources Centers ในพื้นที่การปกครองแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นศูนย์รวมการให้บริการจัดทำงานแก่ผู้สูงอายุ (หมวด ๖ มาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๘)

กลไกที่กล่าวมาข้างต้น ได้ลดภาระของนายจ้างหรือผู้ประกอบการในการจ้างงานลูกจ้างเกษียณหรือหางานใหม่ให้แก่ลูกจ้างเกษียณได้ในระดับที่สามารถทำให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างไม่จำเป็นต้องฝ่าฝืนต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจ้างงานลูกจ้างสูงอายุแต่อย่างใด

๕. ปัญหาการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

ในกรณีที่นายจ้างหรือสถานประกอบการทำการจ้างงานลูกจ้างที่ถึงอายุเกษียณต่อเนื่องจากการจ้างเดิมโดยมิได้ให้ออกจากงานเพราะเหตุเกษียณอายุ (extended employment) ลูกจ้างผู้สูงอายุนั้นมักจะได้ทำงานในสภาพการจ้างเดิม แต่ก็เป็นไปได้ที่ลูกจ้างสูงอายุซึ่งสถานประกอบการเดิมจ้างงานต่อเนื่องภายหลังเกษียณจะต้องทำงานภายใต้สภาพการจ้างใหม่ (ซึ่งมักจะต่ำกว่าเดิม) ทั้งนี้ ตามกฎข้อบังคับของสถานประกอบการ (ซึ่งสถานประกอบการสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างได้ภายในขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ที่ศาลได้เคยวางแนวคำพิพากษาไว้)^{๘๘}

สำหรับกรณีที่เป็นการจ้างงานใหม่ (reemployment) ภายหลังจากถูกให้ออกเพราะเกษียณอายุนั้น อาจเป็นกรณีที่นายจ้างหรือสถานประกอบการเดิมทำการจ้างลูกจ้างเกษียณนั้นต่อไปภายหลังจากให้ออกจากงานตามกำหนดการเกษียณอายุแล้ว หรืออาจเป็นกรณีที่นายจ้างหรือสถานประกอบการเดิมไม่จ้างลูกจ้างผู้เกษียณแล้วนั้นต่อไป แต่ทำการส่งต่อลูกจ้างนั้นไปให้นายจ้างหรือสถานประกอบการแห่งใหม่ซึ่งนายจ้าง

^{๘๘} Noboru Yamashita, *supra* note, pp. 87-88



หรือสถานประกอบการเดิมมีส่วนช่วยเหลือให้แก่ลูกจ้าง^{๖๖} ในกรณีเช่นนี้ จะมีการทำสัญญาจ้างงานฉบับใหม่กับลูกจ้างผู้สูงอายุรายนั้น ซึ่งสัญญาจ้างงานฉบับใหม่นี้มักจะกำหนดระยะเวลาการจ้าง อัตราค่าจ้าง ลักษณะของงาน (job descriptions) และรูปแบบการจ้าง (mode of employment) แตกต่างไปจากที่ลูกจ้างเคยได้รับในการทำงานก่อนเกษียณ^{๖๗}

ผลการสำรวจของ Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT) พบว่า ในการจ้างงานใหม่นั้น ลูกจ้างผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะได้รับการจ้างให้ทำงานที่มีเนื้อหา (job descriptions) แบบเดิมที่ตนเคยทำมาก่อนเกษียณ แต่สภาพการจ้างเร็วกว่าเดิม กล่าวคือ^{๖๘}

- (๑) รูปแบบการจ้างมักจะเป็นการจ้างงานชั่วคราวหรือจ้างตามกำหนดอายุสัญญาจ้าง (ต่ออายุสัญญาเป็นรายปี)
- (๒) มีสถานะเป็นพนักงานอัตราจ้างพิเศษ (non-regular employee) แทนที่จะเป็นลูกจ้างประจำ (regular employee)
- (๓) ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่เคยได้รับก่อนเกษียณ และ
- (๔) ส่วนแบ่งกำไร (bonus) ที่บริษัทจ่ายให้ จะเป็นจำนวนตายตัว (แทนที่จะเป็นอัตราร้อยละของผลกำไร) ซึ่งน้อยกว่าที่เคยได้รับก่อนเกษียณ

ในประเด็นเกี่ยวกับค่าจ้างที่ได้รับน้อยกว่าที่เคยได้รับก่อนเกษียณนั้น นายจ้างหรือสถานประกอบการมักจะให้เหตุผลว่า นับแต่วันที่ผู้สูงอายุมีสิทธิรับเงินบำนาญจากกองทุนบำนาญฯ และผู้สูงอายุนั้นยังมีรายได้จากการทำงานอยู่ ลูกจ้างผู้สูงอายุรายนั้นจะมีรายได้สองทาง คือ รายได้จากการทำงานและรายได้จากกองทุน

^{๖๖} ทั้งสองกรณีเป็นการดำเนินการตามโครงการจ้างงานต่อเนื่อง (continued employment program) ซึ่งนายจ้างเดิมมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๙ (๒) ของกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ

^{๖๗} Noboru Yamashita, supra note, pp. 75-76

^{๖๘} Ibid, pp. 87-88





บำนาญ ซึ่งนายจ้างหรือสถานประกอบการที่จ้างลูกจ้างหลังเกษียณมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญฯ ให้แก่ลูกจ้างรายนั้น

ตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำนาญผู้สูงอายุนั้น หากผู้สูงอายุยังคงมีรายได้จากการทำงานภายหลังเกษียณ เงินบำนาญที่ผู้สูงอายุนั้นได้รับจากกองทุนบำนาญฯ จะไม่เต็มตามสิทธิที่ลูกจ้างพึงได้รับในกรณีที่ไมทำงานหลังเกษียณ อย่างไรก็ตาม สถานประกอบการจำนวนมากกว่าร้อยละ ๘๐ ถือว่าการจ้างงานผู้สูงอายุเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่สาธารณประโยชน์ที่สาธารณะได้รับจึงถูกนำมาเป็นปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่จะให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานหลังเกษียณด้วย^{๘๘}

ค่าจ้างที่ลดลงจากเดิม และสภาพการจ้างที่เลวกว่าเดิมเหล่านี้ ย่อมลดแรงจูงใจในการอยากทำงานภายหลังเกษียณของผู้สูงอายุ ซึ่งในที่สุดหากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่แสดงความประสงค์ที่จะทำงานในระบบการจ้างต่อไปภายหลังเกษียณอายุ และพอใจที่จะรับบำนาญจากกองทุนบำนาญฯ เพียงอย่างเดียว วิกฤตกองทุนบำนาญฯ ก็จะกลับมาอยู่ในสภาพเดิมก่อนมีกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ



^{๘๘} Ibid. p. 88^๘





ใบสมัครเป็นสมาชิกวารสารรายเดือน รัฐสภาสาร

อัตราค่าสมาชิก

- ค่าสมาชิก ๕๐๐ บาท/ปี (๑ ปี ๑๒ เล่ม)
 ราคาจำหน่าย เล่มละ ๕๐ บาท

ขอสมัครเป็นสมาชิก โดยเริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน..... พ.ศ. ถึงฉบับเดือน พ.ศ.

ชื่อ นามสกุล

ที่อยู่

..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์ โทรสาร

ได้จัดส่ง ธนาณัติ ตัวแลกเงิน

จำนวนเงิน.....บาท

หมายเหตุ



ตัวแลกเงินหรือธนาณัติส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

โดยส่งจ่ายในนาม "ผู้จัดการรัฐสภาสาร"

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย ชั้น ๕๐ ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘-๒๒ โทรสาร ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๒๑

หรือติดต่อโดยตรงได้ที่ กลุ่มงานผลิตเอกสาร



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

On Air



ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมประจำเดือนมกราคม 2551

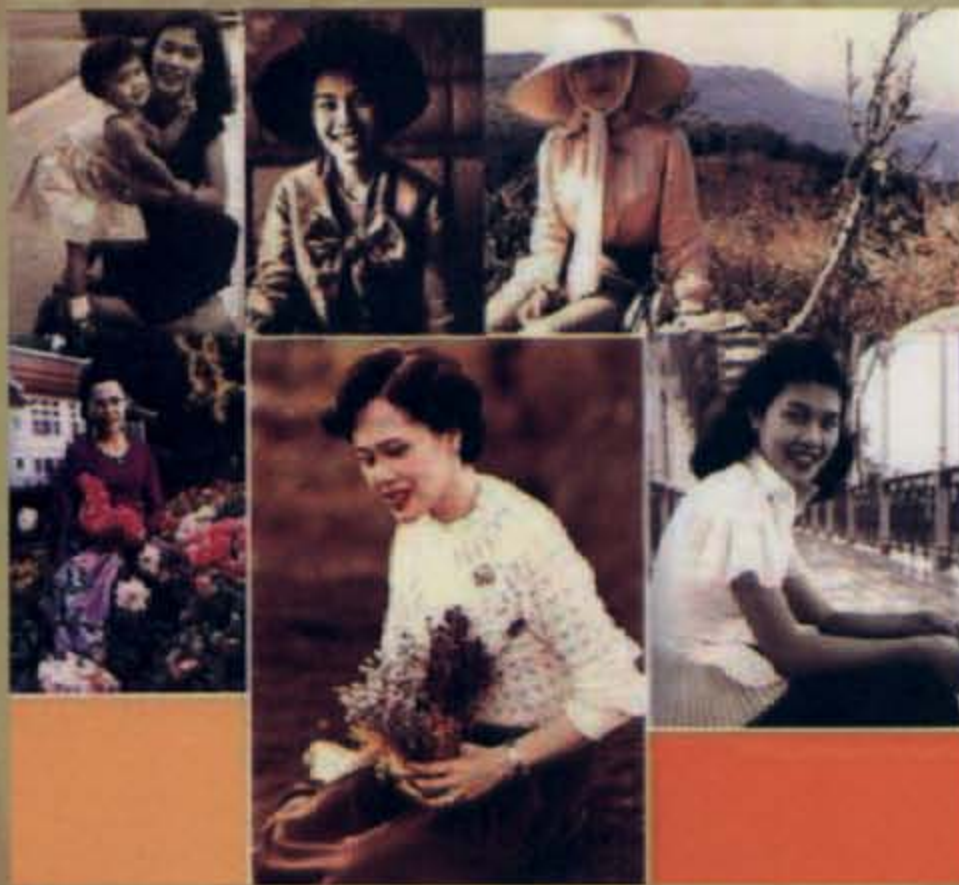
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
			เคารพธงชาติ					เคารพธงชาติ
			ข่าวรัฐสภา		(3)	08.01 น.		สเปซ
08.04 น.		สารคดี ถ.ราชดำเนิน, สารคดี ได้ฟังพระบารมี	(5)	รายการเสริมสร้างคุณธรรม		08.09 น.	วິธีน บทบาทผู้หญิง	วິธีน เล่าการเมือง
08.25 น.		สารคดีพระนางเจ้ารำไพพรรณี	(20)	จริยธรรม ของป.ช. (55)			(60)	(60)
08.30 น.		คุยกันวันใหม่	(30)					
08.57 น.		มองรัฐสภา (สด)	(50)	รัฐสภาของประชาชน (สด)		09.21 น.	เสริมสร้างคุณธรรม ของป.ช. (55)	เสริมสร้างคุณธรรม ของป.ช. (55)
		บทบาทผู้หญิงกับการเมือง (60)	เล่าการเมือง (60)	ประชาธิปไตยไม่มีวันหยุด (20)	สนทนาวาไรตี้ วິธีน (30)	10.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (10)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์(10)
				กมธ. พบประชาชน (30)	นาฬิกากฎหมาย (30)	10.10 น.	เทปรับฟังความคิดเห็น มิววน 1 - มิววน 2	เทป สัมมนา สนธ.
						11.00 น.	/ หรือเทปสัมมนาอื่นๆ (120)	/ หรือเทปสัมมนาอื่นๆ (120)
			ข่าวรัฐสภา		(3)			
11.03 น.		เทป รายการเสริมสร้างจริยธรรมของ ป.ช. (55)	สนทนาวาไรตี้ (30)	เทปรายการเสริมสร้างจริยธรรมของ ป.ช. (55)	สุรกาย สบายใจ (60)			
			เทปสัมมนา ต่างๆ					
12.00 น.		รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11			(60)	12.00 น.		ข่าวจากช่อง 11
12.05 น.		ปิดสถานีช่วงเช้า (ถ้ามีการประชุมถ่ายทอดสดตลอดการประชุม)				12.05 น.		ปิดสถานีช่วงเช้า
12.05 น.		เคารพธงชาติ				12.05 น.		เคารพธงชาติ
12.07 น.		รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11				12.07 น.		รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11
12.30 น.		แผ่นดินพอเพียง			(2)	12.30 น.		แผ่นดินพอเพียง (2)
12.35 น.		เทปวິธีน รายการคุยกันวันใหม่		สารคดี ไร่ไพพรรณี (20)		12.35 น.	วິธีน ละครข่อย (30)	วິธีน ละครพม่า (30)
12.50 น.		ข่าวรัฐสภา			(3)	12.50 น.	วິธีน มองรัฐสภา ในสัปดาห์	วິธีน รัฐสภาของป.ช. หรือ มองรัฐสภา ในสัปดาห์
12.53 น.		เทปวິธีน มองรัฐสภา		(50)	วິธีน รัฐสภาของป.ช. (50)			
12.55 น.		ปิดสถานี				12.55 น.		ปิดสถานี

**หมายเหตุ เทปอบรวมสัมมนาต่างๆ 1 ชั่วโมง



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



จัดทำโดย
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักราชบัณฑิตยสถาน
พิมพ์ที่ สำนักรังสรรค์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand