

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๑ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕

ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

ผู้จัดการ

นางสาวขวัญเรือน สังข์ประไพ

เจริญญิก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางฟ้าดาว คงนคร
นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา
นางสาวทัศนีย์ สมมิตร
นายพรชัย แวนแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนันทน์
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นายสุชานินทร์ อินทาปัจ

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ถึง บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร
สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ
ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็น
ความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

พระราชบัญญัติการส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน

อย่างชัดเจน



การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒





บทบรรณาธิการ

ประเทศไทยต้องประสบกับมหาอุทกภัยครั้งร้ายแรงในปี ๒๕๕๔ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จะสร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการบริหารประเทศของรัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ว่าจะสามารถบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตามภายใต้สภาวะการณ์เลวร้ายดังกล่าว ได้สร้างปรากฏการณ์ที่น่าชื่นชมและปลุกกระแสให้คนในสังคมเกิดความรัก ความสามัคคีและการแบ่งปันน้ำใจซึ่งกันและกันในขณะที่ต้องเผชิญทุกข์ร่วมกัน นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นความเป็นจริงที่ว่า แม้ในหลาย ๆ ครั้งมาตรการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจมีความขัดแย้งกันในเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนต่าง ๆ เป็นวงกว้าง แต่หากทุก ๆ ฝ่ายเลือกที่จะมองข้ามความขัดแย้งที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และเล็งเห็นผลประโยชน์ส่วนรวมในการที่จะร่วมกันคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างบูรณาการมากกว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจจะไม่รุนแรงเช่นที่ประสบมา

บทเรียนในครั้งนี้อาจให้แง่คิดที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมที่มีความแตกแยกให้พึงตระหนักถึงคุณค่าความดีงามที่แท้จริงของมนุษย์ซึ่งควรมีอยู่คู่สังคม ทั้งยังอาจถือเป็นโอกาสและจุดเริ่มต้นที่ดีในการนำบทเรียนที่เกิดขึ้นมาปรับใช้กับการสร้างความสมานฉันท์และความปรองดองให้เกิดแก่คนในชาติได้อย่างไม่ยากเท่าใดนัก หากหลาย ๆ ภาคส่วนในสังคมได้หันหน้าเข้ามาเจรจากันอย่างจริงจังโดยปราศจากอคติใด ๆ พร้อม ๆ กับการส่งเสริมและขับเคลื่อนการเมืองภาคประชาชนให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน มีกลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เข้มแข็ง ทั้งนี้ หลายคนยอมรับว่าประเทศไทยยังมีปัญหาในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวอยู่มาก หลายครั้งพบว่าคำตอบสุดท้ายในการแก้ไขและจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัวหรือประสบภัยพิบัติอย่างรุนแรง การกู้เงินจากสถาบันทางการเงินที่มีความน่าเชื่อถือในต่างประเทศจึงน่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายบริหารในการช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้ หากรัฐบาลมีกรอบวินัยทางการเงินการคลังที่ดี รวมถึงมีการบริหารจัดการหนี้เงินกู้ยืมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วจะพบว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเนื้อหาในพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

ของไทย ตลอดจนการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดยังคงค่อนข้างมีปัญหาและอุปสรรค
บางประการ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเป็นเช่นไร สามารถติดตามได้จากบทความ เรื่อง
ปัญหาในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีพระราชกำหนด
เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

บทความ เรื่อง อุทกภัย : มหาภัยพิบัติที่ทำลายการจัดการ (วิกฤต) ของรัฐไทย
กล่าวถึงวิกฤตการณ์และผลกระทบของอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยสะท้อนผ่าน
มุมมองเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งแนวทางและกลยุทธ์ในการจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน
รวมทั้งภาคประชาชน ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการ ส่วนบทความ เรื่อง
ความยุติธรรมช่วงเปลี่ยนผ่านและการสร้างความสมานฉันท์ ได้สะท้อนมุมมองในการสร้าง
ความสมานฉันท์อย่างยั่งยืน ซึ่งหัวใจสำคัญในการก้าวผ่านความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น
ควรให้ทุกฝ่ายรับรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมด รวมทั้งมีการค้นหาความจริงร่วมกัน
เพื่อสร้างความยุติธรรมและการยอมรับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นธรรม ตลอดจนแสดง
ความรับผิดชอบต่อผู้ถูกกระทำอย่างมีสามัญสำนึกและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

บทความ เรื่อง การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดด้วยแนวคิด
การมีส่วนร่วม ได้กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีต่อการ
แก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ซึ่งแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง
และยั่งยืนควรดำเนินการอยู่บนพื้นฐานแนวคิดในการแก้ไขปัญหาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
แบบบูรณาการ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาจัดการปัญหาของชุมชน
ด้วยตนเอง โดยมองปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นผ่านมุมมองในหลากหลายมิติ ทั้งในด้าน
การเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และปัจจัยด้านอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง สำหรับ
บทความปิดท้ายเล่ม ชวนนำเสนอบทความ เรื่อง รัฐสภาตามระบบเวสต์มินสเตอร์
ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรและ
ประเทศเครือจักรภพ

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความทั้งหมดที่คัดสรรมานี้จะช่วยเพิ่มพูน
ความรู้ รวมทั้งสร้างความเข้าใจให้คนในสังคมเห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันอย่างพึ่งพา
และเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันภายใต้สังคมแห่งความ
สมานฉันท์ ท้ายนี้ขอให้ผู้อ่านติดตามบทความที่เต็มเปี่ยมไปด้วยสาระความรู้และแง่คิดมุมมอง
ที่น่าสนใจได้ในรัฐสภาสารฉบับเดือนกุมภาพันธ์ที่จะถึงนี้



สารบัญ

ปัญหาในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร :
ศึกษากรณีพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

दनัย วงศ์วรี

๙

อุทกภัย : มหาภัยพิบัติที่ทำทลายการจัดการ (วิกฤต) ของรัฐไทย
สุนทรชัย ซอบยศ

๔๐

ความยุติธรรมช่วงเปลี่ยนผ่านและการสร้างความสมานฉันท์
ชลัท ประเทืองรัตนา

๗๖

การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดด้วยแนวคิด
การมีส่วนร่วม

ดร.จิตามา ธีรศิริกุล

๙๓

รัฐสภาตามระบบเวสต์มินสเตอร์

รศ.ดร.โกเมศ ขวัญเมือง

๑๐๖



ปัญหาในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร :
ศึกษากรณีพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

Problems concerning checking on an administrative emergency decree issuance :
A case study of an emergency decree relating to loan of money^๑

दन्य वरुवरु ๒

การกู้ยืมเงินถือเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ นอกเหนือไปจากรายได้และรายจ่ายสาธารณะ^๒ โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจหยุดชะงักหรือชะลอตัวด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Utility) หรือนำไปใช้ในทิศทางที่จะเพิ่มผลผลิตของประเทศ

^๑ บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์แล้ว โดยมีคณาจารย์ที่ปรึกษา ๒ ท่าน คือ รศ.ดร.กฤษดี ก้องเบญจกุล และอาจารย์ประกาศา สารนุสิต ส่วนคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ ๓ ท่าน คือ รศ.ดร.กัลยา ตันศิริ อาจารย์ ดร.สงขลา วิชัยขัตตะ และอาจารย์จเร พันธุ์เปรื่อง โดยคณาจารย์ที่ปรึกษา ๒ ท่านดังกล่าว ร่วมเป็นคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ด้วย

^๒ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

^๓ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ทฤษฎีว่าด้วยหนี้สาธารณะ,” วารสารนิติศาสตร์ ๒๑, ๓ (กันยายน ๒๕๓๔) : ๓๖๓.

(Productive Spending) จะทำให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ อันจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจได้ ประเทศที่มีการกู้ยืมเงินไม่ได้เป็นการบ่งบอกถึงความฟุ่มเฟือยของรัฐบาลหรือเป็นการสร้างภาระให้แก่ประเทศเสมอไป เพราะหากการกู้ยืมเงินนั้นมีการรอบวินัยทางการเงินการคลังที่ดี มีการบริหารจัดการหนี้เงินกู้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การกู้เงินก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารในการช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การกู้เงินจะเป็นการดำเนินนโยบายการคลังซึ่งเป็นภารกิจของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวย่อมจะมีผลผูกพันกับงบประมาณของประเทศในระยะยาว เช่นเดียวกับมาตรการจัดเก็บภาษีของภาครัฐซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชน การใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) จึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผ่านทางระบบรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนด้วย หลักการดังกล่าวส่งผลให้การกู้เงินของรัฐบาลจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายที่จำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยประเทศไทยได้มีการกู้ยืมเงินครั้งแรกในสมัยรัชการที่ ๕^๔ ซึ่งกระทำโดยพระราชหัตถเลขาพระราชทาน แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว การกู้เงินของประเทศไทยก็ได้ดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมายตลอดมา^๕ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกู้ไว้เฉพาะเรื่อง ระบุวงเงินกู้ไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน

^๔ เช่น เงินกู้ยุโรปครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๔๘ โดยพระราชหัตถเลขาพระราชทานลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๓ เป็นการออกพันธบัตรเงินกู้ในวงเงิน ๑ ล้านปอนด์ ระยะเวลา ๔๐ ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๔.๕ ต่อปี เงินกู้นั้นได้ชำระเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๑ เป็นต้น

^๕ เช่น (๑) พระราชบัญญัติจัดการกู้ยืมเงิน พ.ศ. ๒๔๗๖ (ในสมัยรัชการที่ ๗) เป็นการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรจำหน่ายแก่บุคคลทั่วไปในวงเงิน ๑๐ ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๔.๕ ต่อปี กำหนดระยะเวลา ๑๐ ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในกิจการลงทุนอันมีลักษณะเพิ่มพูนโภคทรัพย์ของประเทศ ในมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้มีการตั้งงบประมาณขอใช้เป็นรายปี ชำระเสร็จสิ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ และ (๒) พระราชบัญญัติเงินกู้ในประเทศ พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งเป็นการกู้เงินในประเทศไม่เกิน ๓๐ ล้านบาท เพื่อชดเชยเงินคงคลังที่ต้องจ่ายเพื่อประโยชน์แก่ประเทศตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ระยะเวลาได้ถอน ๑๐ ปี เป็นต้น

รวมทั้งกำหนดอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาชำระเงินคืนไว้อย่างชัดเจน โดยอำนาจในการกู้ยืมเงินของรัฐบาลจะหมดไปเมื่อครบวงจรกิจของเงินนั้น ๆ

ในระยะหลัง แนวคิดในเรื่องการก่อหนี้ของภาครัฐเริ่มเปลี่ยนไป จากเดิมที่รัฐบาลจะตรากฎหมายกู้ยืมเงินเฉพาะในภาวะที่ประเทศมีความจำเป็นพิเศษเท่านั้น กลับเห็นว่าการกู้เงินเป็นช่องทางบริหารการคลังที่สำคัญที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีการงบประมาณเพื่อบัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ทุกปี^๖ แต่ถึงกระนั้นก็ตามในบางยุคบางสมัยที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินกู้นอกเหนือจากกรอบเพดานที่กฎหมายวิธีการงบประมาณให้อำนาจไว้ รัฐบาลก็จะเสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้อำนาจกู้เงินเพิ่มเติมอีก^๗

จะเห็นได้ว่านับจากอดีตการกู้ยืมเงินของฝ่ายบริหารจะผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้งสิ้น แต่หลังจากที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา รัฐบาลได้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อตราพระราชกำหนดกู้ยืมเงินขึ้นหลายฉบับ^๘ ทั้งนี้เพื่อใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างรีบด่วน โดยเฉพาะเพื่อดำเนินมาตรการ

^๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๙ ทวิ ขึ้นเพื่อกำหนดกรอบเพดานการกู้ยืมเงินในกรณีขาดดุลงบประมาณเอาไว้ โดยกำหนดให้รัฐบาลกู้เงินได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดกรอบเพดานการกู้เงินในกฎหมายเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นแม้จะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอีกหลายครั้ง แต่ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่องกรอบเพดานการกู้เงินในลักษณะดังกล่าวไว้มาจนถึงปัจจุบัน

^๗ เช่น พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้น

^๘ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ (วงเงิน ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ (วงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ (วงเงิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท) และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ (วงเงิน ๗๘๐,๐๐๐ ล้านบาท)

ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ การเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ตลอดจนใช้ขีดความสามารถของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

แม้ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จะได้มีการตราพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางสำหรับใช้ในการก่อหนี้ของประเทศ โดยกฎหมายนี้ได้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินที่มีอยู่ในอดีตหลายฉบับ และกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบเขตแดนในการกู้เงินในกรณีต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่เมื่อประเทศประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจอีกครั้งในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นผลกระทบมาจากวิกฤติเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา (Hamburger Crisis) รัฐบาลก็ได้ตราพระราชกำหนดกู้ยืมเงินอีกครั้งเพื่อนำเงินกู้ดังกล่าวไปใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดการฟื้นตัวโดยเร็ว แม้การตราพระราชกำหนดในครั้งนี้จะมีหลายฝ่ายออกมาทักท้วงถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม

เมื่อศึกษาถึงทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดพบว่า การให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายได้เองนั้น มีพื้นฐานมาจากปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการที่สภาพสังคมมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงมากขึ้น ภาระหน้าที่ของรัฐสภาในด้านต่าง ๆ ก็ย่อมมีมากขึ้นตามลำดับ ทำให้รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายได้ในทุกเรื่อง นอกจากนี้ การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการในบางเรื่องนั้นฝ่ายบริหารย่อมรู้ดีกว่ารัฐสภาเพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศที่โดยสภาพแล้วย่อมมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและความรู้สึกของประชาชนได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นสำหรับกรณีปกติโดยวิธีการเสนอกฎหมายตามลำดับขั้นตอนปกติที่รัฐธรรมนุญกำหนดไว้ย่อมไม่เพียงพอที่ฝ่ายบริหารจะใช้เป็นเครื่องมือที่จะบริหารประเทศในทุกสถานการณ์ได้ จึงมีความจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารบ้างในบางครั้งบางคราวซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎหมายที่เรียกว่า “พระราชกำหนด” เพื่อความคล่องตัวและทันท่วงทีต่อการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่จะตราพระราชกำหนดได้ก็มีหลักการที่กำหนดขอบเขตในการตราได้ดังต่อไปนี้

เงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญในอดีตจนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า มีหลักการในการตราพระราชกำหนดที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือเป็นการมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารแบบมีเงื่อนไข ซึ่งเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับจะแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยแล้วแต่สภาพปัญหาในแต่ละยุคสมัย ดังจะขอกล่าวเฉพาะเงื่อนไขตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อไปนี้^๙

๑. เหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ รักษาความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ มีหลักการที่แบ่งได้ดังต่อไปนี้

๑.๑ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดได้ก็ต่อเมื่อต้องมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน คือจะต้องมีเหตุฉุกเฉิน (emergency) เกิดขึ้นก่อนและเหตุฉุกเฉินนั้นเป็นเหตุให้เกิดความจำเป็นรีบด่วนขึ้น ซึ่งจะทำให้ต้องตราพระราชกำหนด ถ้ามีเหตุฉุกเฉินแต่ไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่ทำให้ต้องตราพระราชกำหนดก็จะตราพระราชกำหนดไม่ได้ เช่น กฎหมายที่มีอยู่สามารถนำมาใช้ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะได้ กรณีดังกล่าวก็ไม่สามารถออกพระราชกำหนดได้^{๑๐} ซึ่งเงื่อนไขประการนี้ถือเป็นเงื่อนไขทั่วไปในการตราพระราชกำหนด

^๙ มาตรา ๑๘๔ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้”

^{๑๐} หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ (เรียงมาตรา), (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๙๕๒. อ้างถึงใน ธนิต ภูริเวทย์, “หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๓๔๖.

ทุกฉบับ ซึ่งหากไม่มีเงื่อนไขประการนี้พระราชกำหนดที่ตรามานั้นก็จะเป็นพระราชกำหนดที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๑.๒ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

หมายความว่า ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม เช่น ถูกรุกรานจากศัตรู หรือเกิดสงครามกลางเมืองในประเทศ เช่นราษฎรต่างเชื้อชาติหรือต่างศาสนาทำการสู้รบกัน และฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดขึ้นเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในอันที่จะขับไล่หรือราชศัตรูหรือระงับสงครามกลางเมือง^{๑๑}

๑.๓ เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

หมายความว่า ได้มีภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้น เช่น เกิดการจลาจล และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปราบปรามคณะผู้ก่อการกบฏหรือการจลาจล^{๑๒}

๑.๔ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ

หมายความว่า มีภัยอันตรายคุกคามประเทศในทางเศรษฐกิจ เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังตกต่ำ มีคนว่างงานมาก และพระราชกำหนดนี้มีเจตนารมณ์ที่จะพยุงฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือขจัดปัญหาการว่างงานของประชาชน^{๑๓}

๑.๕ เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

หมายความว่า ได้มีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้นแล้ว หรือใกล้จะเกิดขึ้น เช่น มีน้ำท่วม แผ่นดินไหว โรคระบาด อัคคีภัยร้ายใหญ่ ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยต่อประชาชน และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะขจัดภัยพิบัตินั้นให้หมดสิ้นไป^{๑๔}

^{๑๑} อมร จันทรมบูรณ์, สมยศ เชื้อไทย, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, กิตติศักดิ์ ปรกติ และบรรเจิด สิงคะเนติ, นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดการจับกุมภาชีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๑๗๖.

^{๑๒} อมร จันทรมบูรณ์และคนอื่น ๆ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๖.

^{๑๓} อมร จันทรมบูรณ์และคนอื่น ๆ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๖.

^{๑๔} อมร จันทรมบูรณ์และคนอื่น ๆ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๖.

๒. การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา

พระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรามีบทบัญญัติพิเศษที่บัญญัติไว้ต่างหากจากหลักการทั่วไปในการตราพระราชกำหนด การบัญญัติถึงพระราชกำหนดในกรณี ดังกล่าวปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ และมีรูปแบบเดิมมาตลอดจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยมีเงื่อนไข คือ ต้องเป็นการด่วน และลับ และตราได้ในช่วงระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น

พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา กับพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินนั้น มีข้อพิจารณาว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไร โดยเฉพาะในส่วนของพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินนั้น อาจมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าเป็นเรื่องในลักษณะเดียวกันกับพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตรา

เมื่อพิจารณาจากความหมายของเงินตราจะพบว่า ตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “เงินตรา ได้แก่ เหรียญกษาปณ์และธนบัตร” ซึ่งเงินตราตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองเสถียรภาพและการดำรงไว้ของค่าเงินตราในสกุลเงินบาทของประเทศ เพราะลักษณะของเงินตราจะมีลักษณะเฉพาะคือ โดยธรรมชาติของค่าเงินตราสกุลต่าง ๆ ในโลกย่อมมีความผันผวนอยู่เสมอและมักจะมีผลเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วฉับพลัน อันจะมีผลเกี่ยวพันไปถึงความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและการเงินของชาติ ดังนั้น การบัญญัติให้มีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราไว้โดยเฉพาะแยกต่างหากจากหลักการทั่วไปในการตราพระราชกำหนดกรณีเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่ง ซึ่งนอกจากจะให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วตามสภาพความผันผวนในเงินตรานั้นแล้ว ความลับของการดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลก็ยิ่งอาจส่งผลกระทบต่อการควบคุมผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับเงินตรา เช่น การเก็งกำไรในค่าเงินของประเทศได้อีกด้วย แต่ในขณะที่พระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเป็นกรณีเรื่องความประสงค์ของรัฐบาลในการแสวงหาเงินนอกจากรายได้ที่รัฐบาลมีอยู่แล้วประจำ เช่น ภาษีอากร หรือรายได้จากรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำเงินนั้นมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู หรือพัฒนาประเทศในสภาวะต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งในการกู้ยืมเงินจะมีกำหนดและช่วงเวลาแน่นอน ทั้งนี้อยู่ที่รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดถึงเงื่อนไขในการกู้ วิธีการกู้ และการชำระหนี้เงินกู้ อันเกิดขึ้นจากการตราพระราชกำหนดของรัฐบาล เห็นได้ว่าการตราพระราชกำหนดในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างภาระหนี้ที่ผูกพันต่อประเทศ ความรับผิดชอบในการชำระหนี้ของประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นเงื่อนไขทั่วไปในการตราพระราชกำหนด

จึงเห็นได้ว่า ทั้งพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตรา และพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน ต่างก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ที่ต่างกันคือ พระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตรานั้นมีลักษณะพิเศษคือ เงินตรานั้นมีสภาพความคล่องตัวในการผูกผันสูงและมีความเกี่ยวข้องกับสภาวะเงินตราของต่างประเทศซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ยากแก่การควบคุม แต่การกู้ยืมเงินนั้น ปัญหาทางเศรษฐกิจอันเป็นต้นเหตุที่รัฐบาลต้องกู้ยืมเงิน มีช่วงเวลาที่ยาวนานสำหรับพร้อมรับการแก้ปัญหามากกว่า และมีความผูกผันเปลี่ยนแปลงอยู่ในสภาวะที่ต่ำกว่า และสามารถควบคุมได้ง่ายกว่า โดยอาจทำได้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐบาล จึงทำให้สถานะในการกำหนดเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของทั้งสองแตกต่างกัน จึงมีการบัญญัติให้พระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราแยกเป็นเอกเทศจากหลักการทั่วไปในการตราพระราชกำหนดในลักษณะอื่น ๆ

การตรวจสอบการตราพระราชกำหนด

โดยหลักแล้ว การใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารเป็นลักษณะของการเข้าไปใช้อำนาจทางนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบจึงเป็นการถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีส่วนในกระบวนการตรวจสอบด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถแบ่งแยกองค์การที่ตรวจสอบได้ดังต่อไปนี้

๑. การตรวจสอบก่อนมีการตราพระราชกำหนด

เป็นลักษณะของการควบคุมในระยะเตรียมการก่อนที่ฝ่ายบริหารจะทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

๑.๑ การตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ

องค์กรของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในกรณีนี้ ได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะการตรวจสอบถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด จึงเป็นมาตรการหนึ่งในการหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจถูกโต้แย้งในภายหลังจนนำไปสู่ศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกายังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทในทางปกครองหรือรัฐธรรมนูญขึ้นในภายหลังอีกด้วย นอกจากนี้

ยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่เฉพาะกรณีเฉพาะเรื่อง โดยมีหน้าที่ในลักษณะทำนองเดียวกับ คณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น องค์กรที่ถูกจัดตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเด็นทางเศรษฐกิจ และสังคม (มาตรา ๒๕๘ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐)^{๑๕} เป็นต้น

๑.๒ การตรวจสอบโดยประชาชน

การตรวจสอบโดยประชาชนเป็นสิทธิที่ถูกระบุบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ตลอดจนการรับรู้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง โดยหลักแล้วเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจดำเนินการโดยการโต้แย้ง การปรึกษาหารือ การไต่สวนสาธารณะ หรือการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

๒. การตรวจสอบหลังจากมีการตราพระราชกำหนด

ระบบการควบคุมในส่วนนี้มีอยู่ ๓ ระบบด้วยกัน ดังต่อไปนี้

๒.๑ การตรวจสอบโดยกลไกทางการเมือง

โดยการควบคุมฝ่ายบริหารทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลทั่วไปของการปกครองในรูปแบบรัฐสภา ได้แก่ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการการ การตั้งกระทู้ถาม นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบเฉพาะกรณีพระราชกำหนดโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภาภายหลังจากที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ไปแล้วตามมาตรา ๑๘๔ วรรค ๓ รัฐธรรมนูญฉบับ

^{๑๕} มาตรา ๒๕๘ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้...

พ.ศ. ๒๕๕๐^{๑๖} และสามารถเสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคแรกและวรรคสอง^{๑๗}ได้ด้วย

๒.๒ การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการที่มีบทบาทหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกรณีศึกษาตามพระราชกำหนดนี้ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เป็นอำนาจในการตรวจสอบตามข้อเสนอของรัฐสภาตามมาตรา ๑๘๕ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตรวจสอบว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เข้าเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดได้ทั้งตามมาตรา ๑๘๔ วรรคแรกและวรรค ๒ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนนี้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตรงที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคแรก^{๑๘}

^{๑๖} มาตรา ๑๘๔ วรรค ๓ “ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น”

^{๑๗} มาตรา ๑๘๕ วรรคแรก “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา”

^{๑๘} มาตรา ๒๑๙ วรรคแรก (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐) “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา”

บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดได้เฉพาะวรรคแรกเท่านั้น ว่าเป็นเงื่อนไขกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ รักษาความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ แต่ไม่อาจตรวจสอบเงื่อนไขว่าเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนได้ตามวรรค ๒ ได้ ซึ่งกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ถึงประเด็นเรื่องขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการเข้าไปตรวจสอบถึงเงื่อนไขความจำเป็นรีบด่วน กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีใช้กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนที่จะส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนี้

“ปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีดังกล่าว “มีใช้กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” นั้น ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรเข้าไปวินิจฉัย เพราะปัญหาว่าการออกพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกรณีเร่งด่วนหรือไม่เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจโดยอิสระขององค์กรผู้เสนอพระราชกำหนดที่จะประเมินเรื่องดังกล่าว อีกประการหนึ่ง การพิจารณาเรื่องดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจจะหาหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงควรปล่อยให้ **เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร**” นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๔๖ ก็ได้วางแนวคำวินิจฉัยในกรณีของการตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดไว้ในลักษณะทำนองเดียวกันกับคำวินิจฉัยที่ ๑/ ๒๕๔๑ ด้วยเช่นเดียวกัน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่หลักการและเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางเอาไว้ นั้น สาระสำคัญไม่ได้อยู่ที่เงื่อนไขในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนด แต่เป็นประเด็น

ในเรื่องของหลักการพื้นฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดขอบเขตอำนาจของตนว่ามีข้อจำกัดอย่างไร กล่าวคือ คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยว่า “ศาลรัฐธรรมนูญเองไม่อาจหาหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้” เพราะโดยเนื้อแท้ของความจำเป็นเร่งด่วนในการตราพระราชกำหนดนั้น เป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายบริหารที่จะประเมินสถานการณ์นั้นเองและย่อมเป็นผู้อยู่ในสถานะที่รับรู้ข้อมูลของเหตุจำเป็นรีบด่วนนั้นได้ดีกว่าทุกองค์กร ดังนั้น แม้ว่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบเงื่อนไขกรณีจำเป็นรีบด่วนได้ด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่อาจจะบรรลุผลตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงด้วยข้อจำกัดดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

เมื่อมีการศึกษาเปรียบเทียบถึงมาตรการในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของประเทศฝรั่งเศสเพื่อนำมาสู่การหาแนวทางที่เหมาะสมในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของไทยแล้ว พบว่า ประเทศฝรั่งเศสมีระบบการตรวจสอบและการตรารัฐกำหนด โดยรัฐสภาสามารถมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถตรารัฐกำหนดได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้กำหนดเนื้อหาสาระเพื่อให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนด ซึ่งเนื้อหาสาระของรัฐกำหนดของฝ่ายบริหารที่ประสงค์จะตราออกไปนั้นต้องอยู่ภายในขอบเขตของร่างรัฐบัญญัติมอบอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัตินำเสนอไป โดยมีการแบ่งแยกองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบอยู่ ๒ องค์กร คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองสูงสุด โดยตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการตรวจสอบได้เฉพาะในส่วนของร่างรัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนดเท่านั้น ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการตรวจสอบได้เฉพาะตัวรัฐกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นจากการมอบอำนาจของรัฐสภา

๒.๓ การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ จนต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีอยู่หลายองค์กร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบพระราชกำหนด หรือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนด หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่อาจตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากอำนาจตามพระราชกำหนดได้ เป็นต้น

การกู้ยืมเงินของรัฐบาล

การกู้ยืมเงินของรัฐบาลอันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจให้กลับคืนมานั้น จะส่งผลกระทบต่อตามมาอีกหลาย ๆ ด้าน ซึ่งแตกต่างกับการตราพระราชกำหนดในกรณีทั่ว ๆ ไป ผลกระทบดังกล่าว ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ ระดับราคาสินค้า ดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนการสั่งสมหนี้สาธารณะของประเทศให้พอกพูนขึ้น และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลในอนาคตและประชาชนในรุ่นถัดไปในลักษณะที่ต้องแบกรับภาระจากชนรุ่นหนึ่งไปสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง ดังนั้น การใช้จ่ายเงินโดยไม่มีมาตรการในทางกฎหมายที่ดีย่อมก่อให้เกิดผลกระทบดังกล่าวทั้งสิ้น โดยการศึกษาถึงมาตรการเกี่ยวกับกฎหมายกู้ยืมเงินที่ใช้อยู่ได้ดังนี้

๑. กฎหมายและกรอบทางด้านนโยบายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของไทย

๑.๑ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศเกี่ยวกับการก่อหนี้ของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบหลักการกู้ยืมเงินระหว่างพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กับพระราชกำหนดฉบับต่างๆ

พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน มั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๕	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒
พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.
หลักการใน พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.	พ.ร.บ., พ.ร.ก.
๑. มูลค่าในการกู้เงิน	กำหนดกรอบเพดานการกู้แต่ละประเภท	ไม่เกิน ๕ แสนล้านบาท	ไม่เกิน ๓ แสนล้านบาท	ไม่เกิน ๑ แสนแปดหมื่นล้านบาท	ไม่เกิน ๔ แสนล้านบาท
๒. การนำส่งคลังตามกฎหมายวิธีงบประมาณและกฎหมายเงินคลัง	นำส่ง	ไม่นำส่ง	ไม่นำส่ง	ไม่นำส่ง	ไม่นำส่ง เว้นแต่ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ สมทบเป็นเงินคลัง
๓. การนำเงินกู้ให้แก่องค์กรราชการและหน่วยงานอื่น ๆ	ให้กู้ได้แต่กำหนดเพดานไว้คือ ๑. ผู้ต่างประเทศนับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๒ ๒. ถ้ากู้เป็นเงินบาทนับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๘	ไม่มีบทกำหนดไว้	ไม่มีบทกำหนดไว้	ไม่มีบทกำหนดไว้	ให้กู้ได้แต่ไม่กำหนดเพดานการให้กู้

<p>พ.ร.บ, พ.ร.ก. หลักการใน พ.ร.บ,พ.ร.ก.</p>	<p>พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘</p>	<p>พระราชกำหนดให้ อำนาจกระทรวง การคลังกู้เงินเพื่อ จัดการกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อ การพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>พระราชกำหนดให้ อำนาจกระทรวง การคลังกู้เงินเพื่อ เสริมสร้างความมั่นคง ของระบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ ฟื้นฟูและเสริมสร้างความ มั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒</p>
<p>๔. ค่าใช้จ่ายในการ กู้, การออกและ จัดการตราสารหนี้</p>	<p>จ่ายจากเงินที่ตั้งใน งบประมาณรายจ่ายประจำปี เว้นแต่กรณีตัวเงินคลังจะจ่าย จากเงินคลัง</p>	<p>ไม่มีบทกำหนดไว้</p>	<p>ไม่มีบทกำหนดไว้</p>	<p>ไม่มีบทกำหนดไว้</p>	<p>จ่ายจากเงินที่ตั้งใน งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเงินกู้นาน</p>
<p>๕. การรายงานการ กู้เงิน</p>	<p>ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันสิ้น เดือนมีนาคมและกันยายนของ ทุกปี รวมทั้งรายงานการกู้เงิน และการค้าประกันที่เกิดขึ้น ใหม่ช่วงระหว่างตุลาคมถึง มีนาคมและเมษายนถึง กันยายนตามลำดับ (โดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา)</p>	<p>ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ภายใน ๑ เดือนนับแต่ วันทำสัญญา</p>	<p>ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ภายใน ๑ เดือนนับแต่ วันทำสัญญา</p>	<p>รายงานคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ภายใน ๖๐ วัน นับแต่ วันทำสัญญา</p>	<p>- ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วัน สิ้นปีงบประมาณ โดยรายงาน ให้รัฐสภาทราบ -อาศัยอำนาจมาตรา ๑๒ ของ พ.ร.ก. ฉบับนี้ให้วิธีการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ของ พ.ร.บ. การบริหารหนี้ สาธารณะมาใช้โดยอนุโลม</p>

<p>พ.ร.บ, พ.ร.ก.</p>	<p>พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อเสริมสร้างความ มั่นคงของระบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน ระยะ ที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒</p>
<p>หลักการใน พ.ร.บ,พ.ร.ก.</p>	<p>กำหนดเพดานไว้ - เพื่อชำระหนี้เงินกู้ไม่เกิน เงินกู้ที่ค้างชำระ - เพื่อชำระหนี้ที่ กระทรวงการคลังค่า ประกัน ไม่เกินจำนวนเงิน ที่มีภาระค่าประกันอยู่</p>	<p>กำหนดให้ทำได้แต่ไม่ กำหนดเพดานการกู้</p>	<p>กำหนดให้ทำได้แต่ไม่ กำหนดเพดานการกู้</p>	<p>กำหนดให้ทำได้และ กำหนดเพดานการกู้ - ต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ ที่ยังค้างชำระ</p>	<p>กำหนดให้ทำได้และ กำหนดเพดานการกู้ - ต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ ที่ยังค้างชำระ</p>
<p>๑. กรณีหนี้เงินกู้ซึ่ง จะทำการปรับ โครงสร้างหนี้มี จำนวนมาก</p>	<p>ถ้ากระทรวงการคลังเห็นว่า ไม่ควรถูกเงินในคราว เดียวกัน อาจทยอยกู้เงิน ล่วงหน้าได้ไม่เกิน ๑๒ เดือน ก่อนวันที่หนี้ถึง กำหนดชำระ</p>	<p>ไม่มีบทกำหนดไว้</p>	<p>ไม่มีบทกำหนดไว้</p>	<p>ไม่มีบทกำหนดไว้</p>	<p>ถ้ากระทรวงการคลังเห็น ว่าไม่ควรถูกเงินในคราว เดียวกัน อาจทยอยกู้เงิน ล่วงหน้าได้ไม่เกิน ๑๒ เดือน ก่อนวันที่หนี้ถึง กำหนดชำระ</p>

<p>พ.ร.บ. พ.ร.ก. หลักการใน พ.ร.บ,พ.ร.ก.</p>	<p>พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อเสริมสร้างความ มั่นคงของระบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน ระยะ ที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒</p>
<p>๘. แหล่งเงินในการ ชดเชยหนี้เงินกู้</p>	<p>- ชดเชยจาก เงินงบประมาณฯ</p>	<p>- เงินต้น ชดเชยจาก “กองทุนเพื่อการชำระ คืนต้นเงินกู้ ชดเชยความ เสียหายของกองทุนเพื่อ การฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน” - ดอกเบี้ยเงินกู้ ชดเชย จากเงินงบประมาณฯ</p>	<p>ชดเชยจากเงิน งบประมาณฯ</p>	<p>- เงินต้น ชดเชยจาก “บัญชีสะสมเพื่อการ ชำระคืนต้นเงินกู้ ชดเชย ความเสียหายของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน” - ดอกเบี้ยเงินกู้ ชดเชย จากเงินงบประมาณฯ เว้นแต่ดอกเบี้ยที่ต้อง จ่ายในงบประมาณ ๒๕๔๖ ให้ชำระจาก กองทุนฟื้นฟูฯ</p>	<p>- ชดเชยจากเงิน งบประมาณฯ</p>

<p>พ.ร.บ., พ.ร.ก. หลักการใน พ.ร.บ., พ.ร.ก.</p>	<p>พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อเสริมสร้างระบบ มั่นคงของระบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการกู้เงินเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน ระยะ ที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕</p>	<p>พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒</p>
<p>๕. แหล่งเงินในการ ชดเชยเงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างหนี้</p>	<p>ชดเชยจาก “กองทุนบริหาร เงินกู้เพื่อการปรับ โครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสาร หนี้ในประเทศ</p>	<p>ชดเชยจากเงิน งบประมาณฯ</p>	<p>ชดเชยจากเงิน งบประมาณฯ</p>	<p>ชดเชยจากเงิน งบประมาณฯ</p>	<p>ชดเชยจาก “กองทุน บริหารเงินกู้เพื่อการปรับ โครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสาร หนี้ในประเทศ</p>

๑.๒ กรอบทางด้านนโยบายในการก่อหนี้ของประเทศ

นอกจากในส่วนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินและก่อหนี้ของประเทศดังกล่าวไปแล้วข้างต้น ยังมีในส่วนของมาตรการทางนโยบายของประเทศที่เรียกว่า “กรอบความยั่งยืนทางการคลัง” แม้ว่าจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับให้ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแต่สามารถทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป สามารถมั่นใจในเสถียรภาพด้านการคลังของประเทศ ทั้งยังช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ และความน่าเชื่อถือด้านการคลังของประเทศในเวทีโลก เช่น องค์กรด้านการเงินระหว่างประเทศ และบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ซึ่งกระทรวงการคลังโดยสำนักเศรษฐกิจการคลังได้จัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลังหรือการประมาณการรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง ๕ ปี^{๑๙} ของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการทางด้าน การคลัง และนำมาพิจารณาร่วมกับแผนและมาตรการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล สำหรับตัวชี้วัดและเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนทางการคลังได้ถูกกำหนดขึ้นและมีการปรับปรุงแก้ไขแล้ว ๔ ครั้ง โดยกรอบล่าสุด คือครั้งที่ ๔^{๒๐} เริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะทำงานนโยบายเศรษฐกิจได้ให้ความเห็นชอบกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังใหม่ ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ตัวชี้วัดที่ ๑ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๕๐

ตัวชี้วัดที่ ๒ ภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ ๑๕

ตัวชี้วัดที่ ๓ งบประมาณสามารถสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๔๘

ตัวชี้วัดที่ ๔ รายจ่ายลงทุนต้องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕

จากการเปรียบเทียบหลักการต่าง ๆ ในกฎหมายและกรอบทางด้านนโยบายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของไทยจะนำไปสู่การวิเคราะห์ที่ในลำดับต่อไป

^{๑๙} จากการประชุมเชิงปฏิบัติการทางวิชาการด้านกรงบประมาณ : OECD Asian Senior Budget Office Meeting ๒๐๐๕ ระหว่างวันที่ ๑๕-๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร ผู้แทนของประเทศผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีเห็นว่าควรวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในระยะปานกลาง ๕ ปี

^{๒๐} ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

๒. กฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น

การกู้ยืมเงินในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นสามารถกู้ได้ทั้งในระดับมลรัฐและระดับประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของมาตรการระดับประเทศ การกู้ยืมเงินของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติเอาไว้ ใน Article 1 Section 8^{๒๑} ของรัฐธรรมนูญว่า “รัฐสภามีอำนาจที่จะกู้ยืมเงินโดยใช้ความน่าเชื่อถือหรือเครดิตของสหรัฐอเมริกา ในการที่จะบัญญัติกฎหมายที่จำเป็นและมีคุณภาพในการดำเนินการให้เป็นไปตามการก่อกำหนดนั้น” อำนาจในการกู้ยืมทำได้โดยการออกเป็นกฎหมายของรัฐสภา (Congress) ตลอดทั้งที่บัญญัติไว้ใน Clause 18 เป็นการใช้อำนาจของรัฐที่เกี่ยวข้องกับหนี้ การออกกฎ หรือระเบียบเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของการโอน และการจ่ายเงิน จะเห็นได้ว่าอำนาจในการกู้ยืมของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นอำนาจของรัฐสภาที่ถูกบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดทั้งการชำระหนี้คืนนั้นจะต้องดำเนินการผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย พันธหน้าที่ใด ๆ หรือหนี้ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะอยู่ในรูปของหุ้น พันธบัตร จะต้องดำเนินการโดยปราศจากข้อสงสัย รัฐสภาจะใช้ดุลพินิจในการอนุมัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ดำเนินการ ฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีไม่มีอำนาจโดยตรงในการออกมาตรการกู้ยืมเงินได้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าการกู้ยืมเงินนั้นเป็นเครดิตหรือความน่าเชื่อถือที่เป็นมาตรฐานสำคัญยิ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่จะกระทำได้โดยรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายที่กำหนดเอาไว้ถึงขอบเขตการก่อกำหนดหนี้สาธารณะ (Public Debt limit) เอาไว้โดยเฉพาะใน United State code ใน Section 3101 กล่าวคือ มีการกำหนดถึง

^{๒๑} Section 8 - Powers of Congress

The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States

To borrow money on the credit of the United States...

To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.

หนี้สาธารณะคงค้างที่สหรัฐอเมริกาสามารถจะก่อขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวรัฐบาลสามารถขอต่อรัฐสภาเพื่อปรับยอดหนี้สาธารณะให้สูงขึ้นหรือต่ำลงได้

ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินในระดับประเทศของญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐสภา (Diet) เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ก็ได้ไม่ได้ละเอียดถึงแนวคิดพื้นฐานของการปกครองในรูปแบบรัฐสภาแต่อย่างใด โดยเฉพาะอำนาจในการอนุมัติการกู้ยืมเงิน ดังนั้น อำนาจในส่วนของ การควบคุมตรวจสอบการกู้ยืมเงินของประเทศญี่ปุ่น และการบริหารกิจการต่าง ๆ ในประเทศโดยเฉพาะทางด้านการคลัง ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญมาก โดยมีการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๔๘๙ ในหมวดที่ ๗ ว่าด้วยการคลัง ซึ่งโดยหลักย่อมเป็นอำนาจของรัฐสภาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการบริหารการคลังสาธารณะให้เป็นไปตามที่รัฐสภากำหนด ตลอดทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีอากร การจัดทำงบประมาณต่าง ๆ ของประเทศ และการอนุมัติเงินกู้สำรองและการจ่ายเงินจากกองทุนสำรองของประเทศเพื่อป้องกันภาวะขาดดุลงบประมาณที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ทั้งหมดล้วนต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้งสิ้น

โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของประเทศนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๕^{๒๒} ในหมวด ๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติเอาไว้ชัดเจนว่า

“การใช้จ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพันจะกระทำมิได้เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา”

ซึ่งหมายความว่า การก่อหนี้ใด ๆ ของประเทศย่อมต้องมีที่มาจากรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติเท่านั้น รัฐสภาจึงอยู่ในสถานะของการเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายใด ๆ เพื่อก่อหนี้ผูกพันประเทศได้เพียงองค์กรเดียว แต่ทั้งนี้ย่อมเป็นสิทธิของรัฐบาลในการนำเสนอกฎหมายดังกล่าวสู่รัฐสภาเพื่ออนุมัติได้

จึงสรุปได้ว่าประเทศญี่ปุ่นให้องค์กรรัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการจัดการในเรื่องของการก่อหนี้ของประเทศได้ในลักษณะทำนองเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าการก่อหนี้ที่ผูกพันต่อประเทศนั้นย่อมต้องอาศัยองค์กรที่มาจากฐานของประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนในการดำเนินการที่มีความสำคัญยิ่งในการตรวจสอบด้วยความรอบคอบและรัดกุมโดยความยินยอมพร้อมใจของทุกฝ่ายอย่างมีเอกภาพ

^{๒๒} Article 85 : No money shall be expended, nor shall the State obligate itself, except as authorized by the Diet.

จากการศึกษาหลักการแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นพบว่าเนื้อหาในพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของไทยตลอดทั้งการตรวจสอบการตราพระราชกำหนด ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ไม่สอดคล้องกับหลักการทางรัฐธรรมนูญและการคลัง การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศให้เกิดประสิทธิภาพที่ดี ดังอธิบายต่อไปนี้

๑. เนื้อหาของพระราชกำหนด

๑.๑ บทบัญญัติไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด

หลักการตราพระราชกำหนดจะมีเงื่อนไขสำคัญคือ ต้องเป็นกรณีจำเป็นฉุกเฉิน รีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่เมื่อศึกษาถึงบทกำหนดในพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่มีการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในวงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้รายงานต่อรัฐสภาถึงกรอบวงเงินดังกล่าวโดยนำไปใช้ใน ๒ กรณีคือ กู้เพื่อนำไปสมทบเป็นเงินคงคลังไม่เกินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และกู้เพื่อดำเนินการแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ไว้ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่ต่อมาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศมีแนวโน้มในการจัดเก็บรายได้มากขึ้น จึงมีรายได้มากขึ้น รัฐบาลจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยปรับวงเงินกู้เพื่อสมทบเป็นเงินคงคลังเป็นเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ส่วนเงินที่เหลืออีกจำนวนเงิน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ให้นำไปใช้ในแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง จึงทำให้วงเงินของแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งจากการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ รวมเป็นเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม จากกรณีดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า บทกำหนดในพระราชกำหนดฉบับนี้ที่ให้ออนเงินตามพระราชกำหนดฉบับนี้สมทบเป็นเงินคงคลัง โดยมีบทกำหนดไว้ให้รัฐบาลทำได้ในมาตรา ๔ กล่าวคือ

“เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๓ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้สมทบเป็นเงินคงคลัง”

แต่โดยปกติตามกฎหมายเงินคงคลังการเบิกจ่ายจะมีขั้นตอนที่สำคัญคือ ต้องมีการนำส่งเงินเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ และหากต้องมีการเบิกจ่ายก็ให้กระทำเพื่อโอนเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ เท่านั้น (มาตรา ๔ มาตรา ๕ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง

พ.ศ. ๒๔๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๕)^{๒๓} ซึ่งระเบียบและขั้นตอนในการเบิกจ่ายโดยทั่วไปของกรณีเงินคลังจะเป็นการเบิกจ่ายเงินในกรณีปกติที่ไม่รีบด่วนแต่อย่างใด อีกทั้งในแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งนี้ ก็ยังไม่ได้นำเงินในส่วนของวงเงินตามพระราชกำหนดที่สมทบเป็นเงินคงคลังดังกล่าวไปใช้ในทันที ซึ่งตามนโยบายแล้วจะมีการลงทุนโครงการต่าง ๆ ในวงเงินที่สมทบนี้ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานพอสมควรนับแต่พระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการกู้ยืมเงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่เข้าเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญกรณีจำเป็นรีบด่วนฉุกเฉิน ซึ่งมีผลทำให้เป็นพระราชกำหนดที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือหากวินิจฉัยในอีกทางหนึ่งคือ วงเงินเฉพาะในส่วนที่คณะรัฐมนตรีมีมติสมทบเป็นเงินคงคลังเท่านั้นที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนของวงเงินปกติที่ไม่ได้ส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ก็ยังคงมีผลชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๑.๒ การกำหนดแหล่งชำระหนี้เงินกู้

จากการศึกษาพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีหลักการที่กระทบต่อการบริหารจัดการหนี้เงินกู้ตามกรอบวินัยการเงินการคลัง กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดแหล่งชำระหนี้เงินกู้ไว้เป็นการเฉพาะจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและไม่มีการกำหนดให้มีบัญชีหรือกองทุนเพื่อบริหารการชำระหนี้เงินกู้ยืมอย่างมีระบบซึ่งทำให้การตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินนั้นต้องชำระหนี้เงินกู้จากวงเงินของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ ซึ่งโดยปกติต้องใช้ในการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศโดยรวม

^{๒๓} มาตรา ๔ “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย”

มาตรา ๕ “การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ ให้กระทำได้แต่เพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๒ เท่านั้น”

อีกทั้งเงินงบประมาณดังกล่าวซึ่งต้องขอใช้หนี้จากการกู้ยืมตามกฎหมายปกติคือ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีวงเงินในการกู้ยืมตามสัดส่วนที่ สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของประเทศอยู่แล้วนั้น กลับต้องนำมาขอใช้หนี้เงินกู้ที่เกิดขึ้น จากการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นมาตรการกู้ยืมเงินที่ “โป่ง” ออกมาจากมาตรฐานการ กู้ยืมเงินของประเทศที่มีอยู่แล้ว ทำให้เงินที่จะนำไปใช้สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศย่อมถูกเบียดบังไปโดยปริยาย

๑.๓ การกำหนดกรอบวงเงินในการกู้ยืมจากการตราพระราชกำหนด

จากการปรับปรุงกรอบความยั่งยืนทางการคลังในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมี ผลบังคับใช้ถึงปัจจุบัน ได้เพิ่มกรอบรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณขึ้นโดยกำหนดให้ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๒๕ ซึ่งยังไม่อาจบรรลุผลได้อย่างชัดเจน และกรอบเป้าหมายที่วางไว้เพื่อให้ งบประมาณสมดุลก็ยังไม่อาจสมดุลได้จนกระทั่งปัจจุบัน อันเป็นตัวบ่งชี้ว่าประเทศกำลัง ประสบกับปัญหางบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชย การขาดดุลงบประมาณต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด แม้ว่าตัวเลข GDP จะสูงขึ้นก็ตามแต่ก็เป็นผล จากการจัดทำงบประมาณขาดดุลของรัฐบาลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ภาระหนี้ของประเทศก็ยังคง อยู่ต่อไป ประกอบกับการที่พระราชกำหนดกู้ยืมเงินซึ่งเป็นการกำหนดออกมาเป็นตัวเลข วงเงินโดยตรง เช่น ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดวงเงินมูลค่าไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าตัวเลขวงเงินดังกล่าวมีการประมาณการจากอะไร ไม่มีกรอบ เพดานในการกู้ที่ชัดเจน และไม่มี ความชัดเจนว่ามูลค่าของวงเงินดังกล่าววัดจากฐานทาง เศรษฐกิจใดเป็นตัวตั้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักวินัยการเงินการคลังและเป็นการสร้างภาระหนี้ สาธารณะให้แก่ประเทศโดยไม่จำเป็น ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่มีการกำหนดวงเงินในการกู้ยืมเงินที่ชัดเจนโดยอิงกับการเจริญเติบโตของ ประเทศ หรืออิงกับงบประมาณรายจ่ายประจำของประเทศที่มีสัดส่วนสอดคล้องกัน

๒. การตรวจสอบการตราพระราชกำหนด

๒.๑ การตรวจสอบพระราชกำหนดกู้ยืมเงินโดยศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่า ยังไม่อาจตรวจสอบได้ถึงความเหมาะสมในการกู้ยืมเงิน ของรัฐบาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบถึงเงื่อนไขในการตรา พระราชกำหนดในส่วนของความจำเป็นรีบด่วนได้อย่างแท้จริง แม้ว่าบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบเงื่อนไข

ในการตราพระราชกำหนดได้ทั้งเงื่อนไขเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเงื่อนไขในกรณีจำเป็นรีบด่วนฉุกเฉินตามมาตรา ๑๘๔ วรรค ๑ และวรรค ๒ ประกอบกับมาตรา ๑๘๕ ก็ตาม แต่จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๒ ประกอบกับคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖ แล้วพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ในทางรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยกรณีจำเป็นรีบด่วนได้ เพราะโดยเนื้อหาของความจำเป็นรีบด่วนในการตราพระราชกำหนดนั้น เป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายบริหารที่จะประเมินสถานการณ์นั่นเอง จึงทำให้การตรวจสอบความเหมาะสมในการกู้ยืมเงินโดยการตราพระราชกำหนดนั้นทำได้เพียงกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาภายหลังจากที่พระราชกำหนดนั้นมีผลบังคับใช้ไปแล้วเท่านั้น ซึ่งอาจมีผลให้ความเสียหายใด ๆ จากการกู้ยืมเงินที่เกิดขึ้นแล้วเป็นการยุ่งยากสำหรับแก้ไขเยียวยาในกิจการที่รัฐบาลดำเนินการไปอันเนื่องมาจากข้อยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดนั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรค ๓

๒.๒ การติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ของรัฐบาลโดยรัฐสภาและประชาชน

เมื่อศึกษาพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้วพบว่า มาตรการในการตรวจสอบโดยรัฐสภายังไม่เพียงพอต่อการติดตามสถานการณ์ในการเบิกจ่ายตลอดทั้งติดตามถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลจากการตราพระราชกำหนดกู้ยืมเงิน ทำให้การตรวจสอบมีเพียงแคในช่วงของการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เท่านั้น ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่า ยังไม่อาจจะยับยั้งถึงความเสียหายจากการบริหารเงินกู้ของรัฐบาลได้ทันทีที่ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องในจุดนี้ โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังมีการรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับตามมาตรา ๗ ของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นเพียงการรายงาน “เพื่อทราบ” เท่านั้นแต่ยังไม่มีผลด้านการพิจารณาหรือลงมติของรัฐสภาต่อผลการดำเนินการของรัฐบาลอันจะเป็นมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงแต่อย่างใด

อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบติดตามในฐานะผู้มีส่วนแบกรับภาระหนี้ที่รัฐบาลก่อขึ้น ไม่ว่าจะโดยการเสียภาษีอากรเพื่อนำเงินไปชดใช้หนี้เงินกู้หรือในสถานะของผู้ให้กู้แก่รัฐบาล เช่น การเป็นผู้ซื้อพันธบัตรรัฐบาล ประชาชนจึงย่อมมีความชอบธรรมสำหรับการมีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขต เนื้อหาสาระของโครงการ หรือแนวทางการนำเงินกู้ออกไปใช้จ่ายของรัฐบาลตั้งแต่ต้น ก็ยังไม่มีเพียงพอแต่อย่างใด

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาในการตราพระราชกำหนดทั้งในส่วนเนื้อหาของพระราชกำหนดและเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด ตลอดจนทั้งกระบวนการในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดทั้งของไทยและต่างประเทศ และลักษณะของการกู้ยืมเงินในฐานะของเครื่องมือทางการคลังของประเทศที่มีลักษณะเฉพาะที่ต้องคำนึงถึงวินัยการเงินการคลังและผลกระทบที่เกิดจากการกู้ยืมเงินที่เป็นเครื่องมือในการสร้างความเจริญแก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากกว่าที่จะสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้สรุปผลของการศึกษาได้ว่า

๑. แม้ว่าประเทศไทยจะอยู่ในช่วงที่กำลังพัฒนาและจำเป็นต้องแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินโดยไม่มีองค์กรใดที่เหมาะสมในปัจจุบันสำหรับตรวจสอบถึงยอดวงเงินกู้และความไม่ชัดเจนถึงเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดกรณีจำเป็นรีบด่วนฉุกเฉินของรัฐบาลที่ยังสร้างความเคลือบคลุมถึงกรณีดังกล่าวจากบทกำหนดในพระราชกำหนด แม้เมื่อได้ศึกษาถึงมาตรการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของประเทศฝรั่งเศสแล้วก็ตาม แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ประเทศไทยยังไม่เหมาะสมในการนำวิธีการตรารัฐกำหนดของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ ทั้งในส่วนการตรวจสอบพระราชกำหนดและการกำหนดรูปแบบเนื้อหาก็ตาม เพราะแม้กระบวนการในการตราและตรวจสอบรัฐกำหนดของประเทศฝรั่งเศสในทางทฤษฎีแล้วมีมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชนและมีกระบวนการตรวจสอบที่เป็นระบบก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงกระบวนการในการตรวจสอบการตรารัฐกำหนดของประเทศฝรั่งเศสที่มีความซับซ้อนในความสัมพันธ์ขององค์กรในการตราและกระบวนการตรวจสอบ และเมื่อคำนึงถึงกรอบทางด้านระยะเวลาแล้ว ทำให้กระบวนการในการตราพระราชกำหนดกู้ยืมเงินอาจต้องล่าช้าลงไปมากกว่าการตราพระราชบัญญัติกู้ยืมเงินในกรณีสถานการณ์ปกติด้วยซ้ำ

อีกทั้งการตราพระราชกำหนดกู้ยืมเงินที่กระทำนอกเหนือจากพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการก่อหนี้ของประเทศ ที่มีการกำหนดกรอบเขตแดนการกู้ยืมเงินที่สอดคล้องสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตและการสร้างภาระหนี้ที่เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของ

ประเทศอยู่แล้ว จึงเป็นเสมือนการสร้างระบบอำนาจใหม่ที่มีลักษณะอำนาจอธิปไตยของฝ่ายบริหารที่ยากแก่การควบคุมได้

ดังนั้นการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของประเทศในกรณีอื่นใด นอกจากการกู้ยืมเงินตามกฎหมายปกติ จึงควรให้กระทำได้เฉพาะการตราเป็นพระราชบัญญัติกู้ยืมเงินเท่านั้น โดยบัญญัติถึงหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เพราะลักษณะของความจำเป็นในการกู้ยืมเงินเพื่อแก้ไขฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศจะมีช่วงเวลาของการก่อตัวของภาวะเศรษฐกิจที่ยาวนานพอสมควรไม่รีบด่วนจนถึงกับต้องตราเป็นพระราชกำหนดเหมือนกรณีเกิดภัยสงคราม หรือการจลาจลครั้งใหญ่ในประเทศ

๒. ควรมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดถึงยอดหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศที่จะสามารถก่อขึ้นได้ เพื่อเป็นการควบคุมวงเงินในการกู้ยืมได้ส่วนหนึ่ง สำหรับปรับยอดหนี้สาธารณะไม่ให้เกินกำหนดต่อภาระหนี้ที่ประเทศต้องชดใช้ต่อไปในอนาคต ซึ่งหากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายมากกว่ายอดหนี้ที่กำหนด ก็อาจเสนอขอขยายจำนวนหนี้คงค้างขั้นสูงที่กำหนดไว้เดิมต่อรัฐสภาได้ ดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสาระสำคัญคงไม่ใช่เพียงแต่ความประสงค์ของรัฐบาลที่จะขยายกรอบวงเงินกู้เท่านั้น แต่เป็นกระบวนการตรวจสอบโดยรัฐสภาถึงเหตุผลความจำเป็นในการขอขยายกรอบวงเงินดังกล่าวนั่นเอง

๓. การตรากฎหมายกู้ยืมเงินนั้นต้องบัญญัติให้แหล่งเงินสำหรับชดใช้หนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมนั้นเป็นเอกเทศแยกจากเงินงบประมาณแผ่นดินของประเทศที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักวินัยการเงินการคลัง โดยอาจตั้งเป็นกองทุนสะสมเพื่อการชำระหนี้ และกำหนดองค์กรขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการหนี้สำหรับการกู้ของวงเงินนั้นไว้โดยเฉพาะ

๔. กฎหมายกู้ยืมเงินนั้นควรมีบทบัญญัติให้รัฐบาลมีการรายงานการกู้เงินให้รัฐสภาทราบเป็นระยะ โดยรายงานดังกล่าวต้องระบุถึงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ในแต่ละโครงการที่รัฐบาลจะมีการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ และรายงานถึงการประเมินถึงผลกระทบ ผลตอบแทนที่ประเทศจะได้รับจากการกู้เงินเอาไว้

๕. ควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มการตรากฎหมายกู้ยืมเงินโดยอาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการโต้แย้งหรือ จัดตั้งเวทีสาธารณะให้เกิดการแสดงความคิดเห็นอย่างรอบด้านของประชาชนต่อการกู้ยืมเงินของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบโดยประชาชนก่อนเริ่มมีการกู้เงิน เพื่อสามารถสนองตอบต่อ



ความต้องการจากการใช้จ่ายเงินที่กู้ยืมมาได้อย่างมีประสิทธิภาพนอกเหนือจากการตรวจสอบ
ภายหลังจากพระราชกำหนดกู้ยืมเงินมีผลบังคับใช้แล้วเท่านั้น

อนึ่ง ในสถานการณ์ที่รัฐบาลในอดีตสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน มีแนวโน้มของ
นโยบายที่มีการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก โดยเฉพาะนโยบาย “ประชานิยม” ผู้วิจัยมีความเห็นว่า
รัฐบาลควรตระหนักถึงภาระหนี้สาธารณะของประเทศให้มากกว่าที่เป็นอยู่ การกู้ยืมเงินมาใช้
จ่ายเพื่อกระตุ้นหรือฟื้นฟูเศรษฐกิจจึงอาจไม่ใช่คำตอบสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของ
ประเทศในระยะยาว และการที่รัฐบาลขาดรายได้แล้วนำมาตราการกู้ยืมเงินมาใช้สนองตอบ
ความต้องการของประชาชนจากนโยบายต่าง ๆ เพียงเพื่อหวังคะแนนนิยมหรือการเลือกตั้ง
ในสมัยต่อ ๆ ไปนั้น อาจสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนและสมความตั้งใจของรัฐบาลใน
การเข้ามาบริหารประเทศได้ แต่ภาระหนี้สาธารณะของประเทศที่มีอยู่ เป็นเรื่องของ
ผลกระทบที่ส่งผลต่อประชาชนทั้งประเทศอย่างทั่วถึง ดังนั้น นอกจากมาตรการที่ผู้วิจัยได้เสนอ
แล้วนั้น การพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ การรัดเข็มขัดของรัฐบาล หรือ
แม้กระทั่งการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ จึงอาจเป็นมาตรการที่ยั่งยืนและ
ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจน้อยกว่าที่ควรจะเป็นก็เป็นได้ มิฉะนั้นการกู้ยืมเงินของรัฐบาลอาจ
ส่งผลให้ประเทศอาจตกอยู่ในภาวะวิกฤติมีหนี้สาธารณะล้นพ้นตัวจนยากเกินกว่าจะแก้ไข
เยียวยาดังเช่นที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศกรีซ และกำลังลุกลามไปทั่วยุโรปและอาจจะทั่วโลก
ในอีกไม่ช้า



บรรณานุกรม

หนังสือ

- กนก วงศ์ตระหง่าน. **การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖.
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๗.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **การเมืองการปกครองต่างประเทศระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๐.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. **หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โหตระกิตย์**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๐.
- ไพโรจน์ ชัยนาม . **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม ๒**. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, ๒๔๗๕.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ พิมพ์ครั้งที่ ๒**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๘.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๔.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๗.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๘.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. **เศรษฐศาสตร์สาธารณะ**. หน่วยที่ ๘-๑๕. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๒๘.

วิชณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐.

หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑** (เรียงมาตรา). พระนคร : โรงพิมพ์
กรุงสยามการพิมพ์, ๒๕๑๑.

อมร จันทรมบูรณ์, สมยศ เชื้อไทย, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, กิตติศักดิ์ ประกิต และบรรเจิด
สิงคะเนติ, **นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด บทวิเคราะห์คำวินิจฉัย
ศาลรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดการจับกุมภาชีสรพสามิต
จากกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖**, ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : วิทยุชน, ๒๕๔๖.

อมร จันทรมบูรณ์. **บทความถึงวิชาการเรื่อง การเล่นเกมการยื่นญัตติให้ศาล
รัฐธรรมนูญตีความ พ.ร.ก. ตามมาตรา ๒๑๘-๒๑๙ (เกมของใคร)**.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔.

อมร จันทรมบูรณ์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, ๒๕๔๖.

อรัญ ธรรมโน. **ความรู้ทั่วไปทางการคลัง**. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์
พับลิชชิ่งจำกัด, ๒๕๔๘.

วิทยานิพนธ์

ธนิศ ภูริเวทย์. "หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร
ในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
๒๕๓๔.

วรัญญา ทศนี้ศรีวงศ์. "การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด."
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

บทความ

นันทวัฒน์ บรมานันท์. "วิธีพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย
โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส." **รวมบทความกฎหมายมหาชน
จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๒**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
ศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๖.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. "ทฤษฎีว่าด้วยหนี้สาธารณะ," **วารสารนิติศาสตร์** ๒๑, ๓ (กันยายน
๒๕๓๔) : ๓๖๓.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ.”

รวมบทความ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮ้าส์,
๒๕๓๑ : ๒๐๐.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ,” รัฐสภาสาร ๔๓, ๑
(มกราคม ๒๕๓๘) : ๓๕-๓๗.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ ๘ ประจำปี
การศึกษา ๒๕๒๗ เรื่อง วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย.”
กรุงเทพมหานคร, ๒๕๒๘.

รายงานการวิจัย

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “รายงานการวิจัยเรื่อง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
พระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙.”
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๙.

กฎหมายและคำวินิจฉัยของศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบัน
การเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทาง
เศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๔๖

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๒



อุทกภัย : มหาภัยพิบัติที่ทำให้หายากการจัดการ (วิกฤต) ของประเทศไทย

สุนทรชัย ขอบยศ *

๑. ความเบื้องต้น

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในหลายพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยนั้น ซึ่งอุทกภัยอาจเป็นอัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาด ฯลฯ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงภัยอันเกิดจากน้ำหรืออุทกภัยเป็นสำคัญ สำหรับในประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (กันยายน-ตุลาคม) นั้นถือว่าได้รับผลกระทบไม่น้อยในหลายจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมไปถึงบริเวณรอบเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วย สิ่งที่คุณแม่ผู้แ่ไม่เคยเห็นสภาพการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ อย่างสมัยก่อน กาลปัจจุบันเป็นเรื่องที่แปลกอย่างมากเมื่อได้พบเห็น แต่ระยะหลังมานี้ภัยพิบัติทางธรรมชาติเริ่มมีความถี่

* รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง/ทุนภูมิพล) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปัจจุบันกำลังศึกษาต่อปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

และรุนแรงมากขึ้น ดูเหมือนว่าสังคมยิ่งเจริญทางวัตถุและโภคทรัพย์มากเท่าใด ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เป็นภัยแก่มวลมนุษย์ยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเท่านั้น วิธีชีวิตของผู้คนผูกติดกับสายน้ำ อีกทั้งการตั้งบ้านเมืองก็อาศัยภูมิประเทศที่ราบลุ่มที่มีน้ำเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคเพื่อหล่อเลี้ยงผู้คน อันสะท้อนว่าน้ำมีความสำคัญอย่างมาก เชกเช่นเดียวกับสภาพร่างกายของมนุษย์เองก็ไม่สามารถที่จะขาดน้ำได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อมีน้ำในปริมาณมากเกินไปที่จะสามารถจัดการได้ก็จะก่อให้เกิดปัญหาแก่มนุษย์ได้เช่นกัน หลายทศวรรษที่ผ่านมาผู้คนตื่นตระหนกเรื่องโลกจะแตกหรือปรากฏการณ์น้ำท่วมโลกจนนำมาสู่การสร้างภาพยนตร์เรื่อง ๒๐๑๒ วันสิ้นโลก อีกทั้งเรื่องราวทำนองนี้ได้ปรากฏหลักฐานทางโบราณคดีบางชิ้น และมีการพยากรณ์เป็นความเชื่อผ่านคำทำนายในทางโหราศาสตร์ สิ่งทีกล่าวมานี้เป็นที่เล่าลือและมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก หรือหากกล่าวถึงเรื่องทำนองนี้มาก ๆ อาจถูกกล่าวหาว่าเป็นคนเพ้อเจ้อ ไร้สาระอาจเชื่อถือไม่ได้ เพราะโดยหลักกาลามสูตรของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าประการหนึ่งที่ว่า *อย่าเชื่อตามคำที่เขาเล่ามา* แต่ดูเหมือนว่าปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเมื่อมีการปะติดปะต่อกันจะมีความสอดคล้องในอีกกลุ่มหนึ่ง ที่อธิบายปรากฏการณ์ทางธรรมชาติโดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์ (Science) ซึ่งจะพิจารณาเห็นว่าสภาพการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติส่งผลต่อการเกิดภัยธรรมชาติที่มีลักษณะต่าง ๆ ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องในทุกมุมโลก อาทิ เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่ประเทศจีนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผู้เสียชีวิต ๗๐๑ ศพ สูญหาย ๓๔๗ คน กินพื้นที่กว่าสามในสี่มณฑลของประเทศ ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ประเทศจีนประสบอุทกภัยครั้งใหญ่บริเวณแม่น้ำแยงซีเกียง ทำให้มีผู้เสียชีวิตในครั้งนั้นกว่า ๔,๐๐๐ คน นอกจากนี้ในปากีสถานก็เกิดน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผู้เสียชีวิตกว่า ๑,๕๐๐ คน หรือประเทศอินเดียที่น้ำท่วมหนักที่สุดในรอบ ๑๐ ปีได้รับความเสียหายอย่างมหาศาลเช่นกัน (วิกรม กรมดิษฐ์, ๒๕๕๓ : ๗๘) นอกจากนี้ยังมีปรากฏการณ์ทางธรรมชาติรุนแรงโดยเฉพาะการเกิดแผ่นดินถล่มที่ประเทศเฮติเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ รวมถึงการเกิดแผ่นดินไหวและตามด้วยสึนามิที่ประเทศญี่ปุ่นในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล มีอาจประเมินค่าที่สูญเสียชีวิตไปได้

จะเห็นได้ว่าในระยะหลังมานี้ประเทศต่าง ๆ เกิดภัยพิบัติ รวมถึงอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง จนเป็นที่น่าวิตกถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นที่ไม่สามารถประมาณการเป็นตัวเลขได้ เนื่องจากความเสียหายครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดก็คือการที่ต้องสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รักไป การมีสติต่อภัยพิบัตินั้นจึงเป็นสิ่งที่จะต้องมิ เพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤตไปได้ด้วยการเรียนรู้ที่จะอยู่กับธรรมชาติอย่างเคารพธรรมชาติ จึงมีความจำเป็นที่ต้องหันกลับมาสนใจธรรมชาติและสภาพแวดล้อมใกล้ตัวเราเพิ่มยิ่งขึ้น หลายปีมานี้สื่อมวลชนได้นำเสนอการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศอย่างต่อเนื่องและมักจะได้อินคำศัพท์ใหม่หลายคำ เช่น ปรากฏการณ์เอลนีโญ^๑ รวมถึงปรากฏการณ์ลานีญา เป็นต้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อการผันแปรของสภาพอากาศอย่างมาก หนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าร้อยละ ๕๓.๓ ของพื้นที่ประเทศ ปัจจุบันลดลงเหลือร้อยละ ๓๒.๖๕ ในขณะที่ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มสูงร้อยละ ๒ ต่อปี จากปริมาณขยะ ๓.๒ ล้านตันในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ และเพิ่มเป็น ๑๔.๓ ล้านตันในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติทำให้เกิดวิกฤตการณ์สำคัญคือ ในฤดูแล้งก็ขาดแคลนน้ำอย่างหนัก ในขณะที่ฤดูฝนน้ำก็ท่วมหนักเกินภาวะปกติเช่นกัน (เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, ๒๕๕๐ : ๗) เมื่ออุทกภัยได้ส่งผลเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างมาก ช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ น้ำท่วมในหลายพื้นที่โดยเฉพาะที่จังหวัดนครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี และนนทบุรี รวมถึงกรุงเทพมหานครอีกด้วย บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมของโลก วิกฤตการณ์และผลกระทบของอุทกภัยในฐานะมหากภัยพิบัติกับสังคมไทย รวมถึงแนวทางและกลยุทธ์ในการจัดการในภาวะวิกฤต และข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขวิกฤตการณ์อย่างยั่งยืน ทั้งนี้จะได้อธิบายถึงความหมายของสาธารณภัย อุทกภัย ภัยพิบัติ ในเบื้องต้นดังจะได้ อธิบายเป็นลำดับ ดังนี้

๒. ความหมายของสาธารณภัย อุทกภัย ภัยพิบัติ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งในมาตรา ๕ ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” ว่าหมายถึง “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์

^๑ ปรากฏการณ์เอลนีโญ คือ ปรากฏการณ์ที่อุณหภูมิผิวน้ำทะเลบริเวณตอนกลางและตะวันออกของมหาสมุทรแปซิฟิกเขตร้อนมีค่าสูงกว่าปกติ (อุ่นกว่าปกติ) ขณะที่อุณหภูมิผิวน้ำทะเลบริเวณด้านตะวันตกของมหาสมุทรแปซิฟิกเขตร้อนมีค่าต่ำกว่าปกติ ส่วนปรากฏการณ์ลานีญาคือ ปรากฏการณ์ที่กลับกันกับเอลนีโญ กล่าวคือ การที่อุณหภูมิผิวน้ำทะเลบริเวณตอนกลางและตะวันออกของมหาสมุทรแปซิฟิกเขตร้อนมีค่าต่ำกว่าปกติ (เย็นกว่าปกติ) ขณะที่อุณหภูมิผิวน้ำทะเลบริเวณด้านตะวันตกของมหาสมุทรแปซิฟิกเขตร้อนมีค่าสูงกว่าปกติ (อุ่นกว่าปกติ) (วนิดา สุขสุวรรณ, ม.ป.ป. : ๑๒-๑๓)

^๒ มีพื้นที่ประสบอุทกภัย ๒๖ จังหวัด ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๗๑๘,๖๐๗ ครัวเรือน (ข้อมูล วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔) แหล่งที่มา <http://disaster.go.th/dpm/flood/flood.html>.

โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อ สาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิด อันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือ ของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย" นอกจากนี้ วิกิกรม กรมพิเศษ (๒๕๕๓ : ๗๖) ยังได้แบ่งประเภทของภัยพิบัติทางธรรมชาติออกเป็น สามประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก ภัยอันเกิดจากน้ำและดินฟ้าอากาศ พายุ น้ำท่วม ภัยแล้ง ประเภทที่สองคือ ภัยทางธรณีวิทยา เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด คลื่น สึนามิ เป็นต้น และประเภทสุดท้ายคือ ภัยจากเชื้อโรค เช่น โรคระบาดร้ายแรงต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาคำนิยามของสาธารณภัยและภัยพิบัติในภาพรวมแล้วจะเห็นว่า อุทกภัยเป็นหนึ่งในสาธารณภัย โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๑๑๒) ได้ให้ความหมายของอุทกภัยว่าหมายถึง เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่า ระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณน้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำ ผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และ ยังมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทั้งเจตนา และไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ให้ความหมาย ของอุทกภัย ว่าหมายถึง ภัยและอันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมขังหรือน้ำท่วมฉับพลัน มีสาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่องเป็นเวลานาน ทั้งนี้ชนิดของอุทกภัย สามารถแบ่งได้สองลักษณะใหญ่ด้วยกันตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๑๑๒) ได้จำแนกตามประเภทของอุทกภัยว่ามีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรกคือ น้ำท่วมขังน้ำอันตลิ่ง (Inundation/Over bank flow) เป็นสภาวะ น้ำท่วมหรือสภาวะน้ำล้นตลิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มีลักษณะ ค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นผลจากการเกิดฝนตกหนัก ณ บริเวณนั้น ๆ ติดต่อกันเป็นเวลา หลายวัน มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำและบริเวณชุมชนเมืองใหญ่ ๆ น้ำท่วมขัง ส่วนใหญ่จะเกิดบริเวณท้ายน้ำและแผ่เป็นบริเวณกว้างเนื่องจากไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน หรือเกิดน้ำทะเลหนุนสูง

ประการที่สองคือ น้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) เป็นภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่าง ฉับพลันในพื้นที่เนื่องจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ซึ่งมีความชันมาก และมีคุณสมบัติในการ กักเก็บน้ำหรือต้านน้ำน้อย หรืออาจเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย น้ำท่วมฉับพลัน มักเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนัก และมักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบระหว่างหุบเขา

ซึ่งอาจจะไม่มีฝนตกหนักในบริเวณนั้นมาก่อนเลยแต่มีฝนตกหนักมากบริเวณต้นน้ำที่อยู่ห่างออกไป การเกิดน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความเร็วมาก โอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย ทั้งนี้อาจรวมถึงน้ำป่าไหลหลาก^๓ เกิดจากฝนตกหนักบนภูเขาหรือต้นน้ำลำธารและไหลบ่าลงที่ราบอย่างรวดเร็วความแรงของน้ำสามารถทำให้บ้านเรือน อาคาร ถนน สะพาน พังทลายเสียหาย และอาจทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้

๓. ความเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมของโลก

๓.๑ ภาวะโลกร้อน : น้ำมือมนุษย์

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุน และเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำลายสิ่งแวดล้อมของโลก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป อันเป็นปัจจัยเร่งให้โลกต้องเผชิญกับวิกฤตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะสถานการณ์ภาวะโลกร้อน (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๒ : คำนำ) ซึ่งภาวะโลกร้อน (Global Warming) ภาวะภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง (Climate Change) อุณหภูมิโดยเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้นสืบเนื่องมาจากภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่มนุษย์เราได้เพิ่มปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดมาจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงต่าง ๆ จากการขนส่ง การผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นสาเหตุการเกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ทั้งหมด (วิเศษศรี ทับเจริญ, ๒๕๕๓ : ๑๐๖ ; สมิทธิ ธรรมสโรช ในพินิจ จันทรและคณะ, ๒๕๕๔ : ๗) การพัฒนาตามแนวทางของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเป้าหมายทางตัวเลขหรือดัชนีชี้วัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งในการชี้วัดทางเศรษฐกิจ ทำให้เงินได้กลายเป็นเครื่องมือในการวัดคุณค่าเพียงหนึ่งเดียวและมีการผลักดันให้เกิดนโยบายที่ทำลายสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น (เดวิด ซี คอร์ทเทน, ๒๕๔๒ : ๙๗) การเน้นความเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งทางวัตถุของระบบทุนนิยม จนกระทั่งองค์การสหประชาชาติได้ประกาศว่าการพัฒนาที่ดำเนินการมานั้น เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน อันมีสาเหตุมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผิดพลาดโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม เป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล มิได้บูรณาการเข้ากับการพัฒนาคน (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), ๒๕๔๘ : ๖๙) อีกทั้งมนุษย์พยายามที่จะต่อสู้และเอาชนะธรรมชาติ แต่สุดท้ายก็ไม่มีสิ่งใดที่จะต้านทานอำนาจ

^๓ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ของธรรมชาติอันทรงพลานุภาพได้ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (๒๕๕๒ : ๙๖-๑๒๙) ได้สะท้อนให้เห็นถึงหล่มความทุกข์แห่งประวัติศาสตร์ประการหนึ่งว่าเกิดจากระบบทุนนิยมที่ไร้ซึ่งความยั่งยืน เพราะมีการข่มขืนธรรมชาติ (rape of nature) เป็นระบบเศรษฐกิจฟอสซิล (fossil economy) เพราะมีการใช้ผลผลิตที่เป็นถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า เพื่อเป็นพลังงานในการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนการคมนาคมขนส่ง เพื่อขับเคลื่อนวิถีการผลิตทุนนิยม โดยเฉพาะถ่านหินเป็นบ่อเกิดของคาร์บอนไดออกไซด์ ทำให้เกิดภาวะเรือนกระจก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศของโลก หรือสภาวะโลกร้อนนำไปสู่การเกิดโรคระบาดในประเทศที่ยากจน อีกทั้งยังก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงอย่างคาดไม่ถึง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยรวมแล้วทำให้ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายลงอย่างมาก เพื่อใช้พื้นที่และทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น สภาพทางสังคมที่เปลี่ยนไปยังส่งผลต่อปัญหาเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและเกิดภาวะโลกร้อนขึ้น อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากโลกไม่สามารถระบายความร้อนได้อย่างปกติ จึงทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้นและทำให้สภาพอากาศของโลกเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตบนโลกและทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างรุนแรง

๓.๒ มนุษย์ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ : ธรรมชาติทำลายมนุษย์

เมื่อมนุษย์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เคารพธรรมชาติ ได้ส่งผลทำให้ภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิถีคิดและการปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารจัดการกับสาธารณภัยมีความสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ และสามารถป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งนับเป็นภาวะที่ท้าทายของรัฐบาลไทยในการจัดการภัยพิบัติต่างๆ โดยเฉพาะอุทกภัย ทั้งนี้หากพิจารณาความเสี่ยงของภัยธรรมชาติอาจพบว่าสำหรับสังคมไทยนั้น อุทกภัยถือว่ามีความเสี่ยงอันตรายมากที่สุด รองลงมาคืออุบัติเหตุขนาดใหญ่และวัตดุระเบิด (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ ๑) เมื่อเป็นดังนี้ต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นและสร้างความสมดุลระหว่างมนุษย์ ธรรมชาติ และสังคม รวมถึงเทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทในปัจจุบัน (พระพรหมคุณาภรณ์, ๒๕๔๘ : ๔๖-๕๖) เมื่อทราบความเสี่ยงอันตรายจากสาธารณภัยแล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไปคือ การเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ดูเหมือนว่า UNDP เดือนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ (ค.ศ. ๑๙๙๔) ในขณะที่ปัญหาการจัดการอุทกภัยมักประสบปัญหาหลายเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องความแม่นยำในการ

คาดการณ์หรือประเมินสถานการณ์ การสื่อสารกับประชาชน รวมถึงการเตรียมการเพื่อ
การอพยพประชาชนช่วงวิกฤต ซึ่งเป็นความท้าทายในการแก้ไขปัญหาช่วงประสบอุทกภัย
อย่างมาก แม้จะมีข้อสนเทศเดือนก่อนหน้าก็ตาม

ตารางที่ ๑ แสดงการจัดลำดับความเสี่ยงอันตราย
จากสาธารณภัยของประเทศไทย

ประเภทของอันตราย (Hazard)	ลำดับความเสี่ยง (Subjective rank)	ค่าน้ำหนัก (Numeric Weight)
อุทกภัย	สูง	๒.๓๙
อุบัติเหตุขนาดใหญ่	สูง	๒.๓๗
วัตถุระเบิด	สูง	๒.๓๔
พายุไต้ฝุ่น	ปานกลาง	๒.๓๑
ภัยแล้ง	ปานกลาง	๒.๒๔
อัคคีภัย	ปานกลาง	๒.๒๐
แผ่นดินถล่ม	ปานกลาง	๒.๑๕
แผ่นดินไหว	ปานกลาง	๑.๙๗
การจลาจล	ปานกลาง	๑.๙๒
ผู้อพยพลี้ภัย	ปานกลาง	๑.๘๗
ศัตรูพืช	ปานกลาง	๑.๗๗
โรคระบาด	ต่ำ	๑.๖๓

แหล่งที่มา : UNDP, 1994 ในเฉลิมศักดิ์ แห่งมงาม (๒๕๕๓ : ๒๙)

๓.๓ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั่วโลก : ฤ โลกนี้จะแตกสลาย

อุณหภูมิโลกสูงขึ้นโดยเฉลี่ย ๐.๗ องศาเซลเซียสต่อทศวรรษ ปัญหาภาวะโลกร้อนได้รับการยืนยันด้วยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนรอบด้านมากขึ้น รายงานการวิจัยและผลการศึกษาจำนวนมากล้วนบ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่าโลกกำลังเผชิญกับวิกฤตภาวะโลกร้อนและการแปรปรวนของสภาพอากาศ ผลการศึกษาข้อมูลที่ได้จากการตรวจวัดการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิพื้นผิวโลกและปริมาณฝนตกในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมาในบริเวณต่าง ๆ ของโลกพบว่า อุณหภูมิพื้นผิวโลกโดยเฉลี่ยสูงขึ้นประมาณ ๐.๗ องศาเซลเซียส ส่งผลกระทบต่อภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินถล่ม ภัยแล้ง และพายุไซร่อนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้อุณหภูมิที่สูงขึ้นยังทำให้น้ำแข็งที่ขั้วโลกละลายส่งผลให้ระดับน้ำในมหาสมุทรเพิ่มขึ้น ก่อปรกกับหลายภูมิภาคทั่วโลกเกิดทรุดตัวของพื้นที่ชายฝั่ง ทำให้น้ำทะเลรุกเข้าไปในพื้นที่แผ่นดินเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ชายฝั่งอาจถูกน้ำท่วมได้ในอนาคตอันใกล้ (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๒ : ๑๘) ความผันแปรของภูมิอากาศมีผลต่อลักษณะอากาศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยก็มีสัญญาณที่บ่งบอกถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น นั่นคือ ความรุนแรงของภัยธรรมชาติที่เพิ่มมากขึ้น ความผันแปรของอุณหภูมิและฝนของประเทศไทยโดยพิจารณาข้อมูลตั้งแต่เริ่มมีการบันทึก พ.ศ. ๒๔๙๔ จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า อุณหภูมิมีแนวโน้มสูงขึ้น ทั้งอุณหภูมิเฉลี่ย อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ย อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย (วนิดา สุขสุวรรณ, ม.ป.ป. : ๙) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนผ่านภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความเสียหายนานัปการแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างประมาณค่ามิได้ แม้จะมีความพยายามประมาณค่าทางเศรษฐกิจก็ตาม

ภัยพิบัติทางธรรมชาติทั่วโลกได้โหมกระหน่ำทำลายความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก หรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้จะเป็นสัญญาณเตือนภัยแก่มวลมนุษยชาติทั้งหลายว่า ถึงเวลาต้องใส่ใจโลก รักโลก ก่อนโลกใบนี้จะแตกสลาย

๔. วิกฤตการณ์และผลกระทบของอุทกภัยในฐานะมหาภัยพิบัติกับสังคมไทย

๔.๑ น้ำท่วมไทย : สะท้อนผ่านมุมมองเชิงประวัติศาสตร์^๕

หากจะย้อนอดีตน้ำท่วมสยามประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่านับแต่สมัยตั้งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีก็มีการเกิดอุทกภัยก็ว่าได้ ทั้งนี้ผู้เขียนขอแบ่งการเกิดอุทกภัย

^๕ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก พินิจ จันทระและคณะ (๒๕๕๔)

โดยยึดช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นสำคัญ กล่าวคือ การเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ จำนวนสี่ครั้ง กล่าวคือ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (รัชกาลที่ ๑) เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๓๒๘ ซึ่งสามารถวัดระดับน้ำได้ ๔ เมตร ทำให้ต้องย้ายที่ว่าการจากท้องพระโรงพระที่นั่งจักรพรรดิพิมาน พระบรมมหาราชวังไปที่พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท ทำให้ขุนนางและพระบรมวงศ์ต้องลอยเรือเข้าเฝ้า ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๓๖๒ ในรัชสมัยพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ ๒) สามารถวัดน้ำจากสนามหลวงลึกถึง ๖ คอก ๘ นิ้ว น้ำท่วมพระที่นั่งจักรพรรดิพิมาน ๒ คอกคืบ ต้องย้ายที่ว่าการไปที่พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาทเช่นเคย ในคราวนั้นเกิดข้าวยากหมากแพงพืชสวนไร่นาเสียหายอย่างมาก ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๓) ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๓๗๔ น้ำท่วมสนามหลวงและพระบรมมหาราชวังถึงกำแพงแก้วพระที่นั่งอัมรินทร์วินิจฉัย (ท้องพระโรง) วัดได้ ๔ คอกคืบ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกพื้นให้สูงพ้นน้ำแล้วปูกระดานในท้องพระโรงเพื่อเสด็จออกว่าราชการ ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๐ ระดับน้ำสูงสุดวัดที่หน้าวัดประยุรวงศ์ สูงถึง ๑.๖๘ เมตร มีการแข่งเรือที่ลานพระบรมรูปทรงม้า โดยน้ำอยู่ในระดับสูงสุดที่ ๑.๘๗ เมตรและท่วมอยู่ตลอดเดือน

และภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ (กันยายน-พฤศจิกายน) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล (รัชกาลที่ ๘) อันเป็นช่วงที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี สามารถวัดระดับความสูงจากหน้าวัดประยุรวงศ์สูงถึง ๒.๒๗ เมตร ซึ่งสูงกว่าที่วัดจากที่เดียวกันเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ถึง ๔๐ เซนติเมตร แต่มีการประกาศเตือนประชาชนล่วงหน้าก่อนเพราะฝนตกชุกกว่าปกติ ทำให้ประชาชนมีเวลาย้ายสิ่งของได้บ้าง แต่มูลค่าความเสียหายก็มากถึง ๗๐ ล้านบาท ซึ่งในสมัยนั้นก็มากพอสมควร ต่อมาน้ำได้ท่วมกรุงเทพมหานครครั้งใหญ่อีกในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ และปี พ.ศ. ๒๕๓๘ กล่าวคือ พ.ศ. ๒๕๒๖ เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมกรุงเทพมหานครอย่างหนัก สาเหตุจากมีพายุพัดผ่านภาคเหนือ-ภาคกลาง ประกอบกับพายุหลายลูกพัดผ่านกรุงเทพฯ ในช่วงเดือนตุลาคมนานกว่า ๔ เดือน จึงส่งผลกระทบต่อปัญหาวิกฤตน้ำท่วมในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยเฉพาะปัญหาจราจรที่รถกับเรือใช้เส้นทางเดียวกันและในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ กรุงเทพมหานครประสบกับน้ำท่วมครั้งใหญ่น้ำเหนือหลากท่วมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปทุมธานี หมู่บ้าน white house ดอนเหนือ

ของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมขังร่วม ๒ เดือน โดยมี พล.ต.จำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เกิดอุทกภัยในเขตภาคเหนือ ทำให้น้ำเหนือไหลเข้าสู่แม่น้ำเจ้าพระยา มีหลายจังหวัดที่ประสบปัญหาอย่างมาก เช่น จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอ่างทอง ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีปัญหา น้ำท่วมเฉพาะบางส่วนที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งไม่รุนแรงเท่าปี พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่อย่างใด



อนึ่งสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดน้ำท่วมในกรุงเทพมหานคร ดร.สมิทธ ธรรมสโรช (ใน พิณิจ จันทรและคณะ, ๒๕๕๔ : ๘) ให้ความเห็นว่ามาจากสองสาเหตุหลักคือ ประการแรก เกิดจากกรุงเทพมหานครมีการทรุดตัวอยู่ตลอดเวลา และอีกประการหนึ่งเกิดจากน้ำทะเลหนุนสูงขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากน้ำแข็งที่ขั้วโลกเหนือละลาย ทำให้ปริมาณน้ำทะเลสูงขึ้นและเพิ่มขึ้นทุกปี องค์การสหประชาชาติได้วิเคราะห์ว่า ภายใน ๑๐-๑๕ ปีน้ำทะเลจะหนุนสูงขึ้น ๑-๑.๕ เมตร จะทำให้แผ่นดินทรุดตัวลง ทั้งนี้กรมแผนที่ทหารได้ชี้ให้เห็นว่าพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลที่มีการทรุดตัวลงมากที่สุดคือเขตบางกะปิ ซึ่งมีการทรุดตัวไปแล้วประมาณ ๑๐๐ เมตร

ทั้งนี้หากมองในภาพรวมมหาอุทกภัยกับประเทศไทยแล้ว สามารถพิจารณาผ่านมุมมองเชิงประวัติศาสตร์อันโหดร้ายของภัยพิบัติทางน้ำ ซึ่งรายละเอียดปรากฏในตารางที่ ๒ ดังนี้

ตารางที่ ๒ แสดงเหตุการณ์สำคัญ ลักษณะเหตุการณ์และ
ผลกระทบของอุทกภัยครั้งร้ายแรงในประเทศไทย

เหตุการณ์สำคัญ	ลักษณะเหตุการณ์	ผลกระทบ
ภัยพิบัติ ตำบลกะทูน จังหวัดนครศรีธรรมราช ปี ๒๕๓๑ (๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑)	น้ำป่าจากภูเขาเหนือหมู่บ้านได้ ซัดเอาดินโคลน หินและท่อนซุง ขนาดใหญ่เข้าถล่มบ้านเรือน จนส่งผลให้ชาวบ้าน ต.กะทูน อ.พิปูน จ.นครศรีธรรมราช กลายเป็นทะเลโคลน	บ้านเรือนนับพันหลังถูกทับถมอยู่ ใต้ท่อนซุงมีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๗๐๐ คน ประชาชนจำนวนมาก ขาดแคลนที่อยู่และส่งผลกระทบ ทางจิตใจของประชาชนอย่างมาก
น้ำท่วมอำเภอ หาดใหญ่ จังหวัด สงขลา ปี ๒๕๔๓ (๒๑-๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓)	ฝนตกหนัก ๓ วัน ๓ คืน ในเขต อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ทำให้น้ำ จากเขตเทือกเขาต้นกาลาศรี บริเวณพรมแดนระหว่าง ประเทศไทยกับมาเลเซีย ไหลบ่า เข้าท่วมตัวเมืองชั้นในซึ่งมี ลักษณะเป็นแอ่งกระทะอย่าง รวดเร็ว และถือเป็นเหตุการณ์ น้ำท่วมเมืองครั้งที่เลวร้ายที่สุด	สร้างความเสียหายเป็นมูลค่า มากกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท จำนวนผู้เสียชีวิตตามประกาศ จากทางราชการ ๓๕ คน แต่จำนวนผู้เสียชีวิตจริง ข้อมูล อย่างไม่เป็นทางการสูงถึง ๒๓๓ คน ไม่รวมชาวต่างประเทศ
น้ำป่าถล่มอำเภอวังชัน จังหวัดแพร่ ปี ๒๕๔๔ (๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔)	น้ำป่าจากอุทยานแห่งชาติ เวียงโกศัยไหลทะลัก ในเขต พื้นที่หลายตำบลของ อ.วังชัน จ.แพร่ โดยฝนได้ตกติดต่อกันถึง ๓ วัน ๓ คืน น้ำทะเลลักเข้ามา ในพื้นที่อย่างรุนแรงจนถนน- สะพานถูกตัดขาด	บ้านเรือนถูกน้ำพัดหายไป ๔๕ หลังคาเรือน มีผู้เสียชีวิต ๒๓ ราย สูญหาย ๑๖ คน บาดเจ็บ ๕๘ คน ถือเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมรุนแรง ที่สุดในรอบ ๑๐๐ ปี ของ จ.แพร่

เหตุการณ์สำคัญ	ลักษณะเหตุการณ์	ผลกระทบ
น้ำท่วม-ดินถล่ม บ้านน้ำก้อ จังหวัด เพชรบูรณ์ ปี ๒๕๔๔ (๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๔)	เกิดเหตุการณ์น้ำท่วม-ดินโคลน ถล่ม ณ บ้านน้ำก้อ ตำบลน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ น้ำป่าบนภูเขาสูงได้เคลื่อนตัว เข้าใส่หมู่บ้านที่อยู่ในรัศมีทางน้ำ อย่างรวดเร็ว	บ้านเรือนประชาชนหลายสิบหลัง ได้รับความเสียหายเหลือแต่ สิ่งปรักหักพัง โดยมีผู้เสียชีวิต ๑๔๗ ราย
น้ำท่วมดินถล่ม อำเภอ แม่ระมาด จังหวัดตาก ปี ๒๕๔๗ (๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗)	ฝนตกอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา หลายวัน น้ำป่าจากบนเขาได้ พัดเอาโคลนและท่อนซุงที่มีคน ลักลอบตัดไว้ ลงมาถล่มเขต เทศบาลแม่ระมาด จ.ตาก	บ้านเรือนถูกพัดหายไปนับร้อย หลัง ชาวบ้าน ๖,๐๑๙ คน จาก ๒,๑๑๓ ครอบครัวได้รับความ เดือดร้อน ในเบื้องต้นมีผู้เสียชีวิต ๔ ราย และสูญหายอีกเป็น จำนวนมาก
น้ำท่วมหนักจังหวัด เชียงใหม่ ปี ๒๕๔๘ (๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๘)	เกิดน้ำท่วมในเขตพื้นที่จังหวัด เชียงใหม่ภายหลังฝนถล่มหนัก ในภาคเหนือตอนบน เหตุการณ์ ในครั้งนั้นทำให้หลายจังหวัด ถูกน้ำท่วมจมบาดาล กระแส น้ำเหนือที่ไหลลงสู่แม่น้ำปิงได้ ทะลักเข้าท่วมตัวเมืองเชียงใหม่ อย่างรวดเร็ว มีระดับสูงเป็น ประวัติการณ์ในรอบ ๕๐ ปี	บ้านเรือนราษฎรในเขตเทศบาล นครเชียงใหม่นับพันหลังถูก น้ำท่วมได้รับความเสียหาย ตลาดวโรรส ตลาดลำไย ตลาด ไนท์บาซาร์ระดับน้ำสูงร่วม ๗๐ ซม. พื้นที่บางแห่งระดับน้ำสูงเกือบ ๒ เมตร ส่งผลให้เกิดความเสียหาย ทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก
น้ำท่วม ๘ จังหวัด ภาคใต้ ปี ๒๕๔๘ (๑๔-๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘)	เกิดอุทกภัยซ้ำอีกครั้งใน ๑๖ อำเภอของจังหวัดสงขลา และ เขตรอบนอกของตัวเมือง หาดใหญ่ เหตุการณ์ครั้งนี้	ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ๑.๖ ล้านคน มีผู้เสียชีวิต ๒๕ ราย และยังมีผู้สูญหายไปอีก ๑ ราย ที่ จ.ยะลา มูลค่าความเสียหาย

เหตุการณ์สำคัญ	ลักษณะเหตุการณ์	ผลกระทบ
	<p>แม้ผลไม่รุนแรงเท่าในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่มีผู้ประสบความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก กระทรวงมหาดไทยรายงานสถานการณ์น้ำท่วมว่า มีพื้นที่ประสบภัยรวม ๘ จังหวัด คือ สงขลา นครศรีธรรมราช ปัตตานี นราธิวาส พัทลุง ตรัง ยะลา และสตูล</p>	<p>ประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท</p>
<p>อุทกภัยและโคลนถล่ม ๕ จังหวัดในเขตภาคเหนือตอนล่าง ปี ๒๕๔๙ (๒๒-๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙)</p>	<p>ในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๙ เกิดเหตุการณ์ที่ฝนตกผิดปกติในพื้นที่เป็นเวลาหลายวัน ในบริเวณภาคเหนือตอนล่าง ทำให้ดินบนภูเขาไม่สามารถอุ้มน้ำฝนที่ตกลงมาได้ ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วม และดินถล่มในช่วงกลางคืนของวันที่ ๒๒ ต่อเนื่องถึงเช้ามืดของวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙</p>	<p>มีผู้เสียชีวิตถึง ๗๕ คน จากจำนวนผู้เสียชีวิตและสูญหายทั้งหมด ๑๑๖ ราย ในพื้นที่ ๕ จังหวัดที่ประสบเหตุการณ์อุทกภัยและโคลนถล่มครั้งนี้ จังหวัดที่มีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์นี้มากที่สุด คือ จังหวัดอุตรดิตถ์</p>
<p>น้ำท่วมจังหวัดน่าน ปี ๒๕๔๙ และ ปี ๒๕๕๓</p>	<p>อิทธิพลของมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ กำลังปานกลางที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและประเทศไทยตอนบน ประกอบกับร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนือตอนบน ทำให้บริเวณภาคเหนือตอนบนมีฝนตกหนัก</p>	<p>บ้านเรือนกว่า ๓,๐๐๐ หลังคาเรือนจมอยู่ใต้บาดาล ระดับน้ำสูงถึง ๓ เมตร ชาวบ้านต้องอพยพหนีตายขึ้นไปอยู่บนที่สูง</p>

เหตุการณ์สำคัญ	ลักษณะเหตุการณ์	ผลกระทบ
	<p>ถึงหนักมากในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะ จ.น่าน เกิดน้ำท่วมหนักจนสถานการณ์เข้าสู่ขั้นวิกฤต โดยน้ำในแม่น้ำน่านมีระดับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่ริมตลิ่งพื้นที่ อ.ท่าวังผา ได้รับผลกระทบมากที่สุด ปริมาณน้ำในแม่น้ำน่านที่จุด อ.ท่าวังผา ในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ พบว่าปริมาณน้ำขึ้นสูงถึง ๙.๓๐ เมตร ซึ่งเลยจุดวิกฤตที่ ๗ เมตร ทำให้น้ำไหลทะลักเข้าท่วมในพื้นที่ลุ่มและพื้นที่ริมฝั่ง ๒ ตำบลรวม ๖ หมู่บ้าน คือ ต.ป่าคา และ ต.ศรีภูมิ สำหรับเขตเทศบาลเมืองน่าน ระดับน้ำในแม่น้ำน่านได้เข้าท่วมบ้านเรือนที่อยู่ริมแม่น้ำน่านอย่างรวดเร็ว น้ำท่วมครั้งนี้มีความรุนแรงเทียบเท่าเมื่อปี ๒๕๐๖ หรือรุนแรงที่สุดในรอบ ๔๓ ปี ต่อมาปี ๒๕๕๓ ได้เกิดฝนตกหนักติดต่อกัน ๒ วัน ๒ คืน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ก.ค. จนถึงเข้าวันที่ ๑๘ ก.ค. ๒๕๕๓ ทำให้เกิดน้ำหลากเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎร และดินถล่มปิดทางเข้าหมู่บ้าน</p>	

เหตุการณ์สำคัญ	ลักษณะเหตุการณ์	ผลกระทบ
	อ.ปัว และ อ.ท่าวังผา ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมหนักอีกครั้งหนึ่งในจังหวัดน่าน	
น้ำท่วม ๒๑ จังหวัด ภาคกลางและภาคอีสาน	เป็นเหตุการณ์เกิดน้ำท่วมในประเทศไทยหนักที่สุดรอบหลายสิบปีเพราะฝนตกหนักหลายพื้นที่ในเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน ๒๕๕๓ สื่อระบุว่าอุทกภัยครั้งนั้นเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓	มีจังหวัดประสบภัยทั้งสิ้น ๓๙ จังหวัด ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๗,๐๓๘,๒๔๘ คน มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น ๑๘๐ คน
น้ำท่วมขนาดใหญ่ ๒๕๕๓	เป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงมีน้ำท่วมสูง ๓ เมตร พื้นที่ในเขตเมืองได้รับผลกระทบถึงร้อยละ ๘๐ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กองทัพเรือไทยได้ส่งเรือรบหลวงจักรีนฤเบศรมาให้ความช่วยเหลือ โดยใช้เป็นครัวในการปรุงอาหาร จากนั้นจึงส่งลำเลียงไปยังจังหวัดโดยเฮลิคอปเตอร์	เหตุการณ์ดังกล่าวมีผู้เสียชีวิต ๒๐ คน ราษฎรได้รับผลกระทบ ๓๐,๐๐๐ ครัวเรือน ประชาชนราว ๑๐,๐๐๐ คน ไม่สามารถออกจากที่พักอาศัยได้

แหล่งที่มา : ผู้เขียนปรับปรุงและเพิ่มเติมจากพินิจ จันทรและคณะ (๒๕๕๔ : ๒๑-๒๗)

ทั้งนี้หากพิจารณาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (๒๕๓๒ - ๒๕๕๒) มีการเกิด อุทกภัยจำนวนทั้งสิ้น ๒๑๓ ครั้ง มีผู้เสียชีวิตจำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๓๘ คน มีผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งสิ้น ๗,๘๙๖ คน คิดเป็นมูลค่าความเสียหายทั้งสิ้นจำนวน ๑๑๕,๗๖๘,๗๓๑,๐๖๕ บาท ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทั่วประเทศอีกเช่นกัน (สามารถดูรายละเอียดได้จากตาราง ที่ ๓) ต่อเนื่องกับปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยประสบปัญหาภัยธรรมชาตินับตั้งแต่เดือน มีนาคมเป็นต้นมา โดยปกติสภาพอากาศของเดือนมีนาคมอยู่ในช่วงฤดูร้อน อากาศโดยทั่วไป จะร้อนอบอ้าวและมีฝนตกไม่มากนัก แต่ในปีนี้นักกลับกลายเป็นว่าบริเวณประเทศไทยตอนบน มีอากาศหนาวเย็นเกือบตลอดเดือนและมีฝนตกในบางช่วงเนื่องจากอิทธิพลของบริเวณความกด อากาศสูงจากประเทศจีนที่แผ่ลงมาปกคลุมประเทศไทยตอนบนเป็นระยะๆ โดยปริมาณฝน รวมทั้งประเทศของเดือนมีนาคมปีนี้มากที่สุดในรอบ ๓๖ ปี (พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๕๔) และหลาย พื้นที่ที่มีปริมาณฝนมากที่สุดใน ๒๔ ชั่วโมง สูงกว่าสถิติเดิมและอุณหภูมิต่ำสุดรายวันต่ำกว่า สถิติเดิมที่เคยตรวจวัดได้ของเดือนเดียวกัน สภาพะการณที่เกิดขึ้นถือว่าผิดปกติ ในเดือน มิถุนายนประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อน “ไหหมา” (HAIMA) (เป็นพายุที่ประเทศ จีนตั้งชื่อ แปลว่าม้าน้ำ) พายุลูกนี้ส่งผลให้หลายจังหวัดบริเวณประเทศไทยตอนบน โดยเฉพาะ ภาคเหนือมีฝนตกหนักถึงหนักมากต่อเนื่องและบางพื้นที่ที่มีปริมาณฝนมากที่สุดใน ๒๔ ชั่วโมง สูงกว่าสถิติเดิมที่เคยตรวจวัดได้ของเดือนเดียวกัน โดยปริมาณฝนสูงสุดใน ๒๔ ชั่วโมง วัดได้ ๓๓๕.๒ มิลลิเมตร ที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ต่อมาในช่วง ปลายเดือนกรกฎาคม ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อน “น็อกเตน” (NOCK-TEN) ซึ่ง เคลื่อนตัวขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบน ผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุ ดีเปรสชันก่อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยบริเวณจังหวัดน่าน และอ่อนกำลังลงเป็นหย่อม ความกดอากาศต่ำและปกคลุมภาคเหนือของประเทศไทยบริเวณจังหวัดเชียงใหม่และ แม่ฮ่องสอนในเวลาต่อมา ทำให้ประเทศไทยมีฝนตกชุกหนาแน่นกับมีฝนตกหนักถึง หนักมากหลายพื้นที่ ปริมาณฝนมากที่สุดใน ๒๔ ชั่วโมง วัดได้ที่อำเภอเมือง จังหวัด หนองคาย เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สูงถึง ๔๐๕.๙ มิลลิเมตร ซึ่งทำลายสถิติเดิมใน รอบปีของจังหวัดหนองคาย และมีรายงานน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร หนองคาย เลย อุตรธานี สกลนคร และนครพนม

ในเดือนสิงหาคมประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และร่อง ความกดอากาศต่ำกำลังค่อนข้างแรงที่พัดผ่านประเทศไทยตอนบน ทำให้มีฝนตกชุก หนาแน่นเกือบตลอดเดือน โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีฝน

ตกหนักถึงหนักมากเป็นระยะๆ จนเกิดน้ำท่วมต่อเนื่องในหลายพื้นที่ สำหรับเดือนกันยายน นอกเหนือจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และร่องความกดอากาศต่ำแล้ว ประเทศไทยได้รับอิทธิพล จากพายุหมุนเขตร้อนอีก ๒ ลูก คือ พายุโซนร้อน “ไห่ถาง” (HAITANG) และได้ฝุ่น “เนสาด” (NESAT) ส่งผลให้ประเทศไทยตอนบนมีฝนตกชุกหนาแน่น โดยมีฝนตกหนักถึงหนักมากเป็น ระยะๆ ต่อเนื่องจากเดือนที่ผ่านมา และมีรายงานน้ำท่วมเป็นบริเวณกว้างและต่อเนื่องใน หลายพื้นที่ บางพื้นที่น้ำท่วมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน สร้างความเสียหายอย่างมาก ส่งผล กระทบต่อการดำรงชีวิตทุกภาคส่วน และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งอุทกภัยมหากภัย พิบัติทางธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่เกิดขึ้นนับได้ว่ารุนแรงที่สุดเท่าที่เคยปรากฏ และเมื่อ เปรียบเทียบกับปริมาณฝนที่ตกในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยตั้งแต่ต้นปีมาจนถึงเดือน กันยายน ปรากฏว่า ปริมาณฝนรวมทั้งประเทศสูงกว่าค่าปกติ ประมาณร้อยละ ๓๒ ซึ่งสูงกว่า ทุกปีที่เคยตรวจวัดมา อันดับ ๒ ปี พ.ศ. ๒๕๙๖ สูงกว่าค่าปกติร้อยละ ๒๗ และอันดับ ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ สูงกว่าค่าปกติร้อยละ ๒๓ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะช่วงฤดูฝน (พฤษภาคม- กันยายน) ปรากฏว่าปีนี้ (๒๕๕๔) ประเทศไทยมีปริมาณฝนมากกว่าค่าปกติร้อยละ ๒๐.๑ อยู่อันดับที่ ๓ ขณะที่ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ และ พ.ศ. ๒๕๙๙ ปริมาณฝนสูงกว่าค่าปกติร้อยละ ๒๓.๖ และร้อยละ ๒๐.๗ อันดับที่ ๑ และ ๒ ตามลำดับ (สำนักพัฒนาอุตุฯ กรมอุตุนิยมวิทยา, ออนไลน์ : ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔) เมื่อปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาจำนวนมากและต่อเนื่อง ทำให้น้ำเหนือไหล ลงสู่ภาคกลางเพื่อลงสู่อ่าวไทย แต่ด้วยปริมาณที่มีจำนวนมากจึงไม่สามารถทดทันต่อกระแสน้ำ อันเชี่ยวกราดของสายน้ำได้ อุทกภัยครั้งนี้ นับเป็นครั้งที่ ๘ ที่น้ำท่วมกรุงรัตนโกสินทร์ อันจำต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์และความทรงจำที่ไม่อยากจำของคนไทยไปอีกนาน การเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติหลายครั้งที่ผ่านมา น่าจะนำมาเป็นบทเรียนที่สำคัญ ต่อการแก้ไขปัญหาแก่รัฐบาลและการเรียนรู้ทางสังคม แต่ดูเหมือนว่าการจัดการในภาวะ วิกฤตจะเน้นการบริหารตามสถานการณ์มากกว่าการจัดการปัญหาในระยะยาว



ตารางที่ ๓ แสดงจำนวนอุทกภัยที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ครั้งที่	ช่วงเวลา	มูลค่า ความเสียหาย (บาท)	สาเหตุ	จำนวน จังหวัด ที่เกิดเหตุ
๑	๑๕ - ๓๐ กรกฎาคม	๑๒,๑๒๖,๖๕๗	อิทธิพลพายุโซนร้อน "โกนเซิน" และ "จันทู"	๑๒
๒	๑ - ๒๓ สิงหาคม	๔๖๑,๑๙๗,๕๗๖	อิทธิพลร่องความกดอากาศต่ำ ที่ผ่านประเทศไทยตอนบนและ มรสุมตะวันออกเฉียงใต้กำลังแรง	๔๐
๓	๒๔ สิงหาคม - ๑๕ กันยายน	๕๕๕,๙๒๗,๘๔๓	อิทธิพลพายุ "มิดอิลเล" และ มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้ ภาคเหนือและอีสานประสบภัย	๕๒
๔	๑๖ กันยายน - ๑๕ ตุลาคม	๔๒๒,๙๖๗,๑๑๐	อิทธิพลร่องมรสุมกำลังค่อนข้าง แรงพัดผ่านประเทศไทย	๔๑
๕	๑๐ ตุลาคม - ๒๔ พฤศจิกายน	๘,๔๔๖,๙๗๖,๗๒๗	อิทธิพลร่องความกดอากาศต่ำที่ พัดผ่านภาคใต้ตอนกลางและ ภาคตะวันออกเฉียงใต้และลมมรสุม ตะวันออกเฉียงใต้	๓๙
๖	๑ - ๒๔ พฤศจิกายน	๓,๑๒๕,๕๒๖,๒๐๙	อิทธิพลพายุดีเปรสชันบริเวณ อ่าวไทยตอนล่างเคลื่อนตัวผ่าน ภาคใต้	๑๒
รวม	เกิดเหตุทั้งสิ้น ๖ ครั้ง	๑๓,๐๒๔,๗๒๒,๑๒๒	-	-

แหล่งที่มา : ผู้เขียนสรุปจาก วิบูลย์ สงวนพงศ์ (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย).
๒๕๕๓. สถานการณ์อุทกภัย ปี ๒๕๕๓ กับการวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหา.

๔.๒ ผลกระทบของอุทกภัย

๔.๒.๑ ผลกระทบต่อประชาชน

เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นผู้ประสบภัยคือประชาชนในพื้นที่ ถือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงแม้จะมีการเตือนล่วงหน้าหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้สิ่งที่เกิดขึ้นแน่นอนที่มากับสายน้ำคือ

อันตรายที่เป็นผลมาจากภาวะน้ำท่วมต่อประชาชน เช่น การถูกกระแสน้ำพัดพาจนอาจทำให้เสียชีวิต หรืออันตรายจากกระแสไฟฟ้าหรือกรณีสัตว์มีพิษอื่นๆ ที่ทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์ สาเหตุการตายของประชาชนในช่วงอุทกภัย ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัย ด้านการแพทย์และการสาธารณสุข (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔) กรณีอุทกภัย มีผู้เสียชีวิตรวม ๑๗๓ ราย^๕ ในจำนวนนี้เสียชีวิตจาก*การจมน้ำ* ๑๕๔ ราย คิดเป็นร้อยละ ๘๙ และจากการตรวจสอบข้อมูลจากสาเหตุการจมน้ำโดยสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค สาเหตุที่พบบ่อยที่สุดคือ หนีปลา (ร้อยละ ๑๙.๘) รองลงมาคือ เมาสุราแล้วลื่นล้ม ตกน้ำหรือโดนน้ำพัด (ร้อยละ ๑๖) เล่นน้ำ (ร้อยละ ๑๓.๒) ลื่นล้มหรือพลัดตกสะพาน บันไดหรือคันดิน (ร้อยละ ๙.๔) มีภาวะพิการทางสมอง จิตเวช หรือลมชัก (ร้อยละ ๙.๔) เรือพลิกคว่ำ (ร้อยละ ๗.๕) และสาเหตุอื่นๆ โดยสาเหตุการเสียชีวิตในกลุ่มเด็กอายุ ๐ - ๑๔ ปี คือ เล่นน้ำมากที่สุด รองลงมาคือ พลัดตกขอบถนนหรือที่ลาดชันขณะที่เดินลุยน้ำท่วม (กรมควบคุมโรค, ออนไลน์ : ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔)

โรคภัยไข้เจ็บต่างๆ เช่น โรคฉี่หนู โรคตาแดง ท้องร่วง ไข้เลือดออก โรคผิวหนัง ฯลฯ อีกทั้งการที่ต้องมีระบบสุขภัณฑ์ชั่วคราวรองรับและป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรค นอกจากนี้อาหารและน้ำดื่มก็มีความสำคัญไม่แพ้กันเพราะเมื่อน้ำท่วมแล้วทำให้ขาดแคลนน้ำดื่มและอาหาร หลายหมู่บ้านกลายเป็นเกาะต้องอยู่บนที่สูงเพื่อรอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ในการอพยพไปที่ศูนย์ผู้อพยพน้ำท่วม ในหลายพื้นที่การช่วยเหลืออาจไม่เพียงพอทำให้ประชาชนมีการแย่งอาหารและดื่ม ส่วนผู้สูงอายุ ผู้พิการ ทารก ที่ต้องการเครื่องใช้ในยามจำเป็น เช่น อุปกรณ์ในการเคลื่อนย้าย การขาดเครื่องใช้ต่อการดำรงชีพของทารก เช่น นมผง ผ้าอ้อม (แพมเพิร์ส) อันสร้างภาวะกดดันแก่มารดาและญาติผู้ประสบภัย

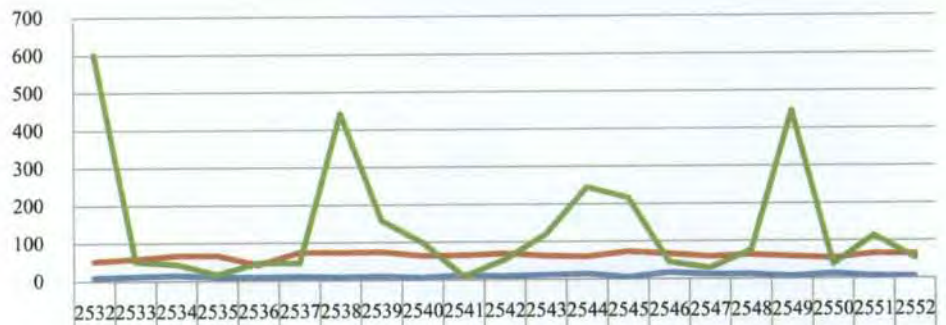
^๕ เมื่อวันที่ ๙ ต.ค. ๒๕๕๔ นายพระนาย สุวรรณรัฐ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอศ.) กล่าวว่า ปัจจุบันมีสถานการณ์อุทกภัย ๓๐ จังหวัด มีผู้เสียชีวิต ๒๖๑ ราย สูญหาย ๔ คน (สืบค้นจาก <http://www.thairath.co.th/content/pol/207951> วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๔)

ผลกระทบต่อจิตใจของประชาชน สิ่งที่น่าประหลาดอย่างแน่นอนเมื่อเกิดอุทกภัย คือ ความวิตกกังวลของประชาชนทั้งเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทำให้ประชาชนเกิดอาการเครียด โดยเฉพาะเรื่องภัยต่างๆ ที่มาทางน้ำ เช่น กระแสไฟฟ้ารั่ว หรือแม้กระทั่งฟาร์มจระเข้แตก ประชาชนที่ประสบภัยนอกจากจะเฝ้าติดตามสถานการณ์น้ำแล้วยังต้องพบกับภัยที่มาจากสัตว์ร้าย สร้างความตื่นกลัวและความหดหู่ใจแก่ประชาชนอย่างยิ่ง

ทั้งนี้อาจพิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์ด้านจำนวนครั้ง จังหวัดที่ได้รับผลกระทบและผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์อุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๕๒ ได้จากแผนภาพที่ ๑

๔.๒.๒ ผลกระทบทางสังคม

เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นสภาพความเสียหายเกิดขึ้นทั้งในทางกายภาพคือ สภาพบ้านเรือนที่พังเสียหายหรือจมใต้กระแสน้ำ ในขณะที่ลักษณะสภาพทางสังคมในช่วงวิกฤตสามารถสะท้อนความเข้มแข็งของสังคมและสามารถเข้าใจถึงบริบททุนทางสังคม หรือความไว้วางใจเชื่อใจกันในสังคม ด้วยความกดดันทางภัยธรรมชาติหลายเหตุการณ์สะท้อนถึงความหลากหลายทางสังคมกล่าวคือ ในขณะที่เกิดอุทกภัยมักจะมีกลุ่มมิชชันนารีของขโมยทรัพย์สินมีค่าของผู้ประสบภัยพิบัติ หรือแม้กระทั่งการขโมยกระสอบทรายเพื่อนำไปขายเพราะทรายมีราคาแพงในช่วงน้ำท่วม ในขณะเดียวกันกลุ่มพ่อค้าวานิชย์ (บางส่วน) เห็นช่วงภัยพิบัตินี้เป็นโอกาสขึ้นราคาสินค้าบางรายการเข้าทำนองน้ำขึ้นให้รีบตัก หากแต่เป็นการตักน้ำที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ความเสียหายยังเกิดแก่สถานที่ราชการ โรงเรียน ศาลาวัด โบราณสถาน หรือสาธารณสถานอื่นๆ ถูกกระแสน้ำพัดพังทลายลงจำนวนมาก สิ่งของที่อยู่ในอาคารบ้านเรือนหรืออาคารสถานที่ทั้งหลายถูกพัดจมหายไปกับกระแสน้ำสร้างความหดหู่ทางสังคม จำต้องบูรณะฟื้นฟูกันหลังพ้นภัยน้ำท่วมอย่างขนานใหญ่



จำนวนครั้ง	9	12	14	10	9	11	8	10	7	12	9	12	14	5	17	12	12	6	13	6	5
จำนวนจังหวัดที่ได้รับผลกระทบ	52	58	66	66	42	74	73	74	64	65	69	62	60	72	66	59	63	58	54	65	64
ผู้เสียชีวิต	602	50	43	16	47	46	442	158	98	8	53	120	244	216	44	28	75	446	36	113	53

ภาพที่ ๑ แสดงจำนวนพื้นที่และผู้เสียชีวิตจากสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๕๒

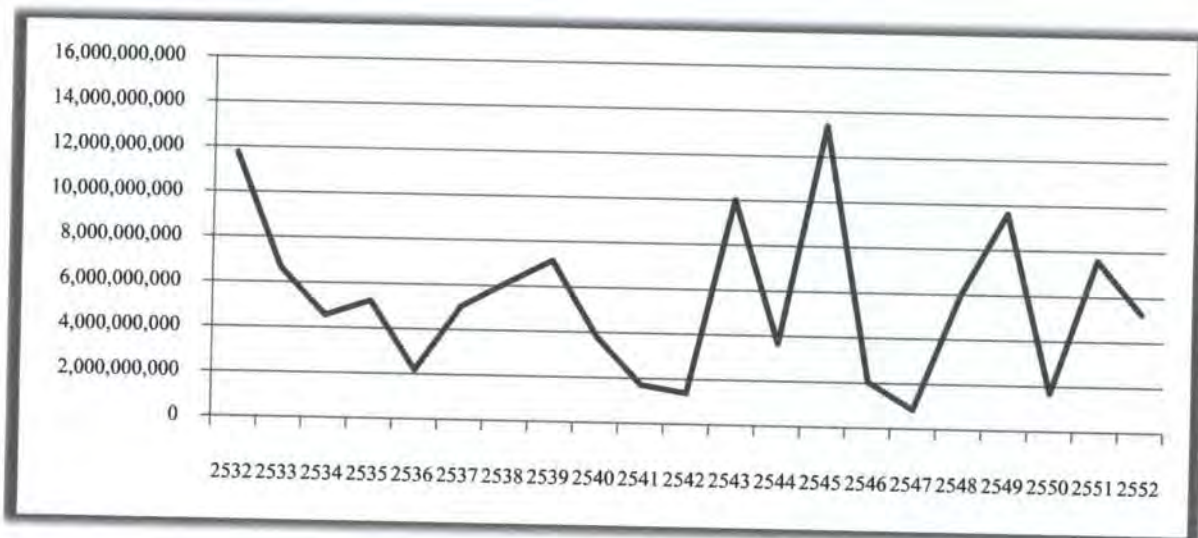
แหล่งที่มา : ผู้เขียนสรุปรวบรวมจากสรุปสถานการณ์สาธารณภัยประจำปี ๒๕๕๒ ของศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

๔.๒.๓ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

เมื่อน้ำมาก็ชัดเจนว่าได้พัดพาเอาความเสียหายจำนวนมากสู่ประชาชน ในขณะที่ภาคธุรกิจเองก็ประสบปัญหาไม่น้อย กล่าวคือ โรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากต้องเป็นอัมพาต เพราะนิคมอุตสาหกรรมได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก อาทิ นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นวนคร บางกะดี ฯลฯ ล้วนได้รับความเสียหายอย่างมหาศาลจากภัยพิบัติ มีการประมาณการเบื้องต้นว่าน้ำท่วมครั้งนี้จะสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจมากกว่าแสนล้านบาท นอกจากนี้รัฐต้องให้ความชัดเจนในเรื่องของแผนฟื้นฟูหลังน้ำลดเพื่อเรียกความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ จะได้ไม่เกิดปัญหาการย้ายฐานการผลิต ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของภาครัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างรายได้บางประเภทประสบปัญหาและทำให้รายได้ประชาชาติปรับลดลง เช่น รายได้จากภาคอุตสาหกรรมการผลิตในนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ลดลง แต่ในขณะเดียวกันก็มีกิจกรรมที่สร้างรายได้เพิ่มขึ้นเกิดขึ้นอีกมาก เช่น อุปกรณ์และวัสดุก่อสร้าง อิฐ หิน ปูน ทราาย ข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำดื่มบรรจุขวด อุปกรณ์อุช่อมรด ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจประกันภัย เวชภัณฑ์ การรักษาพยาบาล รวมไปถึงการเร่งจ่ายงบประมาณภาครัฐ เพื่อชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยน้ำท่วม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ออนไลน์ : ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔) ทั้งนี้ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๕๒ มีการคำนวณ ๓ มูลค่าทางเศรษฐกิจที่ได้รับความเสียหายซึ่งเป็นจำนวนมหาศาลดังแสดงในภาพที่ ๒

นอกจากนี้ด้านคมนาคมขนส่งก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน การสื่อสารและสาธารณูปโภค ถนนหนทาง และสะพานต่างๆ ถูกกระแสน้ำพัดพังทลาย และมีน้ำท่วมขังเป็นระยะๆ ทำให้การเดินทางติดต่อกันถูกตัดขาด ส่งผลต่อการสื่อสารและการขนส่งสินค้าเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การบริการด้านการสื่อสารและสาธารณูปโภคยังได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อุทกภัยในครั้งนี้ด้วย เช่น โทรศัพท์ การไฟฟ้า ประปา



ภาพที่ ๒ แสดงมูลค่าความเสียหายจากอุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๕๒
แหล่งที่มา : ผู้เขียนสรุปรวบรวมจากสรุปสถานการณ์สาธารณภัยประจำปี ๒๕๕๒
ของศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
กระทรวงมหาดไทย.

๕. แนวทางและกลยุทธ์ในการจัดการในภาวะวิกฤต

การจัดการในภาวะวิกฤตเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความกดดันต่อนักบริหารเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการจัดการในภาครัฐ (public sector) ที่ต้องทำหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะในเรื่องขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน ดังนั้นการจัดการภัยพิบัติก็มีความสำคัญกับรัฐเช่นเดียวกัน เพราะหากมีการรับมือกับสถานการณ์ได้ดีก็จะสามารถลดการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ ทั้งนี้อาจพิจารณาการดำเนินการของรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ ดังนี้

๕.๑ การดำเนินการของรัฐ

รัฐบาลได้ดำเนินการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยกำหนดให้สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนต้องจัดทำแผนฯ ทุกสามปี ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้ตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) (๒๕๕๒ : ๒๗) ได้มีมติเมื่อคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เห็นชอบกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไว้ ๕ ด้าน ดังนี้

๑. พัฒนาและส่งเสริมระบบการป้องกันสาธารณภัยและลดผลกระทบให้มีประสิทธิภาพ โดยนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความมีเหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี เป็นบรรทัดฐานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิสังคม
๒. พัฒนาและส่งเสริมระบบการเตรียมความพร้อม ให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเพิ่มบทบาทของประชาชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง
๓. พัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีเอกภาพ

๔. พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะให้สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และเป็นธรรม

๕. พัฒนาระบบการเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ

การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายในอันที่จะยกระดับการบริหารจัดการสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสี่ยุทธศาสตร์ กล่าวคือ

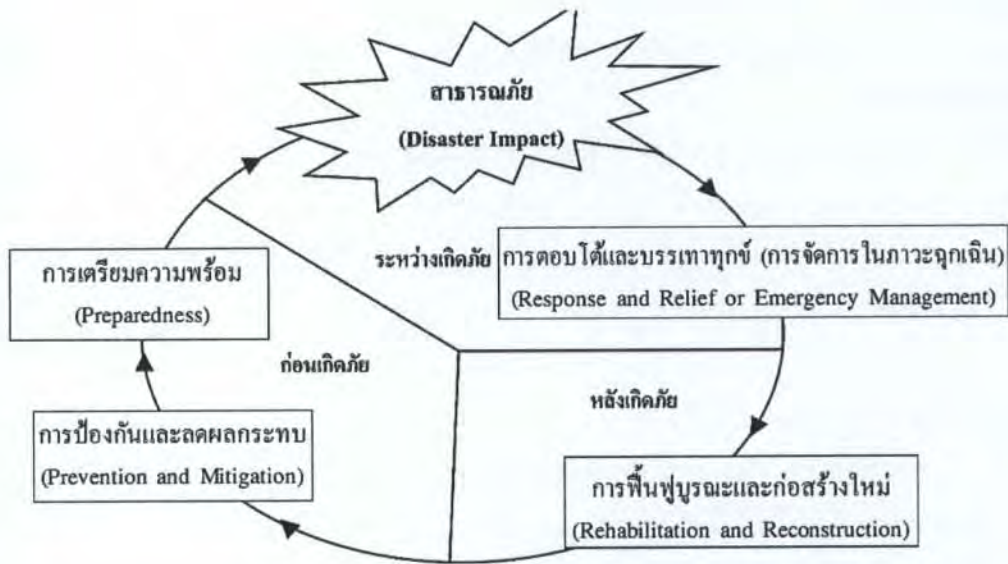
ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การป้องกันและลดผลกระทบ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยให้มีขีดความสามารถในการเตรียมการเผชิญสาธารณภัยต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดภัย เป็นการลดความรุนแรงและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยที่มีต่อประชาชนในพื้นที่เสี่ยงให้น้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเตรียมความพร้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบเตรียมความพร้อมและแนวทางปฏิบัติในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นและเพื่อลดภาระให้ความช่วยเหลือของภาครัฐเมื่อเกิดสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมการที่จำเป็นให้สามารถเผชิญและจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเพื่อให้การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีระบบ ชัดเจน ไม่สับสนและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยให้น้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การจัดการหลังเกิดภัย มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาทุกข์ขั้นต้นแก่ผู้ประสบภัยโดยเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และเพื่อฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ข้างต้นมีการปรับปรุงจาก ASEAN Disaster Risk Management Course ; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) ซึ่งมีแนวทางในการพิจารณาวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย (Disaster Management Cycle) มีสามส่วนหลักคือ ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย



ภาพที่ ๓ แสดงวัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย

แหล่งที่มา : คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ปรับปรุงจาก ASEAN Disaster Risk Management Course ; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)

ในการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นรัฐไทยมีแนวทางในการจัดการ โดยมีการแบ่งระดับความรุนแรงของสถานการณ์ออกเป็นสี่ระดับ เพื่อให้มีการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ที่จะเป็นผู้เข้าควบคุมสถานการณ์ ซึ่งระดับที่ ๑ หมายถึง สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก ระดับที่ ๒ หมายถึง สาธารณภัยขนาดกลาง ระดับที่ ๓ หมายถึง สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรง และระดับที่ ๔ หมายถึง สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ทั้งนี้ความรุนแรงของสาธารณภัยทั้ง ๔ ระดับ สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ แสดงระดับความรุนแรงของสาธารณภัยและการจัดการ

ระดับ	ความรุนแรง	การจัดการ
๑	สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอและ/หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ กทม. สามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง
๒	สาธารณภัยขนาดกลาง	ผู้อำนวยการระดับที่ ๑ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ผู้อำนวยการจังหวัดและ/หรือผู้อำนวยการ กทม. เข้าควบคุมสถานการณ์
๓	สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวางหรือสาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ	ผู้อำนวยการในระดับที่ ๒ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ผู้อำนวยการและ/หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเข้าควบคุมสถานการณ์
๔	สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายควบคุมสถานการณ์

แหล่งที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ๒๕๕๓-๒๕๕๗

ทั้งนี้ในการเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ดูเหมือนว่าแม้จะมีแผนปฏิบัติการดีเพียงใดก็ตาม หากแต่เมื่อมวลน้ำที่มีปริมาณมากก็ไม่สามารถตัดทอนได้ คงปฏิเสธข้อเท็จจริงไม่ได้ว่ารัฐไม่สามารถที่จะหยุดยั้งภัยธรรมชาติได้ แต่รัฐสามารถลดภาวะการสูญเสียจากภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ แต่การรับมือกับสถานการณ์น้ำของรัฐบาลที่เพิ่งมาตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยหรือ ศปภ. ช่วยประชาชนทั่วประเทศ ในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก) เป็นประธานคณะทำงาน และต่อมาในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้ออก

คำสั่งเตือนภัยพิบัติร้ายแรงตามมาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ภารกิจสำคัญ คือ การเร่งผลักดันน้ำออกทางตะวันออกและระบายลงสู่ทะเล โดยให้ประสานการทำงานกับกรุงเทพมหานคร ควบคุมการเปิด-ปิดประตูระบายน้ำและทิศทางการไหลของน้ำให้สัมพันธ์กัน พร้อมมอบหมายให้กระทรวงกลาโหมและกองทัพดูแลความปลอดภัยสถานที่สำคัญ เช่น พระบรมมหาราชวัง แนวคันกั้นน้ำพระราชดำริ โรงไฟฟ้า การประปา โรงพยาบาลศิริราช สนามบินสุวรรณภูมิ และดอนเมือง และให้จัดเจ้าหน้าที่เฝ้าระวังตลอด ๒๔ ชั่วโมง (กรมประชาสัมพันธ์, สำนักข่าวแห่งชาติ, ออนไลน์ : ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔) ทั้งนี้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมตลอดทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดก็ได้... และมีอำนาจกำกับและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานในการดำเนินการตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วแต่กรณี”

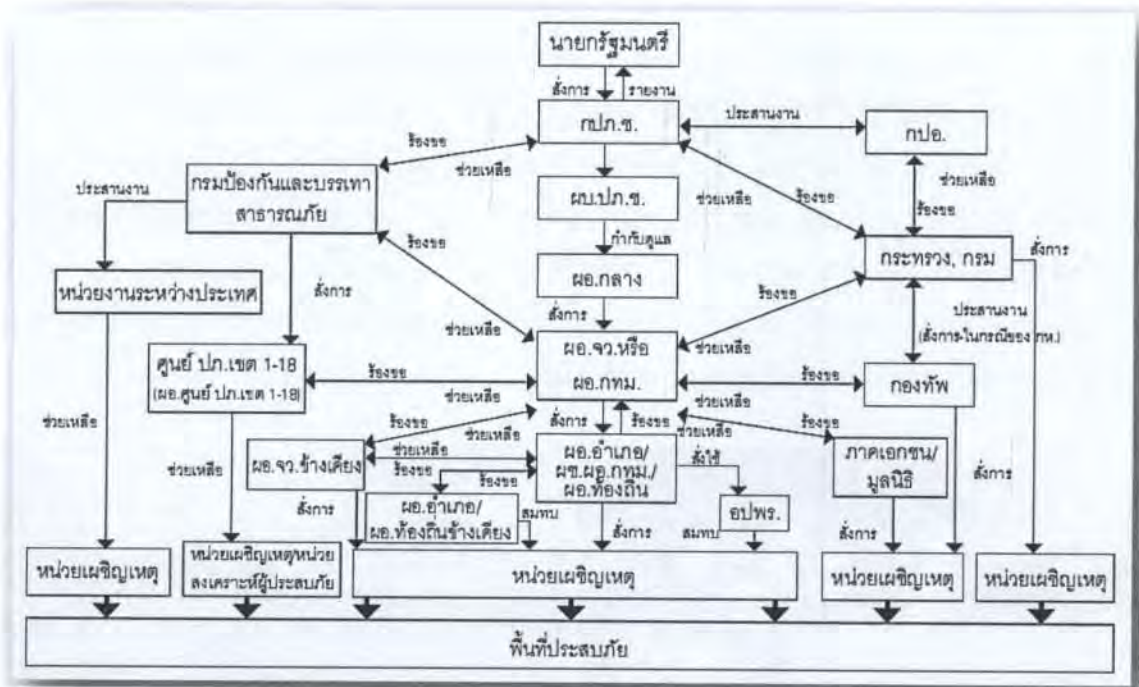
การประกาศระดับความรุนแรงของสาธารณภัยขั้นสูงสุดของนายกรัฐมนตรี แม้จะเข้าไปบ้าง แต่เพื่อให้การทำงานและควบคุมสถานการณ์เป็นเอกภาพของทุกภาคส่วน ภายใต้การบังคับบัญชาสูงสุดของนายกรัฐมนตรี ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดกรอบการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้อย่างชัดเจน ทั้งด้านประเภทภัย แผนนโยบาย และการปฏิบัติการ รวมทั้งได้กำหนดกรอบการประสานการปฏิบัติ ซึ่งสามารถจัดทำเป็นแนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศได้ตามผังการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย (ตามแผนภาพที่ ๔) กล่าวคือ

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง มีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒) คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ กปภ.ช.

(๓) คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายด้านอุบัติภัย และการปลูกจิตสำนึกเรื่องความปลอดภัย (Safety Mind) โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ กปอ.

(๔) การบัญชาการ การสั่งการ และการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับประเทศ ระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานครและระดับท้องถิ่นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด



ภาพที่ ๔ แสดงการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

แหล่งที่มา : คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (๒๕๕๒ : ๒๓)

๕.๒ ฤ จะมึรัฐเพ็ยล่ำฟ้งใการแก้ไ้ปัญหา?

ใการต่อสู้กับอุทกภัยนั้น นอกจากการดำเนินการของรัฐแล้วยังเห็นความร่วมมือร่วมใจขององค์กรภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงภาคประชาชน ที่ให้การช่วยเหลือด้านการลำเลียงผู้ประสบภัยสู่ศูนย์อพยพ การช่วยเหลือเรื่องการรวบรวมและรับบริจาคสิ่งของจำเป็นยามประสบภัย นอกจากนี้ผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งใการถ่ายทอดข่าวสารแก่ประชาชนคือ สื่อมวลชน นอกจากจะดำเนินการแจ้งข่าวสารแก่ประชาชนแล้ว ยังทำหน้าที่สำคัญใการเป็นหน่วยรับบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยเช่นกัน นอกจากการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนใการแก้ไ้ปัญหาใยามวิกฤตแล้ว มิตรประเทศหลายประเทศก็ให้ความช่วยเหลือยามตกทุกข์ได้ยาก เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศจีน ถือได้ว่าเป็นความเกื้อกูลของมิตรประเทศใการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

จะเห็นว่าล่ำฟ้งเพ็ยภาครัฐไม่สามารถแก้ไ้ปัญหาเองได้หมดทุกอย่างใสถานการณ์วิกฤต หากแต่ความช่วยเหลือเกื้อกูลของทุกภาคส่วน (โปรดดูภาพที่ ๕) ที่จะช่วยเหลือกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิด Governance คือ ใภาคประชาชนเป็นศูนย์กลางและให้ความสำคัญกับภาคสังคมหรือการประสานงานกับองค์กรชุมชน (community organization) กลุ่มหรือเครือข่ายต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Shah, Anwar, 2006 : 2 ; Saito, Fumihiko, 2008 : 7 ; Henry, Nicholas, 2007 : 41) หรือเข้าทำนองสร้างทุกภาคส่วนให้เป็นหุ้นส่วนใการบริหารงานภาครัฐช่วงวิกฤต (Public and Private Partnership) อย่างทันตาเห็น หากแต่ใระยะยาวรัฐต้องให้ความสำคัญกับบทบาทภาคประชาชนและส่วนอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อใยามวิกฤตจะได้แก้ไ้ได้อย่างทันสถานการณ์ เพราะการสร้างควมเข้าใจและความร่วมมือกับทุกภาคส่วนมีความสำคัญอย่างมาก ภาพของมวลชนพึ่งแนวกันน้ำก็คงจะลดลง หากสร้างความร่วมมือใระยะยาวเพื่อแก้ไ้ปัญหาวิกฤต น้ำท่วมครั้งนี้คงเป็นบทเรียนที่มีค่ากับสังคมไทยที่ต้องร่วมกันฟันฝ่าวิกฤตนี้ไปด้วยกันอย่างมีสติ





ภาพที่ ๕ แสดงแนวทางการฝึกกำลังเพื่อต่อสู้กับภัยพิบัติทางธรรมชาติ

๖. ข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขวิกฤตการณ์อย่างยั่งยืน

๖.๑ การดำเนินการแบบบูรณาการ เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของการบริหารงานภาครัฐ

การดำเนินการภาครัฐเองในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน ซึ่งโดยปรัชญาพื้นฐานแห่งรัฐ คือ เน้นประโยชน์สุขสูงสุดแก่ประชาชน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในมาตรา ๓/๑ บัญญัติว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ...” อีกทั้งการบริหารงานของรัฐเองต้องดำเนินการแบบบูรณาการ วิกฤตอุทกภัยที่ผ่านมาพบว่าการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครไม่ค่อยลงรอยกันเท่าที่ควรนัก นอกจากนี้

การประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา อาจมีข้อบกพร่องในเรื่องการส่งต่อข้อมูลและการประเมินสถานการณ์ ทั้งนี้หากทุกส่วนมุ่งหวังประโยชน์สุขของประชาชน ก็น่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างราบรื่น การบูรณาการที่แท้จริงหากมุ่งเน้นที่เป้าหมายสำคัญของรัฐมากกว่าการแบ่งฝ่ายหรือการนำประเด็นทางการเมืองมาโจมตีฝ่ายตรงข้าม ดังนั้นทุกภาคส่วนจำเป็นต้องร่วมมือกันอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

๖.๒ กองทุนเพื่อผู้ประสบภัย : กับการต่อสู้ภัยพิบัติ

อุบัติภัยเกิดขึ้นกับประเทศไทยทุกปีจนมีการจัดทำปฏิทินสาธารณภัยประจำปี เมื่อมีสารสนเทศเกี่ยวกับภัยพิบัติเช่นนี้ ย่อมทราบและสามารถคำนวณได้ว่าอุบัติภัยจะเกิดขึ้นช่วงใดอย่างไร ดังนั้นสิ่งที่ควรพิจารณากันต่อไปในอนาคตคือควรมีกองทุนภัยพิบัติที่เป็นกิจลักษณะ สามารถนำงบประมาณไปใช้ได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น ซึ่งจะแตกต่างจากปัจจุบันที่เน้นที่กิจกรรมเฉพาะกิจและลุ่มเสี่ยงต่อกลุ่มไม่ประสงค์ดีในการหลอกลวงประชาชน ดังนั้นในส่วนของภาครัฐเองควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้ประสบภัย แต่ในส่วนของภาคเอกชนหากจะดำเนินการช่วยเหลือก็อาจช่วยในช่วงวิกฤตหรือช่วยเหลือในกองทุนก็ได้ ไม่ได้ปิดกั้นไว้เฉพาะกองทุนของรัฐเท่านั้น หากแต่ภาครัฐเองควรมีงบประมาณในส่วนนี้เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยได้อย่างทันท่วงที

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการตั้งงบประมาณปกติของหน่วยงานส่วนกลาง งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่การตั้งงบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน รวมทั้งงบประมาณกลาง เพื่อการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก็ตาม หากแต่ภัยพิบัติครั้งใหญ่เกิดขึ้นงบประมาณอาจไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการและการเยียวยาแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้น การมีกองทุนในยามที่ไม่ประสบภัยเป็นการระดมเงินทุนที่มีความสำคัญแก่ความมั่นคงทางการเงินของภาครัฐ แต่ทั้งนี้ต้องมีคณะกรรมการคณะหนึ่งดูแลกองทุนดังกล่าว โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นของสังคมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารกองทุน การมีกองทุนดังกล่าวมานี้น่าจะทำให้อุ่นใจเมื่อภัยมา นอกจากจะนำเงินไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการสาธารณภัยแล้ว ยังสามารถนำงบประมาณที่ได้เป็นทุนในการวิจัยและพัฒนาระบบป้องกันภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้อีกด้วย

๖.๓ การจัดการวิกฤตเชิงพุทธ : ทางออกที่ยั่งยืน

พุทธศาสนาจึงถือได้ว่าเป็นศาสนาประจำชาติ ดังนั้นหากประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารวิกฤตเชิงพุทธเข้ากับสังคมไทย จึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่ง และเป็นพื้นฐานสำคัญใน

การดำรงชีวิตของประชาชน หากพิจารณาธรรมมีอุปการะมากสองประการคือ สติและสัมปชัญญะ การมีสติคือความระลึกได้หรือการไม่พลั้งเพลอจนไม่รู้สึกรู้ตัว ในขณะที่สัมปชัญญะคือความรู้ตัวสามารถควบคุมกระแสจิตให้จดจ่อปรากฏปกติและสม่ำเสมอด้วยความระมัดระวังมั่นคง ประกอบกับปัจฉิมโอวาทของพระอรหันตสัมมาสัมพุทธเจ้า ทรงตรัสเตือนภิกษุเป็นครั้งสุดท้ายก่อนปรินิพพานว่า (พระทรวทศึกษาธิการ, กรมการศาสนา, ๒๕๓๗ : ๑๐, ๘๔)

“บัดนี้ ตถาคตขอเตือนเธอทั้งหลายให้รู้ว่าสังขารทั้งหลายมีความฉิบหายไปเป็นธรรมดา เธอทั้งหลายจงยังกิจทั้งปวง อันเป็นประโยชน์ตนและผู้อื่นให้บริบูรณ์ด้วยความไม่ประมาทเถิด พระดำรัสนี้เป็นปัจฉิมโอวาทคือคำสั่งสอนครั้งสุดท้าย”

สำหรับการจัดการภาครัฐ เมื่อเกิดภัยพิบัติรัฐต้องไม่ประมาทต่อการประเมินสถานการณ์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเตรียมการรับมือกับวิกฤตได้ การเตรียมพร้อมทั้งองค์ความรู้ด้านสาธารณสุขแก่ภาคประชาชน การเตรียมสรรพกำลังภาครัฐเพื่อป้องกันภัย การเผชิญสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็ควรเรียนรู้และประเมินผลกระทบเป็นบทเรียน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป และร่วมสร้างวัฒนธรรมปลอดภัยไว้ก่อนแก่ทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งนี้เพื่อความไม่ประมาทมีความจำเป็นในการเตรียมรับมือกับภัยพิบัติในระยะยาว และการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนดังที่ ชูสิทธิ์ อภิรมณ์กุล (ออนไลน์ : ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔) ผู้เชี่ยวชาญศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย ได้ให้ความเห็นว่า “จากความผิดพลาดในการประเมินน้ำ ทำให้เกิดน้ำท่วมครั้งประวัติศาสตร์ ซึ่งต่อจากนี้กรมชลประทานและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะใช้แบบจำลองเก่า ๆ ที่รับมือปัญหาน้ำท่วมแต่ละปีไม่ได้แล้ว ต้องมีการเปลี่ยนแบบจำลองใหม่โดยคำนึงถึงกรณีที่เกิดุการณ์เลวร้ายที่สุดเกิดขึ้น (Worst Case Scenario)” หากลองพิจารณาภาพฉากทัศน์ (Scenario) ที่ร้ายแรงแล้วเตรียมแนวทางป้องกันหรือรับมือกับสถานการณ์ก็น่าจะเป็นการดีกว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์แล้วมาแก้ไขเฉพาะหน้าจนไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างยั่งยืน

๖.๔ ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม : แสงที่พอจะสว่าง ณ ปลายอุโมงค์

ปัญหาวิกฤตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทหลัก คือ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปัญหาความขัดแย้งในการใช้และการจัดสรรทรัพยากร (สุธาวัลย์ เสถียรไทย, ๒๕๔๔ : ๒๒๙) ในที่นี้จะเน้นที่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาลำดับไปสู่อันตรายทางธรรมชาติ จนมีแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อการอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ ทั้งนี้ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี

ที่มีความโปร่งใส ความยุติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสม ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติที่ดีในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะสามารถนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ทั้งนี้ สภาพการณ์ของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๔๔ สรุปได้ดังนี้ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, ๒๕๔๔ : ๓-๖) *ประการแรก* แม้จะมีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แต่ก็ขาดความพยายามของรัฐที่จะผลักดันการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจร่วมกับรัฐ *ประการที่สอง* หน่วยงานของรัฐส่วนมากยังให้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนในเชิงรับ ในหลายกรณีไม่มีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบและยังขาดความจับใจไม่ทันต่อเหตุการณ์ และ*ประการสุดท้ายคือ* รัฐยังขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในระดับ โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแม้มีการทำประชาพิจารณ์ เช่น กรณีโรงไฟฟ้าหินกรูดเป็นการจัดทำภายหลังโครงการอนุมัติแล้วสองปีครึ่ง และยังมีลักษณะการทำตามระเบียบมากกว่าจะเป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของการทำประชาพิจารณ์

เมื่อเป็นดังที่กล่าวมา รัฐควรให้ความสำคัญและใส่ใจต่อการสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับความเห็นของภาคประชาชน ต้องเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นให้ประชาชนทราบ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในทุกๆระดับ การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมด้วยความระมัดระวัง ประกอบกับการเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา นอกจากจะเป็นผลดีต่อการสร้างธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมแล้วยังช่วยต่อยอดถึงประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองอีกด้วย

๖.๕ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเป็นสิ่งที่ต้องทำต่อไป เพราะธรรมชาติเสียสมดุลมากพอสมควร ต่อไปนี้ควรให้ความสนใจอย่างจริงจังกับการไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความยั่งยืน (Sustainability) อันจะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมและการอนุรักษ์พัฒนา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้สังคมสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ โดยที่ประชาชนมีสุขภาพและสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ สังคมจะมีความเข้มแข็งไม่ได้หากสังคมนั้นไม่มีธรรมาภิบาล เพราะจะเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ

ภายในสังคมอย่างรุนแรง (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, ๒๕๕๐ : ๑๙) ผู้เขียนเชื่อว่าแม้จะดูเหมือนซ้ำไปในการแก้ไขปัญหา หากแต่เป็นการรักษาโลกไว้ในระยะยาว เพื่อสร้างสมดุลของธรรมชาติขึ้นใหม่ แม้จะซ้ำแต่ก็ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี เพื่อความอยู่รอดของมวลมนุษย์ สังคมและธรรมชาติอย่างยั่งยืน

๗. บทส่งท้าย : เพื่อสันติภาพแห่งมวลมนุษย์ ธรรมชาติ และสังคม

ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศ ซึ่งมนุษย์มีส่วนอย่างมากในการเร่งเร้าให้ภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นอย่างรุนแรงและรวดเร็ว มนุษย์ไม่สามารถหยุดยั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ แต่มนุษย์สามารถเรียนรู้และปรับตัวกับภัยทางธรรมชาติได้ ทั้งนี้รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนจำต้องมีการเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์ภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อจุดมุ่งหมายสำคัญของปรัชญาการบริหารงานภาครัฐคือ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่สุด การมีมาตรการเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด จึงเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐในการเตรียมการ เผชิญสถานการณ์ และฟื้นฟูรักษาประชาชน ผู้ประสบภัยและบ้านเรือนอาคารสถานที่ เพื่อกลับสู่สภาวะปกติโดยเร็วที่สุด อุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และประชาชนอย่างกว้างขวาง การพัฒนา เศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ละเลยต่อการเอาใจใส่ต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ขาดความสมดุลระหว่างมนุษย์ ธรรมชาติและสังคม การเกิดขึ้นของภัยพิบัติอย่างต่อเนื่องและรุนแรง มนุษย์จำต้องมีความตระหนักและดูแลสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่อาจไม่เพียงพอกับการที่มนุษย์ทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่องและยาวนาน

เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น รัฐในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่คาดหวังของประชาชนที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยรัฐบาลไทยเคยมีการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติขนาดใหญ่ไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และปัจจุบันมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตามแม้จะมีการเขียนไว้ในกฎหมายดีเพียงใดก็ตาม หากแนวทางปฏิบัติล้มเหลวก็จะส่งผลเสียหายต่อประชาชน ภาวะเศรษฐกิจ สังคม อีกทั้งยังเป็นประเด็นทางการเมืองได้ อีกด้วย ถึงเวลาแล้วที่ต้องผนึกกำลังทุกภาคส่วนในการให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการแก้ไขปัญหาและรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ อาจรวมถึงการปฏิวัติทางความคิดเรื่องการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย หรือค่านิยมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้ประสบภัย รวมถึงการน้อมนำพุทธปรัชญามาใช้ในการจัดการวิกฤตด้วยความไม่ประมาทและร่วมกันขับเคลื่อนธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนระหว่างมนุษย์ ธรรมชาติ สังคมและเทคโนโลยี ให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข สถาพร

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมโรค, สำนักงาน. เผยแพร่และประชาสัมพันธ์. ๒๕๕๔. **กรมควบคุมโรค**
ห่วงปัญหาการจมน้ำในช่วงน้ำท่วม หลังพบจมน้ำเสียชีวิตแล้ว ๑๕๔ ราย
แนะผู้ปกครองดูแลเด็กใกล้ซิด นำอุปกรณ์ชูชีพติดตัวไปด้วยเสมอ. [ออนไลน์].
 ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔. <http://pr.ddc.moph.go.th/pnews/showimgdetil.php?id=371>.
- กรมประชาสัมพันธ์, สำนักข่าวแห่งชาติ. ๒๕๕๔. **รัฐบาลออกคำสั่งเตือนภัยพิบัติร้ายแรง,**
[ออนไลน์]. ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔. <http://www.floodthailand.net/>.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย.
 ๒๕๕๓. **สถานการณ์สาธารณภัยประจำปี ๒๕๕๒ (ระหว่างวันที่ ๑ มกราคม-**
๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒). กรุงเทพมหานคร : กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย
 กระทรวงมหาดไทย.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย. ๒๕๕๓.
ภัยธรรมชาติ. [ออนไลน์], ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔. http://www.nirapai.com/1784thai/index.php?option=com_content&task=view&id=375&Itemid=63.
- กระทรวงศึกษาธิการ, กรมการศาสนา. ๒๕๓๗. **คู่มือการศึกษาธรรมศึกษาชั้นตรี.**
 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา.
- กฤษ เพิ่มทันจิตต์. ๒๕๕๒. **แนวทางการบริหารภายใต้กระบวนการทัศน์วิถีพุทธ.**
 กรุงเทพมหานคร : สุขุมวิทการพิมพ์.
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. ๒๕๕๒. **แผนการป้องกันและบรรเทา**
สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร : กรมป้องกัน
 บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย. ๒๕๕๐. **คู่มือธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมฉบับ**
ประชาชน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- ชูสิทธิ์ อภิรมณ์กุล. ๒๕๕๔. **ความล้มเหลววิกฤตน้ำท่วม บทเรียนมหาวิปโยคต้องแก้**
ยั่งยืน. [ออนไลน์], ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔. <http://www.thairath.co.th/column/eco/ecoscoop/209728>.
- เดวิด ซี คอร์ทเทน. **เมื่อบรรษัทครองโลก.** แปลโดยอภิชัย พันธเสน. กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก ๒๕๔๒.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). ๒๕๔๘. **เศรษฐศาสตร์แนวพุทธ, พิมพ์ครั้งที่ ๙.**
 กรุงเทพมหานคร : สหธรรมมิก.

- วิกรม กรมดิษฐ์. ๒๕๕๓. **วิกฤตน้ำท่วม. ใน วารสารดำรงราชานุภาพ. ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓๗**
ตุลาคม-ธันวาคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- วิบูลย์ สงวนพงศ์ (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย). ๒๕๕๓. **สถานการณ์อุทกภัย**
ปี ๒๕๕๓ กับการวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหา. ใน **วารสารดำรงราชานุภาพ.**
ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓๗ ตุลาคม-ธันวาคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. ๒๕๔๘. **ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของ**
ประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายเมืองและสิ่งแวดล้อม สถาบัน
สิ่งแวดล้อมไทย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๕๔. **มุมมองหลังภัยน้ำท่วม..... GDP**
โตบนความสูญเสีย... (บทความพิเศษ), [ออนไลน์], ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔.
<http://www.ryt9.com/s/nnd/1263761>.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. ๒๕๔๔. **ปัญหาวิกฤตด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ทางออก**
เบื้องต้นว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน. ใน การประชุม
วิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ ๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนความยั่งยืน
ของประชาธิปไตย. นนทบุรี : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ๒๕๕๒. **สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจสภาวะทางสังคม วัฒนธรรม**
และสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักพัฒนาคุณนียมวิทยา. ๒๕๕๔. **ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔, [ออนไลน์], ๖**
ตุลาคม ๒๕๕๔. <http://tmd.go.th>.
- วนิดา สุขสุวรรณ. ม.ป.ป.. **สภาวะโลกร้อนกับการผันแปรภูมิอากาศในประเทศไทย.**
[ออนไลน์], ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔. [http://www.tmd.go.th/info/globalwarming_](http://www.tmd.go.th/info/globalwarming_climatechange.pdf)
[climatechange.pdf](http://www.tmd.go.th/info/globalwarming_climatechange.pdf).
- วิชเยศน์ ทับเจริญ. ๒๕๕๓. **๒๕๗๐ กรุงเทพฯ เมืองบาดาล.** กรุงเทพมหานคร : เมื่อกูรู.
UNDP (1994) **อ้างใน เฉลิมศักดิ์ แห่งมงาม. ๒๕๕๓. นักปกครองกับภารกิจบำบัดทุกข์...**
ภัยพิบัติน้ำท่วม. ใน วารสารดำรงราชานุภาพ. ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓๗
ตุลาคม-ธันวาคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- Henry, Nicholas. 2007. **Public administration and public affairs.** 10 th ed. Upper
Saddle River, New jersey : Pearson prentice hall.
- Saito, Fumihiko. 2008. **Foundations for local governance : decentralization in**
comparative perspective. Heidelberg : Physica-Verlag.
- Shah, A. ed. 2006. **Local Governance in Developing Countries.** Washington, D.C. : World Bank.



ความยุติธรรมช่วงเปลี่ยนผ่านและ การสร้างความสมานฉันท์

ชลัท ประเทืองรัตนา *

การจัดการกับอดีตอันขมขื่นในช่วงที่สังคมกำลังจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยควรจะเป็นอย่างไร ความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) และการสร้างความสมานฉันท์ภายหลังความรุนแรง (Reconciliation after violence) ควรจะเป็นอย่างไร การที่จะตอบคำถามถึงความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านและการสร้างความสมานฉันท์ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมได้ จำเป็นต้องมีความเข้าใจในแนวความคิดดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งเน้นทำความเข้าใจถึงแนวความคิดความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านและการสร้างความสมานฉันท์ เพื่อเป็นพื้นฐานเบื้องต้นให้กับสังคมได้ใช้เป็นฐานในการพูดคุยกันอย่างจริงจังต่อไป

* นักวิชาการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า



๑. ความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice)

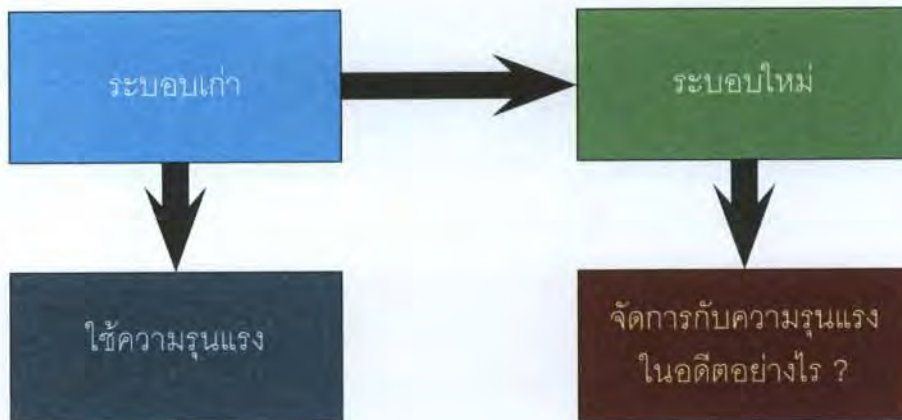
ความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นกระบวนการที่ทั้งสังคมเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบที่มีสันติภาพและความมั่นคง โดยที่ในอดีตนั้นสังคมเผชิญกับปัญหาความรุนแรงที่ร้ายลึกและสร้างบาดแผลให้กับผู้คนในสังคม จึงจำเป็นต้องพิจารณาหาหนทางไปสู่สังคมแห่งสันติภาพร่วมกันให้เกิดขึ้น แต่ก่อนที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สังคมพึงปรารถนา จำเป็นต้องมีการจัดการกับบาดแผลที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง การจัดการกับอดีตอันโหดร้ายต่อมวลมนุษยชาติในช่วงการเปลี่ยนผ่านของสังคมนั้น มีรูปแบบที่หลากหลาย นโยบายที่จะกำหนดนั้นจะตอบคำถามสองข้อ คือ จะจดจำลืมหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และมาตรการในการลงโทษที่ควรจะเป็น ซึ่งมีทั้งนโยบายที่เน้นต่อผู้กระทำผิด (นิรโทษกรรม การฟ้องร้องดำเนินคดี) และเน้นที่เยียวยาเหยื่อผู้เสียหาย (การชดเชยค่าเสียหายและมาตรการทางสัญลักษณ์) ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละบริบทของสังคมในการเลือกแต่ละรูปแบบไปประยุกต์ใช้ ซึ่งประกอบด้วย (Huyse, 1998)

- นิรโทษกรรม (amnesty) การได้รับการยกเว้นโทษอาจเป็นผลมาจากการต่อรองกันระหว่างอำนาจเก่ากับอำนาจใหม่ เช่น ในอุรุกวัย ที่รัฐบาลใหม่ภายใต้ความกดดันจากทหารได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ รวมถึงกรณีฝรั่งเศส สเปน ที่ได้รับการยกเว้นการลงโทษด้วยการยอมรับว่าได้กระทำผิดไป

- คณะกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริง (Truth commission) การให้อภัยแต่ไม่ลืมสิ่งที่เกิดขึ้น รูปแบบที่กระทำคือ ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของระดับบุคคลและระดับชาติ เป้าหมายมีไว้เพื่อการลงโทษ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสร้างความสมานฉันท์ของแอฟริกาใต้ (๑๙๙๕-๑๙๙๘) ซิลี (๑๙๙๐) และในเอล ซัลวาดอร์ (๑๙๙๑)

- การฟ้องคดีอาญา (criminal prosecution) เป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญาต่อผู้กระทำความผิด สามารถดำเนินการได้โดยองค์กรระหว่างประเทศหรือภายในประเทศเอง องค์กรระหว่างประเทศ เช่น กรณียูโกสลาเวีย ศาลในประเทศ เช่น ในเอธิโอเปีย เจ้าหน้าที่ ๕,๐๐๐ คน ถูกดำเนินคดีอาญา

- การชดเชย (compensation) การดำเนินคดี หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจยังไม่เพียงพอในการจัดการกับอดีตอันขมขื่น จึงใช้การชดเชยโดยรัฐ เช่น การจ่ายเงินชดเชย การรักษาทางการแพทย์และด้านจิตใจ การลดดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อการศึกษา และการสร้างบ้านให้ รวมถึงการสร้างสิ่งทีแสดงถึงความชอบธรรมที่ได้กระทำไปในอดีตด้วยการสร้างอนุสาวรีย์ พิพิธภัณฑสถาน กำหนดเป็นวันหยุดและการจัดงานเฉลิมฉลอง



๒. การสร้างความสมานฉันท์ (Reconciliation)

Reconciliation เป็นคำที่สังคมไทยนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายภายใต้สถานการณ์ทางสังคมการเมืองไทยที่มีแนวโน้มของความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น คำว่า reconciliation มีผู้แปลไว้ทั้งคำว่าสมานฉันท์และคำว่าปรองดอง แต่หัวใจสำคัญคงไม่ได้ติดอยู่ที่ถ้อยคำที่ใช้เรียกขานที่สำคัญที่สุดเป็นการนิยามความหมายเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน

Galtung ให้ความหมายของการสร้างความสมานฉันท์ไว้ว่าเป็นกระบวนการเยียวยาบาดแผลของทั้งเหยื่อและผู้กระทำภายหลังความรุนแรง และเป็นการยุติความสัมพันธ์ด้านลบต่อกัน ไม่นำไปสู่ความเป็นศัตรู ในหลักการแล้วบุคคลที่สามเท่านั้นที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเหยื่อและผู้กระทำ เหยื่อสามารถเรียกร้องให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือถูกลงโทษ หรือแม้แต่การล้างแค้น สำหรับผู้กระทำผิดอาจจะยอมรับผิด หรือถูกลงโทษจากเหยื่อ ขณะที่

Kriesberg เน้นว่าการสร้างความสมานฉันท์เป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างปฏิบัติกร์ ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง โดยสามารถยุติความรู้สึกเกลียดชัง ความรู้สึกที่ อีกฝ่ายต่ำกว่าความเป็นมนุษย์ และความรู้สึกในการคิดล้างแค้น (Abu-Nimer, 2001)

การศึกษาการสร้างความสมานฉันท์กระทำได้ในหลายแง่มุม Kriesberg เห็นว่า สามารถศึกษาได้จากระดับหน่วย (units) เช่น ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม ระดับมิติของความ สมานฉันท์ (dimension of reconciliation) เช่น การยอมรับผิด การขอโทษ การชดเชย การให้อภัย ระดับกิจกรรมที่เป็นทางการกับไม่เป็นทางการ

๒.๑ หลักการสร้างความสมานฉันท์

Abu-Nimer สรุปว่าหลักการ (principle) การสร้างความสมานฉันท์ประกอบด้วย หลักการ ดังต่อไปนี้

๑. การสานเสวนาเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการนำไปสู่การสร้าง ความสมานฉันท์ การสานเสวนาที่แท้จริงเกิดขึ้นได้เมื่อคู่กรณีมาร่วมกันสนทนาเพื่อนำไปสู่ข้อตกลง โดยต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงมุมมอง ความรู้สึกโกรธ เกลียดที่มีต่อกัน การสานเสวนาที่แท้จริง ถึงจะนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ที่ได้ โดยจะต้องมีการวิเคราะห์ความขัดแย้งและ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้น (Abu-Nimer, 2001)

๒. เน้นหรือจัดการกับอารมณ์และความรู้สึกของคน การเปิดเผยอารมณ์ ความรู้สึกของตนเองจะเยียวยาอดีตและความเจ็บปวดในปัจจุบันได้ แง่มุมของความยุติธรรม ที่สำคัญมากคือการเยียวยาความรู้สึกของคนที่เจ็บปวด (Abu-Nimer, 2001) Rigby เห็นว่าเป็นกระบวนการ (process) ที่จะจัดการกับคนที่เกลียดชังกันได้มาพูดคุยกัน เพื่อขับเคลือนการอยู่ร่วมกันไปสู่อนาคต ดังนั้นการเตรียมการเพื่อนำมาสู่กระบวนการพูดคุย จึงมีความสำคัญมาก และทำให้เกิดการเข้าใจในความเจ็บปวดของแต่ละฝ่าย โดยต้องการ พื้นที่ปลอดภัยสำหรับคู่กรณีในการเล่าเรื่องราวที่เกิดขึ้น (Rigby, 2001) Bercovitch เน้นการเยียวยาความรู้สึกทางจิตใจ รวมถึงการยอมรับความจริงแทนหนทางการต่อสู้กัน เช่น กรณีแอฟริกาใต้ เกิดการยอมรับผู้แทนของแต่ละฝ่าย ยอมรับตัวตนซึ่งกันและกัน และ ยอมรับอดีตที่เกิดขึ้น **จุดเน้นของการเยียวยา**มีความแตกต่างกันไป เช่น กระบวนการของ คณะกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงและสร้างความสมานฉันท์ในแอฟริกาใต้ มีเป้าหมายเพื่อ เยียวยาความหวงกังวลของเหยื่อ รวมถึงสังคมด้วย เป้าหมายไม่ใช่เพื่อลงโทษผู้กระทำ แต่เพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้ (Bercovitch, 2009)

๓. ความสมานฉันท์เกิดขึ้นได้เมื่อความต้องการของมนุษย์ได้รับการตอบสนอง

เช่น การอพยพผู้ลี้ภัยกลับประเทศบอสเนียจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าพวกเขาไม่รู้สึกลดภัย และมั่นคงในการไปอยู่ร่วมกับศัตรู การให้อภัยเป็นสิ่งจำเป็นแต่จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าความต้องการของมนุษย์ถูกละเลย หรือในกรณีอิสราเอลกับปาเลสไตน์ที่จะไม่เกิดความสมานฉันท์ ถ้าไม่เกิดการยอมรับในการดำรงอยู่ในอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยชาวอาหรับ (Abu-Nimer, 2001)

๔. ศาสนาเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากในการแก้ไขความขัดแย้ง

ในการเยียวยาความรู้สึกของผู้คน การสร้างความสัมพันธ์ที่แตกร้างขึ้นมาใหม่ต้องการมากกว่าเครื่องมือในการเจรจา ไกล่เกลี่ย ที่เพียงแต่ค้นหาความต้องการและความต้องการที่แท้จริงเท่านั้น แต่ต้องใช้สัญลักษณ์และพิธีกรรม กล่าวคือใช้ทั้งความเชื่อทางศาสนา และพิธีกรรมในการสร้างความสมานฉันท์ (Abu-Nimer, 2001)

๕. การสร้างความสมานฉันท์จำเป็นมากที่จะต้องใช้แนวทางที่หลากหลาย

ทั้งด้านจิตใจ กฎหมาย สังคม วัฒนธรรม จิตวิทยาและการเมือง การเจรจาเพียงอย่างเดียวไม่สามารถนำไปสู่การสร้างสันติภาพได้ แต่ต้องสร้างกิจกรรมร่วมกันในภาคประชาสังคมด้วยการสร้างความสมานฉันท์จะประสบความสำเร็จถ้าได้รับความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ที่สำคัญมากคือผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากคู่อริ เช่น เนลสัน แมนเดลา ที่เปลี่ยนความคิดของคนผิวดำในแอฟริกาใต้ ให้หันมาสนับสนุนการสร้าง ความสมานฉันท์ (Abu-Nimer, 2001) Bercovitch เห็นว่าการเจรจาไกล่เกลี่ยไม่อาจเป็นไปได้ หากปราศจากการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่อริ รวมถึงการเยียวยาด้วยการยอมรับ การขอโทษ การชดเชย รักษาเยียวยา และการให้อภัยในการกระทำในอดีต (Bercovitch, 2009)

๖. การสร้างความสมานฉันท์เน้นที่หัวใจ (heart) และความคิด (head)

การเน้นที่ความคิดคือการกำหนดเป้าหมายของการพูดคุย และทำให้การพูดคุยดำเนินต่อไป ในทิศทางที่ควรจะเป็น ส่วนการเน้นที่หัวใจคือเป็นการพูดคุยกันถึงอารมณ์ ความรู้สึกที่อยู่ลึกในจิตใจ (Abu-Nimer, 2001)

๗. คำนี้ถึงวัฒนธรรมที่หลากหลายในกระบวนการสร้างความสมานฉันท์

โดยไม่เน้นที่การรับหรือนำเข้าวิธีการและกฎหมายของประเทศตะวันตก แต่ต้องปรับให้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม (Abu-Nimer, 2001)

๘. การให้อภัยมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละสังคม

วัฒนธรรมของแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันออกไป ไม่ควรยึดติดแต่เพียงรูปแบบเดียว แต่ละวัฒนธรรมก็มีมุมมองต่อการให้อภัยและการสร้างความสมานฉันท์ที่แตกต่างกันออกไป (Abu-Nimer, 2001)

๙. ความยุติธรรมแบบใดที่เหมาะสมสำหรับการสร้างความสมานฉันท์

Abu-Nimer มองว่ายังไม่มีคำตอบที่แน่ชัดระหว่างความยุติธรรมแบบสมานฉันท์ที่เน้นการสร้างความสัมพันธ์กลับคืนมาระหว่างคู่กรณี หรือความยุติธรรมแบบมุ่งแก้แค้นที่เน้นลงโทษผู้กระทำผิด เนื่องจากเหยื่อมีความต้องการให้ลงโทษผู้กระทำผิด จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายทั้งนักปฏิบัติและนักวิชาการในการจะเลือกใช้ความยุติธรรมแบบไหนภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง (Abu-Nimer, 2001)

๑๐.๒ วิธีการในการสร้างความสมานฉันท์

Rosoux กล่าวว่าวิธีการ (approach) ในการสร้างความสมานฉันท์ สามารถจำแนกแนวทางได้เป็น ๒ แนวทางคือ เน้นโครงสร้าง (Structures and Institution) และการสร้างความสัมพันธ์ (Relationships) (Rosoux อ้างถึงใน Bercovitch, 2009)

๑. วิธีการเน้นโครงสร้างและสถาบัน ด้วยการสร้างหรือจัดตั้งสถาบันขึ้นมาเพื่อลดมุมมองด้านลบต่อกัน ซึ่งกลไกดังกล่าวจะทำให้คู่กรณีไม่ว่าจะในประเทศเดียวกันหรือระหว่างประเทศ ได้มีช่องทางที่เป็นทางการในการสื่อสารระหว่างกัน เช่น กรณีพริ่งโก-เยอร์มัน เป็นการลดความตึงเครียดด้วยการลดกำลังอาวุธ และการถอนกำลังทหาร

๒. วิธีเน้นการสร้างความสัมพันธ์ (Relationships) แม้ว่าจะสร้างกลไกขึ้นมาภายหลังจากความขัดแย้ง แต่การสร้างความสัมพันธ์อาจยังไม่เกิดขึ้นระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง และยังไม่ใช่เพียงพอสำหรับการจัดการความขัดแย้งที่เรื้อรัง ซึ่งต้องเกิดจากการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ ทศนคติ อารมณ์ร่วมกันระหว่างผู้คนในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การให้อภัย (forgiveness) ในอนาคต กรณีอียิปต์กับอิสราเอลเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ ประธานาธิบดีอียิปต์เน้นย้ำเรื่องการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี โดยเปรียบเทียบว่า ควรจะต้องพังทลายกำแพงที่ขวางกั้นระหว่างอียิปต์กับอิสราเอล โดยร่วมมือกันเพื่อแก้ไขอุปสรรคดังกล่าว

๑๐.๓ ความท้าทายของการสร้างความสมานฉันท์

Fisher เห็นว่าความท้าทายของการสร้างความสมานฉันท์มี ๓ องค์ประกอบ คือ (Fisher อ้างถึงใน Abu-Nimer, 2001)

๑. ความสัมพันธ์ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากในความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และการแก้ไขความขัดแย้ง การสร้างความสมานฉันท์ต้องมองว่าผู้อื่นเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับเรา

๒. การสร้างความสมานฉันท์ต้องใช้ประสบการณ์ที่มาจากหลากหลายแง่มุม เพื่อให้ก้าวข้ามความโกรธ ความสูญเสีย มุ่งสู่อนาคตที่ร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ

๓. ต้องการการทำงานที่ข้ามพ้นการเน้นเพียงวิชาใดวิชาหนึ่ง เพื่อนำไปสู่การสร้างความสมานฉันท์

๒.๔ องค์ประกอบที่สำคัญของการสร้างความสมานฉันท์

องค์ประกอบที่สำคัญมากของการสร้างความสมานฉันท์ในช่วงสังคมเปลี่ยนผ่าน คือ การค้นหาความจริงและความยุติธรรม

๒.๔.๑ การค้นหาความจริง (truth)

การค้นหาความจริงเป็นกระบวนการ “การเล่าความจริง” (truth telling) มุ่งหวังว่าจะเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันถึงความจริง และนำไปสู่การทิ้งอดีตไว้ข้างหลัง และขับเคลื่อนไปข้างหน้า การยอมรับความเป็นจริงนำไปสู่การเยียวยาได้ การเล่าความจริงจะทำให้มั่นใจว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ จะไม่ถูกกลืน แต่ยังคงอยู่ในความทรงจำของส่วนรวม เช่น คณะกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสร้างความสมานฉันท์ของแอฟริกาใต้ (๑๙๙๕-๑๙๙๘) ซิลี (๑๙๙๐) และในเอล ซัลวาดอร์ (๑๙๙๑) (ไรค์เลอร์, ๒๕๔๘)

กรณีแอฟริกาใต้ได้จัดตั้งกลไก TRC Gibson เห็นว่า TRC ประสบความสำเร็จในการทำให้คนแอฟริกาใต้ส่วนใหญ่เชื่อว่าทุกฝ่ายมีส่วนในการทำละเมิด กล่าวได้ว่าการยอมรับความจริงอาจต้องใช้เวลานานนับสิบปี หรือมากกว่านั้น โดยคุณธรรมที่เกี่ยวข้องต้องรู้สึกปลอดภัยที่เพียงพอก่อนที่จะปล่อยให้ตัวเองจดจำว่าอะไรทำให้พวกเขาต้องละอายหรืออะไรทำให้เขาได้รับความยุติธรรม การยอมรับความจริงจากทุกฝ่ายเป็นสิ่งสำคัญในการเผยแพร่อดีต การยอมรับไม่สามารถถูกลบไปได้ หรือสร้างทำเป็นว่าไม่เคยเกิดขึ้นไม่ได้ และจะทำให้ได้ความจริงที่ไม่ได้มาจากมุมเดียว หรือความจริงเพียงชุดเดียวเท่านั้น (Bercovitch, 2009)

การจัดการกับความทรงจำในอดีต และความจริงที่เกิดขึ้น

Rigby เห็นว่าไม่ว่าจะพยายามปิดกั้นความเป็นจริงมากแค่ไหนก็ตาม ก็จะมี ความพยายามในการเปิดเผยความเจ็บปวดในอดีต หัวใจของการสร้างความสมานฉันท์คือ การที่เหยื่อและผู้กระทำสามารถร่วมกันกำหนดอนาคตของตนเอง แปรเปลี่ยนจากพวกเขาเป็นพวกเรา มองซึ่งกันและกันว่าเป็นมนุษย์ แต่จะมองกันอย่างไรนั้นได้ ต้องรู้ก่อนว่าเกิดอะไรขึ้นกับคนที่เรารักที่ถูกกระทำ โดยความเจ็บปวดของพวกเขาก็จะต้องได้รับการตระหนักและรับรอง (Rigby, 2001)

เนลสัน แมนเดลา อดีตประธานาธิบดีแอฟริกาใต้ กล่าวว่า (Bercovitch, 2009)

“ประชาชนต้องจำอดีตเพื่อสามารถจัดการที่จะให้อภัย แต่จะไม่ลืมเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น”

หัวหน้าบาทหลวง Desmond Tutu กล่าวว่า

“ไม่สามารถมีอนาคตได้ ถ้าไม่ให้อภัย แต่การจะให้อภัย ต้องรู้ว่าเกิดอะไรขึ้น เพื่อจะไม่ทำเช่นนั้นกับคนอื่น”

ความจริงแลกับการนิรโทษกรรม

จากประสบการณ์ของซิติและอาร์เจนตินาทำให้ทราบว่า ถ้าหากปราศจากการนิรโทษกรรมให้กับทหารซิติและอาร์เจนตินา ความจริงจะยังคงซ่อนอยู่ เพราะไม่มีใครยอมรับว่าได้กระทำสิ่งที่น่าละอาย และยังคงต้องถูกกระบวนการยุติธรรมตรวจสอบอีก ความจริงที่ได้คือความจริงบางส่วน ผลกระทบคือเหยื่อและเครือญาติไม่เห็นผู้กระทำผิด ถูกลงโทษ ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม **ไม่แม้แต่การยอมรับว่าได้กระทำผิดไป** นี่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ของอเมริกาใต้ แต่เครือญาติถูกคาดหวังให้ยอมรับการสูญเสีย และละทิ้งการเรียกร้องความยุติธรรม ด้วยเป็นการต่อรองกันกับอำนาจของทหาร จากปัญหาเหล่านี้นำมาสู่ประสบการณ์ใหม่ของแอฟริกาใต้ ผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน ผู้ได้รับการนิรโทษกรรม ต้องเปิดเผยการกระทำทั้งหมดต่อคณะกรรมการนิรโทษกรรม พวกเขาไม่ต้องแสดงความเสียใจหรือสำนึกผิด แต่ถ้าเขาไม่ต้องขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมเขาจะยอมรับความผิด **แม้ว่าจะไม่ต้องรับความผิดที่เป็นทางการ แต่ผู้กระทำผิดจะได้รับความ** **ละอายในการเปิดเผยสู่สาธารณะถึงการกระทำที่ได้ทำไปทั้งหมดและมีการบันทึกไว้** **นี่คือหัวใจของคณะกรรมการสมานฉันท์และความเป็นจริงของแอฟริกาใต้** จึงมิได้เป็นการเน้นการแก้แค้นเอาคืน แต่ผู้กระทำผิดก็ได้แสดงความรับผิดชอบ ต้องจ่ายอะไรบางอย่างสำหรับการกระทำที่ได้ทำผิดไป (Rigby, 2001)

๒.๔.๒ ความยุติธรรม (justice)

ความยุติธรรมแบบไหนที่เหมาะสมในการสร้างความสมานฉันท์ภายหลังความรุนแรง? เราจะเน้นความยุติธรรมแบบสมานฉันท์ (reconciliation) ที่เน้นเยียวยาเหยื่อผู้เสียหาย หรือความยุติธรรมแบบเน้นการลงโทษ (punitive) ที่มุ่งเน้นลงโทษต่อผู้กระทำผิด ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เน้นสร้างความปรองดอง และความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ขณะที่มุมมองของความยุติธรรมแบบเน้นการลงโทษ เห็นว่าการลงโทษผู้กระทำผิดเป็นสิ่งจำเป็นในการนำไปสู่การสร้างความปรองดองได้ (Nimer, 2001) แต่ Ackerman เห็นว่าการใช้ความยุติธรรมแบบแก้ไขให้ถูกต้อง (corrective justice) จะก่อให้เกิดการแบ่งฝักฝ่าย ความไม่พอใจในสังคมจะสูงขึ้น จนนำไปสู่ความแตกแยก (Ackerman 1992, อ้างถึงในธเนศ วงศ์ยานนาวา, ๒๕๔๓)

๒.๕ ข้อโต้แย้ง ๒ กระแสหลักในการใช้แนวทางดำเนินคดีตามกฎหมายกับการต่อต้านการลงโทษ

๑. เหตุผลในการสนับสนุนให้ใช้แนวทางดำเนินคดีตามกฎหมาย เน้นการลงโทษผู้กระทำผิดคือ เพื่อความถูกต้องทางศีลธรรม และเป็นการค้าจุนรากฐานประชาธิปไตย (Huyse, 1998)

- ความถูกต้องทางศีลธรรมนั้น จะต้องสร้างศีลธรรมกลับคืนมาให้เหยื่อที่ถูกกระทำ ด้วยการชำระล้างให้ศีลธรรมเกิดขึ้นให้ได้ การไม่ทำให้ความยุติธรรมบังเกิดขึ้นตราบาปนั้นจะตามมาหลอกหลอนเรา

- สร้างให้ประชาธิปไตยที่เปราะบางเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหนึ่งเดือนหลังจากเปลี่ยนผ่านอำนาจ จะต้องไม่ทำให้เกิดการก่อวินาศกรรมภายในสังคมเอง ถ้าไม่ดำเนินคดีตามกฎหมาย จะเกิดความเสียหายให้มีการใช้ศาลเตี้ย หรือเกิดสภาพสังคมที่ควบคุมไม่ได้

- การสร้างความชอบธรรม กลุ่มประชาธิปไตยกลุ่มใหม่ที่ขึ้นมาปกครองจะต้องสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้น ถ้าไม่สามารถดำเนินการอะไรได้ จะนำไปสู่ความล้มเหลวทางความชอบธรรม

- ประชาธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวในระยะยาว ไม่ควรนิรโทษกรรมซึ่งจะทำลายรากฐานของหลักนิติธรรม (rule of law)

- การป้องกันไม่ให้ละเมิดสิทธิมนุษยชนในอนาคต การดำเนินคดีตามกฎหมายจะทำให้สังคมตระหนักรู้และเกิดการป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำอีกในอนาคต

๒. เหตุผลในการต่อต้านการลงโทษ (punishment) ด้วยเห็นว่าความยุติธรรมแบบพวกพ้องจะซ่อนอยู่เบื้องหลังการเลือกปฏิบัติในการดำเนินคดี (Huyse, 1998) การเน้นการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมจะส่งผลตามมาหลายประการ

- การลงโทษทำให้เกิดการละเมิดหลักนิติธรรมและทำให้ระบอบใหม่ขาดความชอบธรรม เพราะการตัดสินใจภายใต้กลุ่มอำนาจใหม่เพื่อล้างแค้นกลุ่มอำนาจเก่าอาจไปละเมิดหลักการนี้จากกระบวนการแทรกแซงทางการเมือง การเล่นพรรคพวก รวมถึงการพิจารณาคดีที่ยาวนานนั้นจะขาดอายุความหรือไม่ มีผลย้อนหลังได้หรือไม่

- การลงโทษทำให้เกิดความยุติธรรมแบบเร่งด่วน โดยเฉพาะถ้ารีบเร่งดำเนินการทำให้ขาดความรอบคอบในการพิจารณา

- การลงโทษทำให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มอำนาจเก่า เช่น ทหารอาจทำการรัฐประหาร ถ้าไม่เน้นการลงโทษทำให้ประชาธิปไตยดำรงต่อไปได้

- การลงโทษทำให้เกิดกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการสร้างประชาธิปไตย ในกรณีที่มีการพิจารณาคดียาวนาน ก็จะทำให้เกิดกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นมากมายภายใต้บรรยากาศของการเป็นปฏิปักษ์
- การลงโทษขัดขวางการสร้างความสมานฉันท์ เนื่องจากใช้ระยะเวลาที่พิสูจน์ในชั้นศาลอย่างยาวนาน
- การลงโทษทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการงานบุคคล การพิจารณาไล่ใครออกจากตำแหน่งที่ไม่รอบคอบ จะทำให้ถูกมองได้ว่าเป็นการบริหารอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

การโต้แย้งกันใน ๒ แนวคิดที่กล่าวมาเป็นการขัดแย้งที่ยังไม่มีข้อสรุป แต่ที่เห็นตรงกันคือเป็นความท้าทายในการหาความสมดุลระหว่างความยุติธรรมแบบเน้นการลงโทษ ผู้กระทำผิดกับการเยียวยาเหยื่อผู้เสียหาย การที่รัฐจะเลือกแนวทางใดในการดำเนินการนั้น ยังขึ้นอยู่กับสมดุลทางอำนาจระหว่างกลุ่มอำนาจใหม่กับกลุ่มอำนาจเก่า ตัวอย่างที่ผ่านมามี ๓ แนวทาง คือ ๑) ชัยชนะอย่างชัดเจนเด็ดขาดของกลุ่มอำนาจใหม่ เช่น ในเอธิโอเปีย ๒) การปฏิรูปจากภายในเพื่อประชาธิปไตย เช่น ในรัสเซีย ๓) การเจรจาไกล่เกลี่ยร่วมกันระหว่างรัฐบาลและฝ่ายค้าน เช่น ในแอฟริกาใต้ สิ่งที่สำคัญคือขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มอำนาจใหม่ขึ้นมาบริหาร โดยที่กลุ่มอำนาจเก่ายังคงมีอำนาจหรือไม่ ถ้ากลุ่มอำนาจเก่ายังคงมีสถานะ ยังคงมีอำนาจ การดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านก็จะมีลักษณะของการต่อรอง ประนีประนอมอำนาจกัน

๒.๖ ความยุติธรรมกับการแสดงความรับผิดชอบ

ความยุติธรรม (justice) เกิดขึ้นได้โดยผู้กระทำผิดแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้กระทำลงไป โดยต้องจ่ายอะไรบางอย่างไปกับสิ่งที่ได้กระทำลงไป ซึ่งอาจใช้เวลาอันนับ **เจเนอเรชั่น** และอาจต้องมีกระบวนการกดดันจากบุคคลที่สามเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ การแสดงความรับผิดชอบสามารถกระทำได้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดเวทีนำเสนอเรื่องราวสมานฉันท์ (reconciliatory events) ต่อสาธารณชน **สัญลักษณ์** ที่แสดงการขอโทษ ออกมาทั้งที่เป็นทางการและไม่ทางการ การเยี่ยมสถานที่ การออกกฎหมาย หรือการจ่าย **ค่าตอบแทน รวมถึงการแสดงความรู้สึก** การเข้าใจ รับรู้ถึงความเจ็บปวด ความโกรธของ คู่กรณี สามารถส่งผลกระทบต่อคู่กรณีและนำไปสู่การปรับปรุงความสัมพันธ์ต่อการขอโทษ เช่น เยอรมันแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำในสงครามโลกครั้งที่ ๒ และแสดงความเสียใจต่อการทุบทุบทรมาณต่อชาวเชค ขณะที่สาธารณรัฐเชคก็ได้แสดงความเสียใจต่อการขับไล่ชาวเยอรมันออกจากดินแดนของสาธารณรัฐเชค (Bercovitch, 2009)

เมื่อการกระทำผิดได้ถูกจดจำไว้ในความทรงจำของผู้คน ผู้ถูกกระทำก็อาจจะให้อภัยกับอดีตที่เคยเกิดขึ้นได้ หรือเมื่อคนที่กระทำผิดมีอายุมากขึ้น มองเห็นโลกเปลี่ยนแปลง พวกเขาสามารถที่จะขอโทษกับการกระทำที่ได้กระทำไว้ เช่น ประธานาธิบดีชิลี Patricio Aylwin ออกทีวีขอโทษต่อผู้สูญเสียและญาติที่ถูกกระทำจากระบอบของปิโนเชต์ ใน ค.ศ. ๒๐๐๐ หรือตัวอย่างของประธานาธิบดีกัวเตมาลา อัลฟองโซ ที่ยอมรับผิดและรับผิดชอบต่อคนที่ตายนับหมื่นคน และจะไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก การขอโทษเช่นนี้เป็นพลังสำคัญในการทิ้งอดีตไว้ข้างหลัง และละทิ้งการแก้แค้นได้ (Rigby, 2001)

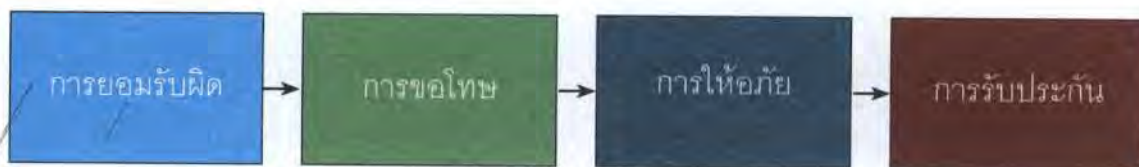
Rosoux เห็นว่าภายหลังความรุนแรงเกิดขึ้น ความคาดหวังของเหยื่อผู้สูญเสียจะสูงมากในการเรียกร้องหาความยุติธรรม เช่น ในรวันดา ยูโกสลาเวีย กัมพูชาและประเทศอื่นๆ ที่ในช่วงแรกอาจจะเห็นว่าการเน้นสร้างความสมานฉันท์ไม่เหมาะในการจัดการกับผู้กระทำผิด เนื่องจากการลงโทษที่เบาเกินไป เหยื่อจำนวนมากคิดว่าไม่สามารถเกิดความสมานฉันท์ได้ ถ้าปราศจากความยุติธรรม แต่ถ้าพิจารณาในทางปฏิบัติ ในกรณีรวันดา การดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้กระทำผิดทั้งหมดเป็นไปได้ จากเมษายนถึงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๔ ประชาชนมากกว่า ๘๐๐,๐๐๐ คนถูกฆ่าตาย ถ้านำคดีขึ้นสู่การพิจารณาในกระบวนการยุติธรรม ต้องใช้เวลามากกว่า ๑๐๐ ปี พิจารณาได้จากในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ประมาณ ๘๐,๐๐๐ คน ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนถูกคุมขัง และเฝ้ารอการพิจารณาคดีในกระบวนการยุติธรรม จากสภาพปัญหาดังกล่าว การพิจารณาการเยียวยาจึงไม่ใช่เห็นว่าที่ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษหรือยัง แต่ให้เน้นที่การเยียวยาเหยื่อผู้เสียหาย ซึ่งจะทำให้สันติภาพเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีได้ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) จึงมีประโยชน์เพื่อเยียวยาความขมขื่นระหว่างคู่กรณี การลงโทษผู้กระทำผิดแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถป้องกันความเกลียดชังของคู่กรณีได้ จึงเน้นที่ให้ผู้กระทำผิดแสดงความรับผิดชอบ การยอมรับผิด (acknowledge) เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่ดี (Rosoux อ้างถึงใน Bercovitch, 2009)

Rigby เห็นว่าการหาคนที่กระทำผิดมาลงโทษอาจเป็นวิธีการที่ให้คนทำผิดชดใช้สิ่งที่ตนเองกระทำไว้ แต่ไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการกับอดีตอันบอบบาง ในยุคหนึ่งคนอาจต้องการลืมอดีตไม่พูดถึงมันอีกต่อไป เช่น ในเขมรแดง แต่คนยุคต่อมาไม่ได้ต้องการลืมอดีตโดยไม่พูดถึงมัน แต่ต้องการให้มีการเปิดเผยความจริงว่า เกิดอะไรขึ้นในช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ สิ่งโดยตรงข้ามอย่างมากกับการลืมอดีตคือ การหาคนที่กระทำผิดมาลงโทษ เช่น การดำเนินคดีตามกฎหมายกับนาซีและพรรคพวก เจื่อนไขที่จะหาคนกระทำผิด

มาลงโทษคือ เมื่อมีความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าของประชาชนส่วนใหญ่ที่จะให้คนกระทำผิดรับผิดชอบ รวมถึงอำนาจการเมืองใหม่รู้สึกมั่นใจในพลังอำนาจในการดำเนินไปตามกระบวนการยุติธรรม โดยปราศจากความเสี่ยงทางการเมืองและสังคม **จุดเน้นหนึ่งคือ เน้นที่ความผิดของเฉพาะผู้นำที่สั่งการ** เช่น ไม่ได้เน้นที่คนเยอรมันทั้งหมดแต่เฉพาะผู้นำเยอรมันที่สั่งการเท่านั้น การลงโทษผู้กระทำผิดทำให้ประชาชนไม่ต้องลุกขึ้นมาล้างแค้นเอง และยังทำให้เห็นว่ายังมีทางเลือกอื่นนอกจากการใช้ความรุนแรง แต่ถ้าดำเนินการเช่นที่กล่าวมาก็มีคำถามเช่นกันสำหรับผู้กระทำต่อการระเบิดที่เดรสเดน ฮีโรชิมา และนางาซากิ นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่าการลงโทษได้กับเฉพาะผู้กระทำผิดตัวเล็กๆ ที่ไม่มีอำนาจ เช่น ทหารที่ต้องทำตามผู้บังคับบัญชา แต่คนที่อยู่เบื้องหลังไม่ต้องรับผิดชอบ ถ้าเช่นนั้นทหารที่ถูกลงโทษจะไม่กลายเป็นเหยื่อเสียเองหรือ? และเมื่อขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมทั้งสองฝ่ายต่างก็ปกปิดความจริงเพื่อประโยชน์ของตนเอง และจะนำไปสู่การบิดเบือนประวัติศาสตร์ได้ (Rigby, 2001)

๒.๗ ลำดับขั้นของการสร้างความสมานฉันท์ (The Sequenced Element of Reconciliation)

Fisher เห็นว่าลำดับขั้นของการสร้างความสมานฉันท์ประกอบด้วย **การยอมรับผิด (acknowledge) การขอโทษ (apology) การให้อภัย (forgiveness) และการรับประกัน (assurance)** (Nimer, 2001)



Fisher เห็นว่าภายหลังเหตุการณ์รุนแรงแต่ละฝ่ายจะมองว่าอีกฝ่ายเป็นผู้ทำให้เกิดความรุนแรงขึ้น การยอมรับผิดต้องเกิดขึ้นจากผู้กระทำผิด ซึ่งอาจเกิดจากการยอมรับผิดโดยฝ่ายเดียวหรือทั้งสองฝ่ายว่าได้ทำให้อีกฝ่ายทุกข์ทรมาน และยังเห็นว่าการขอโทษเป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับการกระทำที่ได้ทำผิดไป รวมถึงสัญญาว่าจะไม่กระทำผิดซ้ำอีก หัวใจของ

การขอโทษเป็นการแสดงความรู้สึกเสียใจจริง ๆ มากกว่าการใช้เหตุผล (reason) การขอโทษเป็นการแสดงความเสียใจที่ทำให้เกิดความสูญเสียต่อคนอื่น ผู้กระทำผิดหวังว่าจะเยียวยาความรู้สึกฟื้นฟูความสัมพันธ์ให้กลับคืนมา แต่การขอโทษก็ไม่ง่ายในการได้รับการตอบสนอง เพราะว่าได้ทำพฤติกรรมที่ไร้เหตุผล ก่อให้เกิดผลเสียอย่างรุนแรง (Fisher อ้างถึงใน Abu-Nimer, 2001)

การแก้ปัญหาความขัดแย้งไม่ได้บรรลุเพราะมีการจ่ายค่าชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้น การได้รับการยอมรับถึงความสำคัญของเขาในความเป็นมนุษย์ หรือการรับรู้ถึงความผิดพลาด หรือความไม่ยุติธรรมก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อน **การขอโทษจึงมีความสำคัญมาก** ในการบริหารจัดการความขัดแย้ง ในการได้รับรู้ถึงการแสดงความรับผิดชอบ โดยคนบางคนและการขอโทษสักครั้ง อย่างไรก็ตาม การขอโทษนั้นยาก เนื่องจากถ้าขอโทษแล้วอาจถูกมองว่าเป็นเครื่องหมายของความอ่อนแอ และเสี่ยงต่อการถูกลงโทษ อย่างไรก็ตาม การขอโทษจะนำไปสู่การให้อภัยหรือความกรุณา รวมถึงการสมานในอารมณ์สำหรับคนที่เสียหาย รวมถึงเป็นการเยียวยาทางจิตใจให้กับผู้ก่อความเสียหาย (มอริส, ๒๕๔๗)

Jeong **เห็นว่าการขอโทษ** อย่างเป็นทางการ จะนำไปสู่ความไว้วางใจและสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกันได้ในอนาคต เป็นการทำให้เห็นในความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน แต่ถ้าผู้กระทำไม่ได้แสดงความรับผิดชอบหรือการขอโทษ แสดงความเสียใจกับการกระทำที่เกิดขึ้น การให้อภัยจะยังคงไม่เกิดขึ้น รวมถึงการใช้กระบวนการสานเสวนา โดยสร้างพื้นที่ปลอดภัยและการเคารพทุกฝ่ายที่เข้าร่วม อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสัมพันธ์ภาพที่เกิดความเคารพในซึ่งกันและกัน (Jeong, 2006)

Fisher **เห็นว่าการให้อภัยมีความเกี่ยวข้องกับศาสนาและด้านจิตบำบัด** (psychotherapy) ในหลายกรณีบทบาทของศาสนาและผู้นำด้านจิตวิญญาณมีความสำคัญมากในการสร้างความสมานฉันท์ การได้รับการให้อภัยจำเป็นต้องบูรณาการหลายๆ แนวทางเข้าไว้ด้วยกัน เช่น การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การให้การศึกษา การใช้แนวทางเศรษฐกิจ เป็นต้น (Fisher อ้างถึงใน Abu-Nimer, 2001)

เมื่อเกิดเหตุการณ์ความสูญเสีย เหยื่อและญาติที่เกี่ยวข้องไม่ไว้วางใจการเยียวยา โดยเฉพาะถ้าเป็นนโยบายหรือการดำเนินการจากรัฐในการเยียวยา ภาครัฐจะเน้นมองไปในอนาคตเพื่อสร้างการเยียวยา แต่สำหรับเหยื่อแล้วไม่สามารถรับได้กับถ้อยคำที่ว่าให้มาเยียวยา กันทั้งๆ ที่เพิ่งจะถูกฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มา **ความรู้สึกที่ไม่พอใจฝังลึกอยู่ในความรู้สึกจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้** ชาววันดาบางคนได้พูดว่าฉันเกลียดทุกคนนับเป็นเวลาสิบปี จนกระทั่งฉันรู้สึกที่จะให้อภัยได้ ฉันจึงได้เข้าสู่กระบวนการเยียวยา (Bercovitch, 2009)

การยอมรับ การขอโทษอย่างแท้จริง จะเกิดการตระหนักและให้อภัย เกิดการเข้าใจในตัวผู้กระทำผิดและสร้างมุมมองใหม่ ความรู้สึกใหม่ ทั้งอดีตไว้ในเบื้องหลัง แต่บ่อยครั้งเช่นเดียวกันในกรณีที่เกิดความขัดแย้งเรื้อรัง เกิดความรุนแรงสูง ความรู้สึกหวาดกลัว และรู้สึกว่าเสี่ยงในการมุ่งไปสู่อนาคตร่วมกันกับผู้กระทำ จึงยังคงประสงค์ที่จะอยู่ในสถานะเดิมต่อไป สิ่งที่สำคัญมากจึงเป็น**หลักประกัน**ที่จะให้ไว้เพื่อเอาชนะความกลัวและลดความเสี่ยง เช่น การที่จะไม่กระทำให้เกิดเหตุการณ์ที่เจ็บปวดซ้ำอีก ด้วยการให้คู่กรณีบอกมาว่าต้องการได้อะไร เช่น ความปลอดภัย การจ่ายค่าชดเชย การแก้ไขปัญหาโครงสร้าง (Abu-Nimer, 2001)

Hayner เห็นว่าการสร้างความสมานฉันท์จะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน ถ้าผู้กระทำผิดหรือรัฐยอมรับว่าได้ทำผิดและขอโทษกับเหตุการณ์ที่ได้กระทำไป Rosoux เห็นว่าการให้อภัยมีความแตกต่างกันไปในแต่ละบริบทของสังคม การขอโทษทางการเมืองก็มีการตั้งคำถามว่าใครสามารถร้องขอการให้อภัยและใครเป็นผู้ให้อภัย เพราะลูกหลานของผู้เสียชีวิตไม่ได้ถูกละเมิดด้วยตนเอง จะสามารถเป็นผู้ร้องขอการให้อภัยได้หรือไม่ นอกจากนี้มีคำถามว่ารัฐสามารถเป็นผู้ให้อภัยได้หรือไม่ เช่น กรณีแอฟริกาใต้ ผู้กระทำผิดได้ขอโทษกรรมต่อรัฐ ซึ่งเป็นกรขอให้มีกรให้อภัยจากรัฐ แต่ไม่ใช่ผู้สูญเสีย ซึ่งผู้สูญเสียเห็นว่าควรจะต้องขอให้มีการให้อภัยจากเหยื่อ **ผู้ที่จะให้อภัยได้ก็คือเหยื่อผู้สูญเสีย** จึงควรต้องจำแนกความแตกต่างของการให้อภัยให้ชัดเจนระหว่างบุคคล (micro level) กับรัฐ (macro level) ตัวอย่างของการขอโทษที่มาจากรัฐ เช่น Milan Babic เป็นประธานาธิบดีคนแรกของเซอร์เบีย ที่แยกออกมาจากประเทศโครเอเชีย ก่อนที่เขาจะถูกพิพากษาในศาล เขาแสดงความขอโทษต่อชาวโครเอเชียที่ได้กระทำผิดต่อชาวโครเอเชีย **คำถามที่ตามมาคือจะวัดการขอโทษได้อย่างไรว่ามีความจริงใจหรือไม่? แนวทางนี้อาจวัดได้จากการจ่ายค่าชดเชย** แต่การจ่ายค่าชดเชยก็จะเป็นปัญหาในกรณีที่ไม่สามารถระบุผู้กระทำผิดและเหยื่อได้อย่างชัดเจน และแต่ละคนมักจะมองว่าตนเองเป็นเหยื่อ (Rosoux อ้างถึงใน Bercovitch, 2009)

การจ่ายค่าชดเชย

การเยียวยาด้วยการชดเชยสามารถกระทำได้ในรูปแบบต่างๆ การจ่ายค่าชดเชย คณะกรรมการ TRC ในแอฟริกาใต้ ได้จัดทำรายงานเสนอให้จ่ายเงิน ๓๔๘ ล้านดอลลาร์สำหรับเหยื่อมากกว่า ๒๑,๐๐๐ คน ซึ่งประชาชนนับพันคนยังคงรอคอยการจ่ายเงินชดเชย (Bercovitch, 2009) รายงานของคณะกรรมการแสวงหาความจริงและสมานฉันท์ของซิติมีขอเสนอแนะให้ให้จ่ายค่าชดเชยให้กับเหยื่อที่รอดจากการกระทำ ข้อเสนอรวมถึงให้**สร้างอนุสาวรีย์**เพื่อเป็นเกียรติแก่ความทรงจำ (สัญลักษณ์ทางการเยียวยา) มาตรการทางด้านการเงินในการชดเชย การเข้าถึงการบริการทางสุขภาพ การศึกษาและสวัสดิการสำหรับ

ญาติของเหยื่อ โดยคณะกรรมการทำหน้าที่ทั้งในการชดเชย และฟื้นฟูศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (Rigby, 2001)

๒.๘ ข้อจำกัดของการสร้างความสมานฉันท์

๑. มุมมองว่าผู้อื่นเป็นปีศาจชั่วร้าย ในสถานการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรง จะเกิดปัญหาที่คู่กรณีมักจะมองคนอื่นว่าเป็นปีศาจชั่วร้าย การไม่ยอมรับว่าคู่กรณีเป็นมนุษย์ และไม่สามารถพัฒนาความรู้สึกเข้าใจผู้อื่นได้ และกลุ่มจะมองตนเองยกย่องตนเอง มากกว่าที่จะเข้าใจคนกลุ่มอื่น (Bercovitch, 2009)

๒. ผู้เสียหายไม่พร้อมเข้าสู่การสร้างความสมานฉันท์ ภายหลังจากเหตุการณ์ ความรุนแรงเหยื่อและญาติของผู้เสียชีวิต ไม่เชื่อในการสร้างความสมานฉันท์ โดยเฉพาะเกรงว่าจะเป็นโศกนาฏกรรมที่เลือนลอยจากรัฐ เช่น กลุ่มแม่ที่สูญเสียลูกในอาร์เจนตินาปฏิเสธที่จะรับเงินค่าชดเชย ภาครัฐต้องการให้ขับเคื่อนไปสู่นาคต แต่สำหรับเหยื่อแล้วมองว่าเป็น “การเมืองของการสมานฉันท์” หรือในวันดาที่ได้ยินการเรียกร้องให้สมานฉันท์แล้วรู้สึกทนไม่ได้

๓. ไม่ยอมรับว่าตนเองก็มีส่วนผิด การเผชิญหน้ากับประวัติศาสตร์ ไม่สามารถยุติความเป็นปฏิปักษ์ได้ในทันทีทันใด สิ่งที่สำคัญคือจะทำอย่างไรกับความทรงจำ และการลืมเพื่อที่จะเคลื่อนไปข้างหน้า แต่ฝ่ายถูกคาดหวังว่าให้มีความรับผิดชอบต่อดีที่เจ็บปวด ด้วยความรุนแรงทำให้ฝ่ายต่างๆ เกิดความสูญเสีย แต่สิ่งที่ยากคือแต่ละฝ่ายรับรู้ที่ตนเองตกเป็นเหยื่อและฝ่ายอื่นต้องรับผิดชอบว่าเป็นผู้กระทำผิด (Bercovitch, 2009)

๔. ต้องประสานอำนาจ ประโยชน์กันระหว่างคู่กรณี เช่น ตัวอย่างจาก ประเทศแอฟริกาใต้ ทั้งผู้นำการเมือง (The National Party) และผู้นำพรรค the African National Congress (ANC) กล่าวคือ ผู้นำจะไม่ยอมแพ้ ถ้าปราศจากหลักประกันว่า จะไม่ถูกดำเนินคดีหลังจากลงจากอำนาจ (Bercovitch, 2009)

๕. การขาดความร่วมมือ ขาดความช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (Abu-Nimer, 2001)

มุ่งสู่ความสมานฉันท์

สังคมในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบใหม่ควรจะเป็นอย่างไร ความยุติธรรม ในช่วงสังคมเปลี่ยนผ่านที่พึงปรารถนาคงจะต้องมาจากแต่ละสังคมเป็นผู้กำหนดร่วมกันอย่างจริงจัง โดยหัวใจสำคัญคือการสร้างความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในสังคม ที่ทุกภาคส่วนสามารถดำรงชีวิตร่วมกันต่อไปได้อย่างมีคุณค่า ได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มิใช่ถูกปฏิบัติราวกับว่าเป็นวัตถุที่ไร้จิตใจ สังคมจะสมานฉันท์ได้จำเป็นต้องมีการจัดการทำให้ความ

ไม่เป็นธรรมในอดีตเกิดความยุติธรรมขึ้นมา แต่จะเป็นความยุติธรรมแบบใด แบบเน้นการลงโทษ หรือเน้นการเยียวยาเหยื่อผู้เสียหาย หรือผสมผสานทั้ง ๒ แนวทางนี้ร่วมกัน? สังคมจะสมานฉันท์จะต้องมีการค้นหาความจริงร่วมกัน ที่ทั้งสังคมยอมรับว่าไม่ได้เป็นความจริงจากเพียงมุมมองของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นความจริงที่ยอมรับกันได้ของทั้งสังคม นอกจากนี้ การแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ถูกกระทำหรือเหยื่อ ควรจะเป็นอย่างไร? จะเน้นเยียวยาทางจิตใจ หรือทางวัตถุ ล้วนแต่เป็นประเด็นที่ท้าทายในการมุ่งสู่อนาคตในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติต่อไป



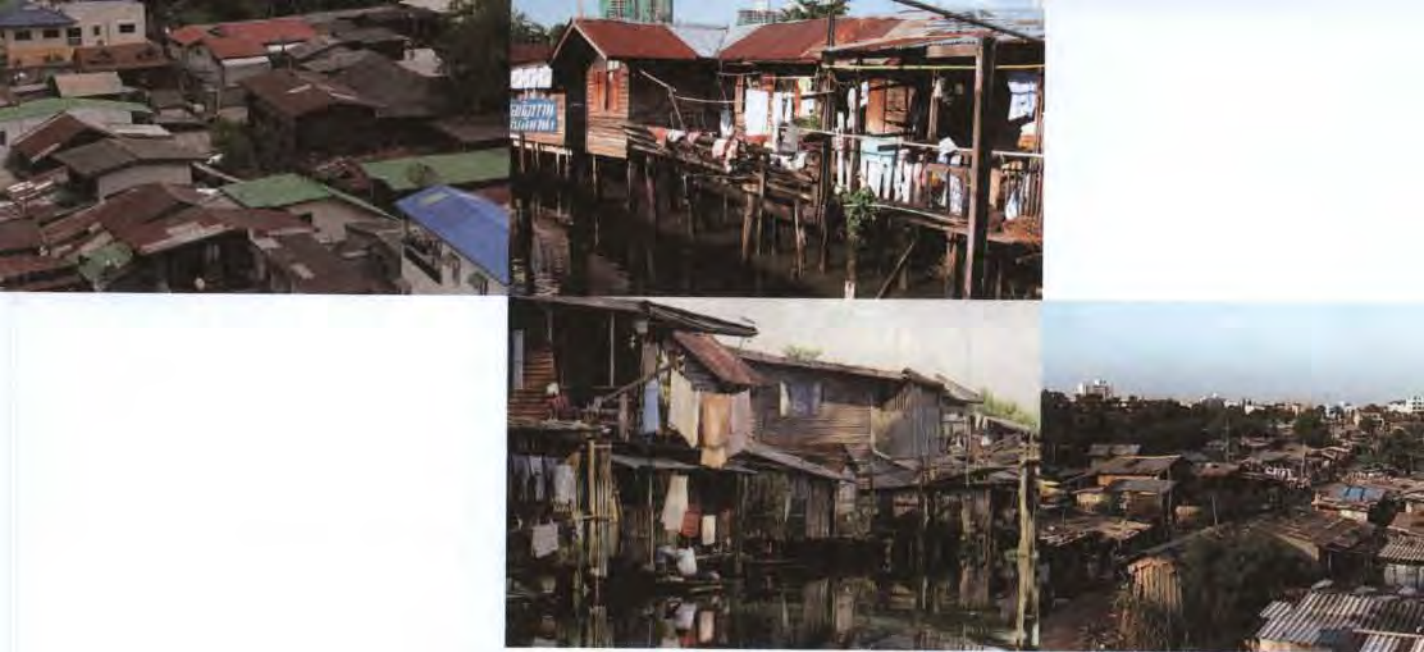
บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (๒๕๔๓). อภัยวิถี เทววิทยากการทางเมือง ความทรงจำและความหลงลืมของประวัติศาสตร์ไทย. ใน **รัฐศาสตร์สาร** ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑, ๑๓๐-๑๘๓.
- มอริส, แคธเธอริน. (๒๐๐๔). **การจัดการความขัดแย้งและการขอโทษ**. (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศาลาแดง.
- ไรค์เลอร์, ลุค. (๒๕๔๘). **การสร้างสันติภาพ : คู่มือภาคสนาม**. (พรรณงาม เก้าธรรมสาร, ผู้แปล) กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.

ภาษาอังกฤษ

- Abu-Nimer, Mohammed. (2001). **Reconciliation, Justice, and Coexistence : Theory and Practice** : USA., Lexington Press.
- Bercovitch, Jacob, Kremenyuk, Victor, and Zartman, I. William. (2009). **Conflict Resolution**. London : SAGE Publications Ltd.
- Huyse, Luc. (1998). **Transitional Justice**. In Peter Harris and Ben Reilly (Eds). **Democracy and Deep-Rooted Conflict : Options for Negotiators**. Sweden, Lujbljana.
- Jeong, H. (2006). **Peace and Conflict Studies**. USA. : Ashgate Publishing Company.
- Rigby, Andrew. (2001). **Justice and Reconciliation : After the violence**. London : Lynne Rienner, Boulder and London.



การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ด้วยแนวคิดการมีส่วนร่วม

ดร.จิตาภา ธีรศิริกุล *

๑. ความนำ

ในบริบทของการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนแออัดเป็นปัญหาที่หลาย ๆ ประเทศประสบอยู่ ซึ่งเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเติบโตของเมือง หลายทศวรรษของการแก้ไขปัญหาอาจจบลงด้วยผลสำเร็จ หรือความล้มเหลว หรือแม้แต่การนำไปสู่ปัญหาใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งในสังคมระหว่างคนในชุมชนแออัดซึ่งเป็นผู้บุกรุกที่ดินกับเจ้าของที่ดิน ซึ่งอาจเป็นรัฐหรือเอกชน โดยมีรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด หลายกรณีศึกษาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ อาทิ อินเดีย อินโดนีเซีย เป็นต้น ได้นำเอาแนวคิดและวิธีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (stakeholders) เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหา และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยบทความนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการ

* อาจารย์ประจำ บัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

นโยบายสาธารณะ และกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดด้วยแนวคิดการมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนากรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดด้วยการมีส่วนร่วม ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนต่อไป

๒. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ แนวคิดการมีส่วนร่วม ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบไปด้วยผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ และฝ่ายประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับผลของนโยบาย การที่นโยบายสาธารณะจะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ส่วนหนึ่งย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ดังที่ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) อธิบายว่า ความสำเร็จของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ กลุ่ม สถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ หรืออีกนัยหนึ่ง ความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ อาทิ ความรู้ความสามารถ บุคลิกภาพ ทรัพยากร เป็นต้น ในการต่อรองเพื่อสร้างการยอมรับ และมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย ทั้งจากฝ่ายการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชน เป็นต้น (วรเดช จันทรศร, ๒๕๕๔ : ๑๓๙-๑๔๐) จากแนวคิดตัวแบบการเมือง จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ แนวคิดการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะของการแสดงออกซึ่งความเป็นพลเมืองของรัฐและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงอยู่บนพื้นฐานในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ มากขึ้น และสามารถใช้อำนาจนั้นได้แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งผู้แทนไปใช้อำนาจแทนตนเองแล้วก็ตาม ซึ่งย่อมจะหมายถึง กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นจะมีได้จำกัดอยู่แต่การพิจารณาของเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (top-down) หรือการพิจารณาในกรอบของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเท่านั้น แต่ย่อมจะต้องหมายถึง การนำเสนอและมีส่วนร่วมจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (bottom-up) หรือการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อชุมชน อันจะนำไปสู่การบรรลุข้อตกลง

ร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคประชาชนที่จะรับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะหรือโครงการของรัฐ โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวย่อมจะต้องมีความต่อเนื่องและเป็นกระบวนการซึ่งสมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (เครย์ตัน, ๒๕๕๑ : ๖) อธิบายว่า จะต้องประกอบไปด้วย การให้ข้อมูลกับประชาชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหา และนำไปสู่การพัฒนาหาข้อตกลงร่วมกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทของกระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้น ยังเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในแนวทางหลักการพัฒนาชุมชน ดังที่ สัญญา สัญญา วิวัฒน์ (๒๕๔๑ : ๓๑-๓๕) อธิบายว่า หลักการพัฒนาชุมชนแบบจัดการ จะต้องประกอบไปด้วย (๑) หลักการช่วยกันคิด ซึ่งทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน จะต้องร่วมกันระดมความคิดเพื่อวางแผนและแสวงหาแนวทางร่วมกัน (๒) หลักการพัฒนาและวิจัยการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน (Participatory Action Research) ซึ่งทุกภาคส่วนจะต้องมีส่วนร่วมในการศึกษา และการพัฒนา เพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมและแก้ไขปัญหาอุปสรรคไปพร้อมๆ กัน (๓) หลักการพึ่งตนเอง ช่วยเหลือตนเองใน ๕ ด้าน (TERMS) ประกอบด้วย ทางเทคโนโลยี (Technology) เศรษฐกิจ (Economic) ทรัพยากร (Resource) จิตใจ (Mental) และสังคมวัฒนธรรม (Socio-Cultural) (๔) หลักการสร้างสมดุล (Balance) การเสริมสร้างความสามารถ (Ability) และการสร้างเครือข่าย (Networking) หรือ BAN เพื่อให้ชุมชนและสมาชิกในระดับปัจเจกบุคคลมีความเข้มแข็ง มีส่วนร่วม มีความร่วมมือ และสามารถพัฒนาบนพื้นฐานที่มีความสมดุลทั้งตนเองและชุมชน และ (๕) หลักการจัดการ โดยการรู้จักตนเอง ซึ่งชุมชนจะต้องร่วมกันในการตระหนักถึงสภาพสถานะของชุมชน ปัญหา และความต้องการการศึกษาพัฒนาเผยแพร่ความรู้ภายในชุมชน และการสร้างกลุ่มช่วยเหลือตนเองในรูปแบบคณะกรรมการ หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในรูปแบบต่างๆ อาทิ กลุ่มสหกรณ์ เป็นต้น

จากแนวคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ

กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดด้วยแนวคิดการมีส่วนร่วม

ในการศึกษาและพัฒนากรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดด้วยแนวคิดการมีส่วนร่วม บทความนี้ได้ยกกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหชุมชนแออัดด้วยแนวคิดการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งมีความน่าสนใจในแง่ของแนวคิด และวิธีการในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

กรณีตัวอย่างชุมชนสันติธรรม จังหวัดเชียงใหม่

ชุมชนสันติธรรม เป็นชุมชนเล็กๆ ในเขตเมืองเชียงใหม่ ชาวชุมชนเป็นผู้มีรายได้น้อย (ประมาณ ๑,๕๐๐ บาทต่อเดือน) เช่าที่ดินจากมัสยิดและสร้างบ้านด้วยตนเองอยู่อาศัยมานานกว่า ๒๕ ปี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มีข่าวว่าจะมีการตัดถนนของเทศบาลผ่านชุมชนเจ้าของที่ดินยกเลิกสัญญาเช่าและให้ชาวชุมชนย้ายออกไป ชาวชุมชน ๖๔ ครอบครัวไม่ยอมย้ายออกเนื่องจากมีฐานะยากจนจนไม่สามารถหาที่ดินอยู่อาศัยได้ และในที่สุดชาวชุมชนสันติธรรมก็สามารถเจรจาให้การเคหะแห่งชาติจัดหาที่ดิน ซึ่งชาวชุมชนเป็นผู้เลือกเอง และการเคหะแห่งชาติดำเนินการในการรองรับการย้ายและค้ำประกันเงินกู้ให้ และในกรณีที่ชุมชนต้องการเงินกู้สำหรับสร้างบ้าน สำนักพัฒนาชุมชนเมืองอันเป็นหน่วยงานหนึ่งของการเคหะแห่งชาติก็จะให้เงินกู้สร้างบ้าน โดยมีเงื่อนไขให้ชาวชุมชนออมทรัพย์ และยื่นกู้เป็นกลุ่ม นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติยังจะพัฒนาที่ดินแห่งใหม่จำนวนประมาณ ๓๐ ไร่ ที่ตั้งอยู่ชานเมืองแบ่งเป็น ๑๒๐ แปลง (สำหรับทั้งชาวชุมชนสันติธรรมและชุมชนอื่นๆ ที่ถูกไล่อ้อ) ก่อสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา ระบบระบายน้ำ แต่ละครอบครัวจะได้เป็นเจ้าของที่ดินเมื่อจ่ายค่าเช่าซื้อประมาณ ๗๐๐ บาทต่อเดือน เป็นเวลา ๑๕ ปี ส่วนตัวบ้านนั้นชาวชุมชนต้องเป็นผู้ก่อสร้างเอง ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนได้ใช้แนวทางการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยราชการ สถาปนิก และชาวบ้านในชุมชน เพื่อให้ทราบถึงความต้องการของชาวบ้าน การยอมรับในแนวทางรูปแบบของการจัดที่อยู่อาศัย และแนวทางในการแก้ไขปัญห ประสานความคิดที่แตกต่างของคนในชุมชน (ปฐมา หรุ่นรักวิทย์, ๒๕๔๔) โดยผู้ที่มีบทบาทหลัก คือ ปฐมา หรุ่นรักวิทย์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ช่วยชาวชุมชนสันติธรรมในการออกแบบและก่อสร้างบ้าน โดยเริ่มต้นด้วยการเข้าไปพูดคุยกับชาวบ้านและมีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหในการดำเนินการด้วยการมีส่วนร่วมและประสานความคิดระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง และระหว่างชาวบ้านกับฝ่ายราชการ จนในที่สุดได้รูปแบบที่ชาวชุมชนเกิดความพอใจที่ได้สร้าง “ความเป็นชุมชนที่น่าอยู่ขึ้น”

กรณีเมืองอาห์เมดาบัด รัฐคุจราฐ ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดีย เป็นประเทศในเอเชียประเทศหนึ่งที่มีปัญหาชุมชนแออัดในหลาย ๆ เมืองของประเทศ และเมืองอาห์เมดาบัด รัฐคุจราฐ ซึ่งมีประชากรกว่า ๓๐๐,๐๐๐ ครอบครัว หรือกว่าร้อยละ ๔๐ ของประชากรของเมืองที่ต้องอยู่อาศัยแบบชุมชนแออัด เป็นเมืองหนึ่งที่ได้นำเอาโครงการเครือข่ายสลัม (Slum Networking Project) หรือที่เรียกในภาษาพื้นเมืองว่า Ahmedabad Parivartan เข้ามาใช้ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โครงการนี้ได้ริเริ่มโดย Ahmedabad Municipal Corporation (AMC) และในการดำเนินการโครงการนี้ได้ชักจูงให้หลายภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหา อาทิ ชุมชนเป้าหมาย องค์กรเอกชนในท้องถิ่น และภาคเอกชน (Arvind Mills) และกระบวนการในการจัดการมีลักษณะที่เน้นการมีส่วนร่วมระหว่างผู้ดำเนินการกับชุมชน อาทิ การเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นทัศนคติของชุมชน โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนที่สำคัญจาก UNDP-World Bank Water and Sanitation Program-South Asia (WSP-SA) ซึ่งได้ให้การสนับสนุนด้านการกำหนดแนวคิดวิธีการดำเนินการ (World Bank, 2011) ซึ่งมีการดำเนินการในรูปแบบของเครือข่ายสลัม (Slum Network) อันเป็นแนวคิดแบบองค์รวมเพื่อการพัฒนาเมือง โดยแนวคิดของเครือข่ายสลัมเน้นการทำงานแก้ไขปัญหาในสองระดับ คือ ระดับชุมชนแออัด และระดับเมือง

- ในระดับของชุมชนแออัด การดำเนินการมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการปรับปรุงยกระดับคุณภาพชีวิต โดยนำเอานวัตกรรมทางวิศวกรรมมาใช้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับสำหรับแต่ละครัวเรือน และการปรับปรุงบรรยากาศโดยรวมของสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัด รวมทั้งการเข้าไปเกี่ยวข้องกับพัฒนาชุมชนเพื่อให้เกิดผลกระทบทางบวกที่มีความยั่งยืน

- ในระดับของเมือง แนวความคิดมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงอย่างยั่งยืนไปที่โครงสร้างพื้นฐานเมืองและสิ่งแวดล้อม แทนที่จะสนใจเพียงการยกระดับในแต่ละชุมชนแออัดเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อมีการเชื่อมโยงการยกระดับในแต่ละชุมชนแออัดเข้าด้วยกัน และเชื่อมโยงเข้ากับการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานของเมืองโดยรวม การยกระดับชุมชนแออัดจึงกลายเป็นแนวคิดและวิธีการที่ดำเนินการให้ผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพกับการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานของเมือง วิธีการสร้างเครือข่ายสลัมจึงเป็นวิธีการที่นอกจากชุมชนแออัดจะได้รับประโยชน์และเป็นวิธีการที่ยังประโยชน์ให้กับประชาชนที่มีได้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดด้วย

สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น AMC และภาคเอกชน จะเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลัก ส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือ ครัวเรือนที่ได้รับบริการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่าย ซึ่งไม่สูงมากนัก นอกจากการจัดบริการในด้านโครงสร้างพื้นฐานแล้ว โครงการนี้ยังมุ่งเน้นในเรื่องการ

ยกระดับคุณภาพชีวิตโดยรวมของคนในชุมชน อาทิ การศึกษา การฝึกอาชีพ การให้ความรู้ นอกระบบโรงเรียน การกีฬา และนันทนาการ เป็นต้น

กรณีเมืองดัดกา ประเทศบังกลาเทศ

ดัดกา เมืองหลวงของบังกลาเทศเป็นหนึ่งในเมืองที่เติบโตเร็วที่สุดในโลก ชุมชนแออัดก่อให้เกิดหนึ่งในปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของเมือง ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด รัฐบาลบังกลาเทศได้ริเริ่มโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Improvement Project-SIP) ในกรุงดัดกาในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ เป้าหมายในวงกว้างของ SIP คือการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนแออัดด้วยการให้บริการขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการเพิ่มศักยภาพของรัฐบาลในการทำงานกับชุมชนที่ยากจนในเมือง การวางแผนและการให้บริการขั้นพื้นฐาน โครงสร้างการบริหารจัดการและการดำเนินการตาม SIP ประกอบด้วยสามคณะ คือ คณะกรรมการประสานงานภาคกลาง (CCC) ในระดับชาติ คณะกรรมการดำเนินงานโครงการ (PIC) ในระดับเทศบาลและตำบล และคณะกรรมการดำเนินงานโครงการ (SPIC) ในระดับชุมชนแออัด โดยองค์ประกอบการดำเนินการต่างๆ ของ SIP ประกอบด้วย (Siddique, 2011)

- การจัดตั้งกลุ่มและการมีส่วนร่วม : สิทธิถึงสิทธิครอบครองที่ยากจนจะต้องได้รับการจัดเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพในชุมชนแออัดที่ได้รับการคัดเลือกของโครงการ โดยการเลือกตั้งประธานและรองประธาน SPIC จากชุมชนซึ่งอย่างน้อยหนึ่งคนจะต้องเป็นผู้หญิง
- สาธารณสุขมูลฐาน SPIC เจ้าหน้าที่สุขภาพชุมชน (Community Health Worker- CHW) จะถูกเลือกจากบรรดาชาวชุมชนแออัด และ CHW จะถูกกำหนดให้กับการดูแลสุขภาพของประชาชนห้าสิบครอบครัว โดย SIP จะจัดหาอุปกรณ์ยาที่จำเป็น และสำหรับยาที่ขายโดย CHWs จะมีราคาเพียงครึ่งหนึ่งของราคาตลาด
- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน : ท่อน้ำประปาขนาดเล็ก และท่อน้ำประปาขนาดใหญ่ การติดตั้งส้วมซึมที่ได้มาตรฐาน โดยจะมีการติดตั้งการจับเก็บและท่อส่งก๊าซชีวภาพตามความต้องการของครัวเรือนหรือชุมชน การปรับปรุงทางเท้า พร้อมท่อระบายน้ำ ถึงทิ้งขยะ ก่ออิฐ เป็นต้น
- แผนงานสร้างรายได้ด้วยตนเอง : ผู้หญิงทุกๆคนจะได้รับเครดิตและการฝึกอบรมการพัฒนาทักษะ โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง เพิ่มรายได้ และปลูกฝังการประหยัด
- โรงเรียนดาวเทียม : เพื่อให้เด็กทุกคนในชุมชนได้เข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับประถมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และนักเรียนทุกคนจะได้รับหนังสือและอุปกรณ์การ

เรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

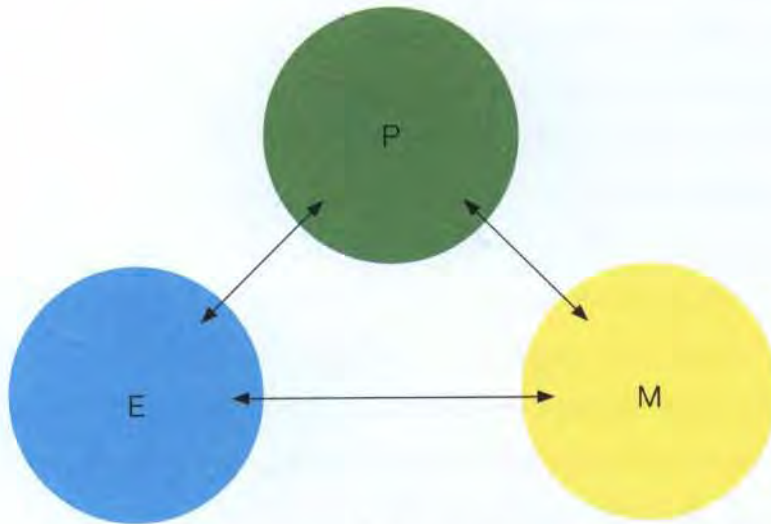
- การพัฒนาทักษะ : ภายใต้มุมมองที่จะช่วยให้ผู้หญิงสามารถใช้สินเชื่อและเงินฝากออมทรัพย์ของพวกเขาเพื่อสร้างรายได้ด้วยตนเอง

ความสำเร็จและความมีชื่อเสียงของ SIP คือ การเสริมสร้างศักยภาพของสตรียากจนผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเฉพาะการออมทรัพย์และโปรแกรมเครดิต SIP มีการยกสถานะโดยรวมของผู้หญิงในครอบครัว รวมทั้งในชุมชน และทำให้การหย่าร้างและการละทิ้งของผู้หญิงได้ลดลงอย่างมาก นอกจากนี้ ชุมชนแออัดและการตั้งถิ่นฐานของผู้ตั้งถิ่นฐานในที่สาธารณะมักจะมีอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม SIP ทำให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมโดยรวม ผู้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐาน โดยผลกระทบของโครงการเกิดขึ้นในหลายๆ ด้าน กล่าวคือ ในด้านสังคมมีความสามัคคีระหว่างชาวชุมชนแออัดและมีการเพิ่มขึ้นของความมั่นใจในตนเอง รวมทั้งความตระหนักและเคารพสตรีภายในครอบครัวและชุมชน ในด้านการการเมืองมีการสร้างความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วม สิทธิสตรี และในจิตสำนึกโดยรวมของสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการสร้างความเป็นผู้นำ ในด้านเศรษฐกิจมีการเสริมสร้างนิสัยที่นำไปสู่การออมเพิ่มขึ้น มีการใช้แรงงานของตนเองในการสร้างรายได้ ซึ่งเป็นผลจากการเข้ารับการอบรมตามพื้นฐานความต้องการและในด้านสิ่งแวดล้อมมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมความสมดุลที่ยั่งยืนระหว่างสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชากร

กรณีเมืองโมโจซงโก ในหมู่เกาะชวา ประเทศอินโดนีเซีย

โมโจซงโก ซาโล เป็นเมืองหนึ่งใจกลางเกาะชวา ประเทศอินโดนีเซีย โมโจซงโก เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาชุมชนแออัดในแถบเมืองและตลอดริมฝั่งคลอง โครงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของโมโจซงโกได้รับเลือกจาก UNDP ในฐานะกรณีตัวอย่างที่ดี (Best Practices) ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งได้ดำเนินการโดยใช้แนวคิด การวางแผนและการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Planning and Participation Approach) อาทิ การใช้ความสมัครใจในการรื้อย้ายและสร้างใหม่ของครัวเรือนในชุมชนแออัด การตั้งถิ่นฐานใหม่เพื่อการพัฒนาบ้านนำอยู่ในชุมชน การจัดการชุมชนริมฝั่งคลองให้เป็นชุมชนต้นแบบรักษาสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงและสร้างศูนย์เศรษฐกิจคนยากจน การปรับปรุงระบบนิเวศ (การแก้ไขปัญหามลภาวะทางน้ำ และอากาศ ปัญหาน้ำท่วม) การจัดการขยะชุมชนเพื่อสิ่งแวดล้อม (เช่น ทำความสะอาดแม่น้ำ คูคลองลำราง การนำขยะมาใช้ใหม่ เป็นต้น) การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

โครงการนี้มองว่าการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดที่แท้จริงและอย่างยั่งยืน จะต้องมุ่งเน้นไปที่ปัจจัย ๓ ด้าน ซึ่งเรียกว่า “MPE” กล่าวคือ (Risianto, 2004)



แผนภาพที่ ๑ ปัจจัย MPE
ที่มา : Risianto

M-Meta Development การพัฒนาด้วยแนวคิดอภิปรัชญา ซึ่งมีหลักคิดอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาทุนมนุษย์ กล่าวคือ การมุ่งเน้นในการพัฒนาทั้งจิตใจและสังคม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา ความเต็มใจ และความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

P-Physical/Environmental Development การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ กล่าวคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ตอบสนองความต้องการทางกายภาพของผู้อยู่อาศัย และคำนึงถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกัน

E-(Poor) People's Economy Development การพัฒนาเศรษฐกิจของผู้ยากไร้ กล่าวคือ การมุ่งแก้ไขปัญหที่สาเหตุของการเกิดชุมชนแออัดซึ่งมาจากเหตุเพราะความยากจนของประชาชน ดังนั้นการแก้ไขปัญหทางเศรษฐกิจของประชาชน ทั้งในด้านรายได้และการมีงานทำ จึงเป็นหัวใจหลักประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดอย่างยั่งยืน

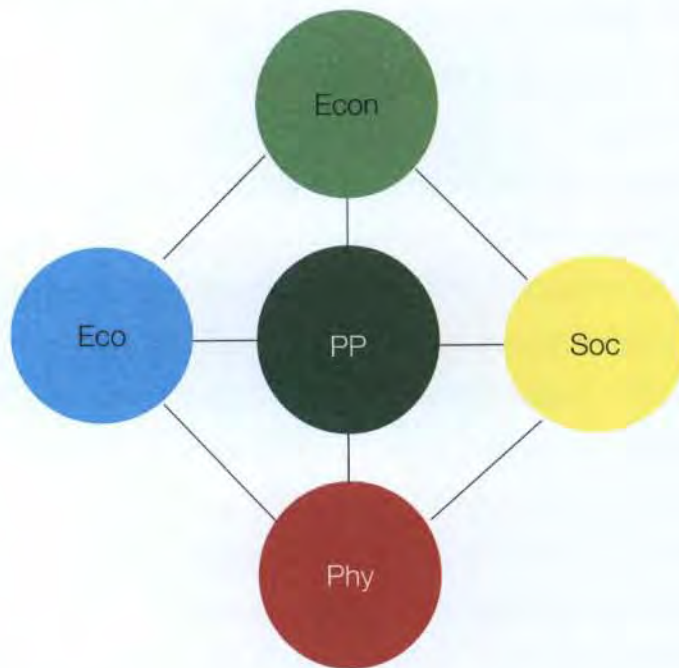
โดยรูปแบบการดำเนินการมุ่งเน้น “การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน” เป็นสำคัญ กล่าวคือ (๑) การทำความเข้าใจบริบทในทัศนะของคนนอก ทั้งในแง่มุมมองของภาครัฐ วิชาการ นักออกแบบ นักวางผังเมือง นักพัฒนา เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโลกทัศน์เชิงเทคโนโลยีองค์ความรู้ ในการพัฒนาเมืองและชุมชน (๒) การทำความเข้าใจและเรียนรู้ชุมชน เพื่อให้เข้าใจ ความคิดความรู้สึก การเรียนรู้องค์ความรู้ของคนในชุมชนซึ่งเป็นกระบวนการที่จะทำให้

เกิดความรู้สึกเข้าใจ ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ (๓) การยืนยันในแนวคิดสมมติฐานกลยุทธ์ในการพัฒนาผ่านกระบวนการพูดคุยหารือร่วมกันระหว่างผู้ดำเนินการกับชุมชน เช่น การพูดคุยวางแผนชุมชนในตอนกลางคืน เพื่อการรับรู้ปัญหาและแสวงหาทางออกร่วมกัน กระบวนการเหล่านี้ก่อให้เกิดความเต็มใจในการร่วมแบ่งปันทรัพยากร การเสียสละ การย้ายปรับเปลี่ยนสถานที่ตั้งบ้านเรือน การย้ายไปอยู่ที่อยู่ชั่วคราว เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและความสำเร็จในการกระบวนการพัฒนา โดยตัวอย่างของการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จ อาทิ การจัดการขยะชุมชน การตั้งโรงบำบัดของเสียรวม การสร้างห้องอาบน้ำสาธารณะ การร่วมลงแรงหรือย้ายและสร้างบ้านใหม่ การทำความสะอาดคูคลอง การทำกิจกรรมเพื่อศิลปวัฒนธรรม การจัดถนนคนเดิน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จากกรณีศึกษาข้างต้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนแออัด จะเห็นได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด และเจ้าของที่ดิน เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดประสบความสำเร็จ โดยกรณีศึกษาแสดงให้เห็นแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดโดยผสมผสานวิธีการในด้านการจัดที่อยู่อาศัย การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน การพัฒนาคนและชุมชน การสร้างโอกาสในการทำงานและแหล่งงาน การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมีกรณีศึกษาแสดงให้เห็นแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ขั้นตอนการศึกษาปัญหาและความต้องการของชุมชน วางแผน การกำหนดแนวทางวิธีการในการแก้ไขปัญหา และการดำเนินการ ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน จนนำมาสู่ผลสำเร็จในการดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความต่อเนื่องในการให้ข้อมูลกับประชาชนเกี่ยวกับโครงการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการ กระบวนการ และวิธีการที่ประชาชนเห็นว่าเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของตนเอง การมีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาโดยผ่านการดำเนินการในรูปแบบการดำเนินการร่วมกันและประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหา และนำไปสู่การพัฒนาหาข้อตกลงร่วมกัน และจากกรณีศึกษาในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า ในหลายกรณีนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองและสังคมของชุมชน การพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ การฟื้นฟูและตระหนักในความสำคัญของสภาพแวดล้อม

๓. การพัฒนากรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัด ด้วยการมีส่วนร่วม

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดด้วยแนวคิดการมีส่วนร่วม สามารถพัฒนาไปสู่กรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดด้วยการมีส่วนร่วมได้ ดังนี้



แผนภาพที่ ๒ แนวคิดการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัด
ที่มา : จิตภา ธิรศิริกุล

Econ-Economic เศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาสถานะทางเศรษฐกิจของคนในชุมชนแออัด กล่าวคือ การสร้างความมั่นคงและยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจของคนในชุมชนแออัด รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถด้านความรู้ในการประกอบอาชีพ และทักษะ รวมทั้งการเข้าถึงทุนในการประกอบการ เพื่อให้คนเหล่านี้สามารถพึ่งตนเองและมีทางเลือกในการแสวงหาที่อยู่อาศัยภายนอกพื้นที่ หรือการพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองให้ดีขึ้นได้ เพราะในหลายกรณีการเกิดขึ้น การดำรงอยู่ และการขยายตัวของชุมชนแออัดมาจากเหตุปัจจัยในทางเศรษฐกิจ ทั้งจากการเป็นแหล่งงาน การเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยราคาถูกใกล้แหล่งงาน

ในเมือง และขีดจำกัดของคนในชุมชนที่ไม่สามารถแสวงหาที่อยู่อาศัยที่ดีกว่าภายนอกได้ เป็นต้น

Eco-Ecology สิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหาด้านมลภาวะในพื้นที่ชุมชนแออัด อาทิ ปัญหาขยะ ของเสีย ที่ขาดการจัดการจัดเก็บและกำจัดอย่างถูกวิธี ปัญหาน้ำเน่าเสียในคูคลอง อันเกิดจากการทิ้งขยะ และปล่อยน้ำเสียจากชุมชน เป็นต้น เพื่อให้เกิดการฟื้นฟูสภาวะทางกายภาพของพื้นที่ ทั้งในด้านพื้นดิน อากาศ และน้ำ เพื่อพัฒนาสู่การเป็นชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญในด้านสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ ไม่เป็นพิษต่อผู้อยู่อาศัย นอกจากการฟื้นฟูแก้ไขปัญหามลภาวะในทางกายภาพแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างสำนึกในการรับผิดชอบต่อสภาวะแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อตนเองและสังคมโดยรวม เพราะแม้ว่าจะมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยทางกายภาพ แต่หากขาดจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมกันของสังคม ก็อาจนำไปสู่ปัญหาของมลภาวะในรูปแบบอื่นๆ ที่แตกต่างออกไป อาทิ ปัญหาการทิ้งขยะลงจากอาคารชุด การทิ้งขยะในพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น

Soc-Social สังคม การพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมน่าอยู่ ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยการแก้ไขสภาพแวดล้อมทางกายภาพเพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนสำนึกและพฤติกรรมของคนในชุมชนร่วมกันในการสร้างสภาวะทางสังคมที่น่าอยู่ อาทิ คนในชุมชนมีจิตอาสา มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม ชุมชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะทางด้านสุขภาพ การศึกษา การพัฒนาตนเอง และปราศจากปัญหาสังคม และอาชญากรรม

PP- People Participation การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน ในการพัฒนาแก้ไขปัญหามลภาวะในหลายประเทศ อาทิ ประเทศอินเดีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศบังกลาเทศ ความสำเร็จของการแก้ไขปัญหามาจากการดึงเอาชุมชนเข้ามาเป็นส่วนร่วมของกระบวนการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้สะท้อนปัญหาของตนเอง ซึ่งมีนัยยะที่กว้างขวางและซับซ้อนกว่า ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยอันเป็นปัญหาทางกายภาพ ซึ่งสอดคล้องกับกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่าด้วย “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” การแก้ไขปัญหามลภาวะและการพัฒนาชุมชนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของการพัฒนาจนถึงขั้นตอนสุดท้าย เพื่อที่การพัฒนานอกจากจะสามารถตอบสนองตรงตามความต้องการ หรือแก้ไขปัญหามาได้ตรงจุด อาทิ การสำรวจจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการที่อยู่อาศัย และสำรวจความต้องการในด้านการจัดรูปแบบที่อยู่อาศัยและ

สภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัย เป็นต้น กระบวนการมีส่วนร่วมยังช่วยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ ประสานงานระหว่างภาครัฐและประชาชน เพื่อให้ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินการเป็นไปอย่างราบรื่น ปราศจากอุปสรรค และการต่อต้าน อันเกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจ และการมีทัศนคติเชิงปฏิกิริยาต่อกัน

Phy-Physical การพัฒนาทางกายภาพ ในด้านที่อยู่อาศัย และสภาวะแวดล้อม บริเวณที่อยู่อาศัย การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด นอกจากจะแก้ไขสภาพทางกายภาพ ซึ่งมีลักษณะที่ไม่น่าดู ไม่ถูกสุขลักษณะอนามัยแล้ว การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมโดยรอบให้มีความน่าดู ยังเป็นสิ่งจำเป็นในการยกระดับคุณภาพชีวิต และจิตใจของผู้อยู่อาศัย ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการเป็นชุมชนน่าอยู่

กล่าวโดยสรุป ในการพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดควรอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในการแก้ไขปัญหาลักษณะที่มีการบูรณาการ มุมมองในหลากหลายมิติ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม การพัฒนาทางกายภาพ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งการให้ข้อมูลกับประชาชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญห และนำไปสู่การพัฒนาหาข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีความสอดคล้องกับสาเหตุและสภาพของปัญหา และเพื่อให้เกิดความหลากหลายของแนวทางวิธีการในการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน และเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับคนในชุมชน ชุมชน และสังคมโดยรวม



บรรณานุกรม

- เจมส์ แอล เครย์ตัน. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม**. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท. ๒๕๕๑.
- ปฐมา หุ่นรักวิทย์. **การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๔๔.
- วรเดช จันทรศร. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ : บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด, ๒๕๕๔.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. **การพัฒนาชุมชนแบบจัดการ**. กรุงเทพฯ : เอมี่เทรตติ้ง, ๒๕๔๑.
- Risianto, Antonio Ishmael. **Integrated Slum Redevelopment with A Heart Mojosongo, Solo, Central Java, Indonesia**. Available from : <http://faculty.washington.edu/jhou/rim/2004/papers/AntonioRisianto.pdf> [February 5, 2011]
- Siddique, Quamrul Islam. **Case Study on a Slum Improvement Project in Dhaka Metropolitan City**. Available from : http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_infrastructure/pdf_shelter_settlements/HABITAT_BestPractice_Slum_Improvement_Dhaka.pdf [February 5, 2011]
- Verma, Gita Dewan. **Indore's slum project a worm's eye view from the ground**. Available from : <http://www.bestpractices.org/learning/casestudies/indore.pdf> [February 5, 2011]
- World Bank. **Cities Alliance for Cities Without Slum Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale are welcome**. Available from : <http://web.mit.edu/urbanupgrading/sponsor/ActionPlan.pdf> [February 5, 2011]



รัฐสภาตามระบบเวสต์มินสเตอร์ (Parliamentary Westminster System)

รองศาสตราจารย์ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง *

บทคัดย่อ

ระบบเวสต์มินสเตอร์เป็นรูปแบบการปกครองระบบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภาในระบบการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร

ระบบเวสต์มินสเตอร์นอกจากจะเป็นกระบวนการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติของสหราชอาณาจักรแล้ว ยังเป็นกระบวนการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติของประเทศเครือจักรภพและอดีตประเทศเครือจักรภพด้วย

องค์อธิปัตย์หรือประมุขแห่งรัฐเป็นผู้ถืออำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญและอำนาจสำรองอีกจำนวนหนึ่ง แต่หน้าที่หลักประจำนั้น ยังคงเป็นหน้าที่ในทางพิธีการ

หัวหน้าฝ่ายบริหารเรียกว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งที่หนึ่ง นายกรัฐมนตรี จะได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขแห่งรัฐ ตามประเพณีรัฐธรรมนูญแล้วผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องได้รับจากเสียงส่วนมากของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

* คณบดีคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สมาชิกของคณะรัฐมนตรีโดยรวมจะต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อนโยบายของรัฐบาล
มติคณะรัฐมนตรีทุกเรื่องจะออกโดยฉันทามติ อย่างไรก็ตามการลงมติออกเสียงในการประชุม
คณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นน้อยมาก รัฐมนตรีทุกคนในที่ประชุมคณะมนตรีต้องให้การสนับสนุน
นโยบายของรัฐบาลต่อสาธารณชน โดยปราศจากข้อสงวนส่วนตัว

สภาล่างแห่งรัฐสภามีความสามารถล้มล้างรัฐบาลได้โดยวิธี “การปิดกั้น”
งบประมาณแผ่นดิน การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเพื่อบังคับรัฐบาลให้เข้าร่วมในการเลือกตั้ง
ทั่วไปครั้งใหม่ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอาจถูกยุบและการเลือกตั้งจะมีขึ้นในเวลาใดก็ได้

ประเทศที่ยังคงใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ในปัจจุบันมี ๓๐ ประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร
ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา อินเดีย ไอร์แลนด์ อิสราเอล จาไมกา มาเลเซีย
มอลต้า เป็นต้น

คำสำคัญ

ระบบเวสต์มินสเตอร์ ระบบวอซท์มินสเตอร์ ประเทศเครือจักรภพ ประมุขของรัฐ
ในทางพิธีการ พระราชอำนาจสำรอง ความสง่างาม ความมีประสิทธิภาพ ระบบผู้แทนผสม
ฝ่ายค้านผู้จงรักภักดีสูงสุดของสมเด็จพระราชินี คณะรัฐมนตรีฝ่ายค้านและผู้จงรักภักดีอย่าง
เป็นทางการ

Abstract

The Westminster System is a democratic parliamentary system of government
modelled after the politics of the United Kingdom.

The system is a serie of procedur for operating a legislature. It is used not only
in the United Kingdom but in the national legislature of most Commonwealth and
ex-Commonwealth nations.

A sovereign or head of state who is constitutional holder of executive power
and holds numerous reserve power, but whore daily duties mainly consist of performing
ceremonial functions.

A head of executive, khown as the prime minister (MP), premier or first
minister. While the head of government is appointed by the head of state, the

constitutional convention is that the person appointed must be supported by the majority of elected Members of Parliament.

Members of the cabinet are collectively seen as responsible for government policy. All cabinet decisions are made by consensus, a vote is rarely taken in a Cabinet meetings. All ministers in the Cabinet must support the policy of government publicly regardless of any private reservation.

A low house of parliament with an ability to dismiss a government by blocking supply for rejecting a budget, passing a motion of no confidence and a government to be forced into a new general election A parliament which can be dissolved and elections called at anytime.

The current countries that use the theme of the Westminster system including 30 countries, example the United Kingdom, Australia, New Zealand, Canada, India, Ireland, Israel, Jamaica, Malaysia, Malta etc.

Key words

Westminster System, Washminster System the Commonwealth of nations, a ceremonial figure-head, Royal reserve power, dignified, efficient, Mixed Member Proportion (MMP), Her Majesty's the Most Loyal Opposition and the Official Loyal Opposition Shadow Cabinet.

ระบบเวสต์มินสเตอร์เป็น “รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภา” (Democratic parliamentary system of government modeled) ในระบบการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร (the United Kingdom)

คำว่า ระบบเวสต์มินสเตอร์ นั้นมาจากชื่อของพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (the Palace of Westminster) อันเป็นที่ตั้งของรัฐสภาสหราชอาณาจักรในกรุงลอนดอน

ระบบเวสต์มินสเตอร์ นอกจากเป็นกระบวนการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติของสหราชอาณาจักรแล้ว ยังเป็นกระบวนการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติของประเทศเครือจักรภพ (Commonwealth of nations) และอดีตประเทศเครือจักรภพด้วย

ระบบเวสต์มินสเตอร์เริ่มใช้ในประเทศเครือจักรภพเป็นครั้งแรกในประเทศแคนาดาในปี ค.ศ. ๑๘๕๘ และต่อมาใช้ใน ๖ อาณานิคมของเครือรัฐออสเตรเลียในปี ค.ศ. ๑๘๕๕ และ ๑๘๙๐^๑

๑. ลักษณะสำคัญ (Key characteristics) ของระบบเวสต์มินสเตอร์

๑.๑ องค์อธิปัตย์ (sovereign) หรือประมุขแห่งรัฐ (head of state) นอกจากจะเป็นผู้ถือ “อำนาจบริหาร” (executive power) แล้วยังเป็นผู้ถือ “อำนาจสำรอง” (reserve powers) อีกมากมาย แต่ในปัจจุบันประมุขแห่งรัฐคงเป็นเพียงหลักในพิธีการของรัฐ (ceremonial) ดังเช่น สมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ ๒ หรือประธานาธิบดีของหลายประเทศ ตลอดจนผู้ว่าการรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดีย เป็นต้น

๑.๒ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (head of executive) ได้แก่ นายกรัฐมนตรี (the prime minister หรือ premier) ได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขแห่งรัฐภายใต้กติกาทางรัฐธรรมนูญที่ยึดถือว่าบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (the majority of elected member of Parliament) หรือเป็นบุคคลที่ได้รับเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากพรรคเดียวกัน (the same party) บุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคนั้นจะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี^๒

^๑ http://en.wikipedia.org/wiki/Westminster_System เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๒๒/๗/๒๐๑๑

^๒ http://www.oba.org/En/cc-en_newsletter-en/v.13_n1.asp.Article_3 เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๒๒/๗/๒๐๑๑

๑.๓ โดยพฤตินัย (de facto) ฝ่ายบริหาร (Executive branch) จะประกอบด้วย สมาชิกสภานิติบัญญัติระดับสูงทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ด้วย ภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรี

๑.๔ มีผู้นำฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ (the Official Opposition) ในสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่เป็นระบบพรรคการเมืองหลายพรรค (Multi-Parties system)

๑.๕ สภานิติบัญญัติจะเป็นรูปแบบตาม “ระบบสภาคู่” หรือ “ระบบสองสภา” (bicameral system) ยกเว้นประเทศนิวซีแลนด์ที่ใช้ “ระบบสภาเดียว” (Unicameral system)

สมาชิกสภานิติบัญญัติในระบบเวสต์มินสเตอร์ส่วนใหญ่จะได้รับการเลือกตั้งจาก เขตเลือกตั้ง (Constituencies) โดยวิธีเลือกตั้งตามระบบเสียงข้างมากหรือระบบที่เรียกว่าผู้ได้รับ คะแนนสูงสุดจะได้รับตำแหน่ง (the first-past-the post-FPP) ยกเว้นในกรณีประเทศนิวซีแลนด์ ภายหลังการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติปฏิรูปการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๗๕” (Election Reform Act 1975) ได้ใช้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบผสม คือ ใช้รูปแบบการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งแบบ เสียงข้างมาก (FPP) และระบบสัดส่วน (Proportional representation-PR) ระบบการเลือกตั้ง สมาชิกสภานิติบัญญัติของนิวซีแลนด์จึงถูกเรียกว่าเป็น “ระบบผู้แทนแบบผสม” (Mixed Member Proportion-MMP) ในขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียใช้ “ระบบออกเสียงพิเศษ” หรือเรียก อีกอย่างหนึ่งว่า “ระบบออกเสียงตามความพึงพอใจ” (Preferential Voting-PV)

๑.๖ สภาผู้แทนราษฎรสามารถล้มล้างรัฐบาลได้โดยวิธีการ

(๑) โดยวิธีการปิดกั้น (blocking supply) งบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ประจำปี

(๒) โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ (a motion of no confidence) เพื่อให้รัฐบาล พ่ายแพ้และนำไปสู่การเลือกตั้งทั่วไปใหม่

๑.๗ สภาผู้แทนราษฎรอาจถูกยุบ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ในเวลาใด ก็ได้

วิธีการดำเนินงานในรัฐสภาภายใต้ระบบเวสต์มินสเตอร์นี้มีรากฐานกำเนิดจากแนว ปฏิบัติ (practices) และบรรทัดฐาน (precedent) ของรัฐสภาสหราชอาณาจักรที่ถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์ อักษร (Unwritten constitution) ซึ่งในขณะที่ประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์จะมี รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ยกเว้นประเทศนิวซีแลนด์ที่รัฐธรรมนูญอยู่ในรูปแบบสนธิสัญญา เช่น สนธิสัญญาไวทังกิ (Waitangi Treaty) ที่เป็นข้อตกลงร่วมระหว่างสหราชอาณาจักรและ นิวซีแลนด์ หรือรัฐธรรมนูญอยู่ในรูปแบบพระราชบัญญัติ (Acts) ซึ่งไม่ได้มีการรวบรวม รัฐธรรมนูญเหล่านั้นไว้เป็นประมวลรัฐธรรมนูญเป็นฉบับ ๆ (Uncodified Constitution)

๒. การดำเนินงาน (Operation) ในระบบเวสต์มินสเตอร์

๒.๑ กระบวนการดำเนินงานภายใต้ระบบเวสต์มินสเตอร์นั้น เป็นเรื่องค่อนข้างสลับซับซ้อน โดยปกติแล้วประมุขของรัฐไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ สมเด็จพระราชินีหรือประธานาธิบดีนั้น คงเป็นประมุขของรัฐในทางพิธีการ (a ceremonial figure-head) และโดยนิตินัย (de jure) นั้น ประมุขแห่งรัฐเป็นที่มาของอำนาจบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ (de facto) ประมุขแห่งรัฐไม่ได้ใช้อำนาจบริหารแต่อย่างใด

๒.๒ หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรี จะเรียกว่า prime minister หรือ premier นั้น ได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่รัฐบาลไม่ผ่านความไว้วางใจหรือสภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธกฎหมายสำคัญ หรืองบประมาณรายจ่ายแผ่นดินประจำปี รัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่

๒.๓ อำนาจบริหารภายใต้ระบบเวสต์มินสเตอร์เป็นภารกิจของคณะรัฐมนตรี ในสหราชอาณาจักรในทางทฤษฎี อำนาจอธิปไตยถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถืออำนาจบริหาร และพบว่า นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจบริหารอย่างมี "ประสิทธิภาพ"

ส่วนในประเทศสาธารณรัฐอื่น ๆ ตามระบบเวสต์มินสเตอร์ เช่น อินเดีย ประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารโดยนิตินัย มีนายกรัฐมนตรีและสภารัฐมนตรี (the Council of Ministers) เป็นองค์กรฝ่ายบริหารโดยพฤตินัย แต่อย่างไรก็ดี นายกรัฐมนตรีจะต้องขออนุญาตจากประธานาธิบดีอินเดียในการดำเนินงานอำนาจบริหาร หรือในสหราชอาณาจักรนั้น นายกรัฐมนตรีประสงค์จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ได้นั้น ตามรัฐธรรมนูญประเพณีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุมัติจากสมเด็จพระราชินี ในส่วนของการแต่งตั้งรัฐมนตรี อำนาจในการแต่งตั้งถอด การประกาศสงคราม การส่งทูตลงนามในสนธิสัญญา ล้วนแต่เป็น "พระราชอำนาจพิเศษ" (Royal prerogative) ของสมเด็จพระราชินี

๒.๔ องค์อธิปัตย์ของอังกฤษ (British sovereign) นั้น เป็นระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ทำให้สมเด็จพระราชินี หรือพระมหากษัตริย์จะทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยกเว้นในยามวิฤกติ สมเด็จพระราชินีหรือพระมหากษัตริย์สามารถทรงใช้ "พระราชอำนาจสำรอง" (Reserve power)

ประเพณีปฏิบัติข้างต้น ยังคงใช้ในประเทศอื่นที่ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์อันเป็นผลจากอิทธิพลของสหราชอาณาจักรในการปกครองอาณานิคมเดิมในประเทศเครือจักรภพ (Commonwealth Reams) เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีภาระผูกพันที่จะขออนุญาตจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor General) ในกรณีนี้

นายกรัฐมนตรีต้องการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับ ประเพณีปฏิบัติในสหราชอาณาจักร

นอกจากนั้นแล้วประเพณีปฏิบัติข้างต้นยังคงยึดถือปฏิบัติใน “ประเทศเครือจักรภพสาธารณรัฐ” (Commonwealth Republics) อื่น ๆ ด้วย เช่น อินเดีย ทรินิแดด และโตบาโก

๒.๕ ในระบบเวสต์มินสเตอร์นั้น ประมุขของรัฐมักจะเข้าประชุมร่วมกับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการให้คำปรึกษาและคำตักเตือนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี การปฏิบัติดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในสหราชอาณาจักรและอินเดีย ในสหราชอาณาจักรนั้น สมเด็จพระราชินีจะประชุมลับร่วมกับนายกรัฐมนตรีเป็นประจำทุกสัปดาห์เพื่อหารือเรื่องนโยบายภาครัฐ เช่นเดียวกันกับการประชุมลับร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีในอินเดีย

๒.๖ ประมุขของรัฐนั้นในทางทฤษฎีถือว่าเป็นฝ่ายบริหารที่ “ทรงครองราชย์แต่ไม่ได้ทรงปกครอง” (reigns but not rule) วลีคำนี้ หมายความว่า บทบาทของประมุขของรัฐนั้นปกครองในนามพิธีการทั่ว ๆ ไป และไม่เป็นผลต่อสถาบันฝ่ายบริหาร

หลักการข้างต้นได้กำเนิดขึ้นในสหราชอาณาจักรในรัชสมัยพระเจ้าจอร์จที่ ๑ แห่งบริเตนใหญ่ (King George I of the Great Britain) ซึ่งทรงครองราชย์ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๑๔-๑๗๒๗ ซึ่งพระองค์ทรงมอบอำนาจบริหารบางอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เช่นเดียวกับกรณีของกษัตริย์ราชวงศ์ฮาโนเวอร์ (the monarch of Hanover) ในเยอรมนี ทำให้เกิดหลักการที่ว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีใช้อำนาจในนามของพระมหากษัตริย์”

แนวความคิดและหลักการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากหนังสือชื่อ “รัฐธรรมนูญอังกฤษ” (the English Constitution) ซึ่งแต่งโดยวอลเตอร์ เบ็ทซอท (Walter Bagehot) ในปี ค.ศ. ๑๘๖๖ ซึ่งเบ็ทซอทได้กระตุ้นและเน้นให้เห็นถึง “ความสง่างาม” (dignified) และควมมีประสิทธิภาพ” (efficient) ของคณะรัฐมนตรี

โดยเบ็ทซอทสรุปได้ว่า พระกษัตริย์ควรจะเป็นจุดรวมศูนย์ (focal point) ของประเทศ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีควรเป็น “ผู้ตัดสินใจ” ในการใช้อำนาจบริหารแทนพระมหากษัตริย์

๓. บทบาทของประมุขของรัฐ (Role of the head of State) ในระบบเวสต์มินสเตอร์

ประมุขของรัฐหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเป็นผู้เชิญให้หัวหน้าพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล สำหรับในสหราชอาณาจักร

อาณาจักรนั้นรู้จักในคำว่า “จูบพระหัตถ์” (Kissing hands) อีกทั้งการยุบสภาที่ดี การประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก็ดี เกิดขึ้นจากการประชุมร่วมระหว่างประมุขของรัฐและนายกรัฐมนตรีเสมอ

พระมหากษัตริย์ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือประธานาธิบดีในฐานะเป็นประมุขของรัฐอาจใช้ “พระราชอำนาจสำรอง” (Royal reserve powers) ได้ในกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติ เช่น กรณีวิกฤติรัฐธรรมนูญในเครือรัฐออสเตรเลียในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ และกรณี king-Byng Affair ในแคนาดาในปี ค.ศ. ๑๙๒๖

๔. รัฐบาลคณะรัฐมนตรี (Cabinet government) ในระบบเวสต์มินสเตอร์

ในหนังสือชื่อ “รัฐธรรมนูญอังกฤษ” (the English Constitution) ของวอลเตอร์ เบ็ทฮอต เบ็ทฮอตได้แบ่งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไว้สองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นส่วนแห่ง “ความสง่างาม” ที่เป็นส่วนที่เป็นเพียง “สัญลักษณ์” (Symbolic) ในขณะที่ส่วนที่สองเป็นส่วนแห่ง “ความมีประสิทธิภาพ” เป็นส่วนของการทำงานที่ทำได้จริง จึงเป็นส่วนที่เรียกว่า “ความมีประสิทธิภาพของการทำงานของรัฐบาลคณะรัฐมนตรี”^๓

๔.๑ สมาชิกของคณะรัฐมนตรีโดยรวมจะร่วมกันรับผิดชอบต่อนโยบายของรัฐบาล (government policy) มติคณะรัฐมนตรีออกโดย “ฉันทามติ” (consensus) อย่างไรก็ตาม การออกเสียงลงมติในการประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นเกิดขึ้นน้อยมาก

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทั้งหมดตลอดจนรัฐมนตรีอ่อนอาวุโส (junior ministers) จะต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลต่อสาธารณชน โดยปราศจากความเห็นแตกต่าง (dissidence) ส่วนตัว ทั้งนี้ถ้าหากแสดงความเห็นชอบเป็นอย่างอื่นอาจจะถูกปรับออกจากคณะรัฐมนตรี “การปรับคณะรัฐมนตรี” ถือว่าเป็น “อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional power) ของนายกรัฐมนตรีที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการควบคุมรัฐบาลตามระบบเวสต์มินสเตอร์

๔.๒ ในทางทฤษฎี “ระบบรัฐบาลคณะรัฐมนตรี” นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อกรกระทำของหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงที่รับผิดชอบ และในกรณีเกิดความผิดพลาดในการบริหารงานในกระทรวง รัฐมนตรีว่าการต้องแสดงความรับผิดชอบต่อกรลาออกจากตำแหน่ง

^๓ รายละเอียดดู Walter Bagehot, *The English Constitution*, 1876, ISBN 0-521-46535-4.

๕. พรรคฝ่ายค้านที่เป็นทางการ (the Official Opposition)

พรรคการเมืองที่มีที่นั่งลำดับรองลงมาในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกพรรคไม่ได้เป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านในฐานะ “ฝ่ายค้านผู้จงรักภักดีสูงสุดของสมเด็จพระราชินี” (Her Majesty’s the Most Loyal Opposition) หรือที่เรียกในภาษาสามัญว่า “ฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ” (the Official Opposition) จะทำหน้าที่ที่เป็นกระจกเงาสสะท้อนการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ ในนาม “คณะรัฐมนตรีฝ่ายค้านเงาที่จงรักภักดีอย่างเป็นทางการ” (the Official Loyal Opposition Shadow Cabinet (United Kingdom)) หรือที่เรียกในภาษาสามัญว่า “คณะรัฐมนตรีเงา” (Shadow Cabinet)

๖. รัฐสภาตามระบบสภาคู่และสภาเดี่ยว (Bicameral and Unicameral parliaments)

ในระบบเวสต์มินสเตอร์ สมาชิกรัฐสภาบางคนได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (Popular vote) ในขณะที่สมาชิกบางคนมาจากการแต่งตั้ง (nominated) โดยพื้นฐานของระบบเวสต์มินสเตอร์ รัฐสภา (Parliament) จะประกอบด้วย “สภาล่าง” (Lower house) หรือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาหลักในฐานะที่เป็นตัวแทนเจตจำนงร่วมของประชาชน แต่ในหลายประเทศรัฐสภาจะประกอบด้วยสภาขนาดเล็กอีกสภาหนึ่งเรียกว่า “สภานบน” (Upper house) หรือวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกของสภานบนที่มีที่มาจากหลากหลายวิธี เช่น

๖.๑ โดยพฤตินัย (de facto) ตัวแทนของคณะรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งในวุฒิสภาได้ เช่น วุฒิสภาของแคนาดา

๖.๒ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เช่น วุฒิสภาของเครือรัฐออสเตรเลีย

๖.๓ มาจากการเลือกตั้งโดยรัฐบาลของชาติย่อย (มลรัฐ) (Sub-national government) ในรัฐรวม (Composit States) เช่น ราชยสภา (Rajya Sabha) ในอินเดีย

๖.๔ สมาชิกที่มีมาโดยการสืบสายโลหิตและโดยตำแหน่งชั้นสูง เช่น สมาชิกสภาขุนนาง (House of Lords) ของสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักรนั้น สภาล่างถือว่าเป็น “องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative body) ที่แท้จริง ในขณะที่สภานบน (สภาขุนนาง) เป็น “องค์กรของความยับยั้งชั่งใจ” ในวิธีปฏิบัติ นั้น การใช้สิทธิหรืออำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น สภานบนจะทำหน้าที่เป็น “องค์กรให้คำปรึกษาแก่สภาล่าง” แต่ในบางประเทศที่ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ สภานบนมีอำนาจกว้างขวางพอ ๆ กับสภาล่าง เช่น วุฒิสภาของเครือรัฐออสเตรเลียและวุฒิสภาของแคนาดา

ในบางประเทศที่ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดี่ยว (Unicameral parliament) เช่น

๑) ในนิวซีแลนด์ ได้ยกเลิกสภาบน คงเหลือสภาล่างสภาเดียว

๒) ในประเทศมอลต้า (Malta) และปาปัว นิวกินี (Papua New Guinea) ไม่เคยมีการจัดตั้งสภาบนเลย

ในประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย ระบบการปกครองได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ ผสมกับประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติของระบบเวสต์มินสเตอร์ ทำให้เครือรัฐออสเตรเลียจึงมีระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในฐานะ “ตัวแทน” ของมลรัฐ เช่นเดียวกับวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

ถึงแม้ว่าระบบการปกครองของเครือรัฐออสเตรเลียมีสภาล่างด้วยนั้น แต่ระบบการปกครองของเครือรัฐออสเตรเลียยังคงต้องอาศัยความสนับสนุนจากวุฒิสภา ซึ่งถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่เดียวกันวุฒิสภาออสเตรเลียเป็นองค์กรที่ทรงพลังทางการเมือง เช่นเดียวกับวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ความเชื่อเรื่องนี้จะแสดงออกโดย “ชื่อสัพยอก” ที่เรียกขานระบบเวสต์มินสเตอร์ในเครือรัฐออสเตรเลียว่าเป็น “ระบบวอชมินสเตอร์” (The Washminster)^๕ คำว่า “Wash” แปลว่า “การซักล้าง” เชื่อมกับคำว่า “Minster” อันสะท้อนให้เห็นถึงระบบตรวจสอบทางการเมืองที่เข้มแข็งของวุฒิสภาออสเตรเลียนั่นเอง

๗. บทวิจารณ์ (Criticisms) ระบบเวสต์มินสเตอร์

๗.๑ นายกรัฐมนตรีในระบบเวสต์มินสเตอร์มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์เสมอว่ามีอำนาจมากเกินไป ทั้งนี้เพราะสมาชิกในคณะรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระไม่มากนักในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะ “ความเห็นแย้ง” (dissenting opinions) กับนโยบายรัฐบาล เพราะสมาชิกในคณะรัฐมนตรีอาจจะถูกบีบบังคับให้ลาออกจากตำแหน่ง

๗.๒ คณะรัฐมนตรีในระบบเวสต์มินสเตอร์มีแนวโน้มที่จะประกอบด้วย “องค์ประมุข” ขนาดใหญ่ โดยมีหัวหน้าคณะรัฐมนตรี (Chief of Cabinet) หรือนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจและอิทธิพลอย่างมากในรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาอาจลอบบีตำแหน่งบางตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีในกรณีที่พรรคการเมืองที่เขาสังกัดอยู่เป็นรัฐบาล

๗.๓ รัฐบาลในระบบเวสต์มินสเตอร์ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะไม่ยึดถืออย่างเคร่งครัดใน “ประเพณีของการแบ่งแยกอำนาจ” (traditional of separation of powers)

^๕ Thomas Elaine, “The Washminster mutation”, in **Responsible Government in Australia**. P. Weller and D. Jaensch, Drummoud (eds), (Richmond,1980) p. 210

ในลักษณะระบบรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ ถึงแม้ว่าประมุขของรัฐไม่ว่าจะเป็นสมเด็จพระราชินี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือประธานาธิบดี จะมีอำนาจให้มีการ “ตรวจสอบ” (Check) การปฏิบัติงานนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติแล้วประมุขแห่งรัฐยังคงถูกถือว่าเป็นเพียง “ประมุขแต่ในนาม” (figure-head) ที่ไม่ได้ถูกคาดหวังว่าจะแทรกแซงอย่างแข็งขันในเรื่องทางการเมืองแบบวันต่อวัน ในขณะที่เดียวกันนายกรัฐมนตรียังคงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี ผู้พิพากษาและข้าราชการระดับสูงอื่น ๆ

แต่ต้องตั้งข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ว่า ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีในระบบเวสต์มินสเตอร์จะทรงอิทธิพลทางการเมืองมากก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีในระบบนี้จะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป ตลอดจนความสมดุลของความต้องการของสมาชิกพรรคที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรค หรือในกรณีที่จะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีจะต้องพึงสนใจในความพึงพอใจของพรรคร่วมรัฐบาลและความคิดเห็นของพรรคฝ่ายค้านด้วยเช่นกัน

๗.๔ ภัยคุกคามของรัฐบาลในระบบเวสต์มินสเตอร์อีกประการหนึ่งก็คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ฉะนั้นรัฐบาลจะต้องทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ออกเสียงเป็นปฏิปักษ์ต่อพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเสียเอง

๗.๕ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ นโยบายของรัฐบาลนั้นจะถูกจัดทำขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี โดยไม่คำนึงถึงความคิดเห็น ความต้องการของสมาชิกรัฐสภา สิ่งที่สมาชิกรัฐสภาจะกระทำได้เพียงอย่างเดียวก็คือ การบังคับรัฐบาลให้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งทำได้เพียงข้อมูลแต่บางชิ้นเท่านั้น

๘. ประเทศที่ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ในปัจจุบัน (Current countries)

(เรียงตามอักษรภาษาอังกฤษ)

- ๑) แอนติกาและบาร์บูดา (Antigua and Barbuda)
- ๒) ออสเตรเลีย (Australia)
- ๓) บาฮามาส (Bahamas)
- ๔) เบอรัมวดา (Bermuda)
- ๕) บังกลาเทศ (Bangladesh)
- ๖) บาร์บาโดส (Barbados)
- ๗) เบลีซ (Belize)

- ๘) แคนาดา (Canada)
- ๙) โดมินีกา (Dominica)
- ๑๐) เกรเนดา (Grenada)
- ๑๑) อินเดีย (India)
- ๑๒) ไอร์แลนด์ (Ireland)
- ๑๓) อิสราเอล (Israel)
- ๑๔) จาไมกา (Jamaica)
- ๑๕) มาเลเซีย (Malaysia)
- ๑๖) มอลต้า (Malta)
- ๑๗) มอริเชียส (Mauritius)
- ๑๘) นาอูรู (Nauru)
- ๑๙) นิวซีแลนด์ (New Zealand)
- ๒๐) ปากีสถาน (Pakistan)
- ๒๑) ปาปัวนิวกินี (Papua New Guinea)
- ๒๒) เซนต์คิตส์ และเนวิส (Saint Kitts and Nevis)
- ๒๓) เซนต์ลูเชีย (Saint Lucia)
- ๒๔) สิงคโปร์ (Singapore)
- ๒๕) เซนต์วินเซนต์ และเกรนาดีนส์ (Saint Vincent and the Grenadines)
- ๒๖) หมู่เกาะโซโลมอน (Solomon Islands)
- ๒๗) ตรินิแดด และโทบาโก (Trinidad and Tobago)
- ๒๘) ตูวาลู (Tuvalu)
- ๒๙) สหราชอาณาจักร (United Kingdom)
- ๓๐) เบอรัมวดา (Bermuda) และ
- ๓๑) วานูอาตู (Vanuatu)

๙. ประเทศที่เคยใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ (Former countries)

๑) สหภาพแอฟริกาใต้ (Union of South Africa) ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๑๐-๑๙๖๑ และเมื่อเปลี่ยนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (the Republic of South Africa) ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๑-๑๙๘๓ ต่อมาภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๓ ได้ยกเลิกระบบเวสต์มินสเตอร์

- ๒) ซิมบับเว (Zimbabwe) ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๐-๑๙๘๗ และภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๗ ได้ยกเลิกระบบเวสต์มินสเตอร์
- ๓) ไนจีเรีย (Nigeria) ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ภายหลังการสิ้นสุดของอาณานิคมอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ และสิ้นสุดระบบเวสต์มินสเตอร์ในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ เมื่อไนจีเรียกลายเป็นประเทศสาธารณรัฐ
- ๔) ศรีลังกา (Ceylon) ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ถึง ค.ศ. ๑๙๗๒ และศรีลังกา (Sri Lanka) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ถึง ค.ศ. ๑๙๗๘ และสิ้นสุดระบบเวสต์มินสเตอร์ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ เมื่อศรีลังกาเปลี่ยนเป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential System)
- ๕) พม่า (Burma) ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์เมื่อได้รับเอกราชในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ จนถึง ค.ศ. ๑๙๖๒ และถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร (Military Coup d'état) ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒
- ๖) กิอานา (Guyana) ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ถึง ค.ศ. ๑๙๗๐ และสิ้นสุดลงเมื่อเปลี่ยนเป็นระบบประธานาธิบดีในปี ค.ศ. ๑๙๘๐
- ๗) เคนย่า (Kenya) ใช้ระบบเวสต์มินสเตอร์ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ถึง ค.ศ. ๑๙๖๔
- ๘) เนปาล (Nepal) ยกเลิกระบบเวสต์มินสเตอร์เมื่อมีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (the Constituent Assembly) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘



บรรณานุกรม

Bagehot, Walter, **the English Constitution**, 1876, ISBN 0521-446535

Elaine, Thomas, **"The Washminster mutation"**, in **Responsible Government in Australia**,
P.Weller and D. Jaensch, Dremmond (eds), Richmond, 1980

<http://en.www.oba.org./En/ccd-ere/newletter-en/v13 n1asp>. Article 3 เข้าถึงข้อมูลเมื่อ
๒๒/๗/๒๐๑๑

[http://en.wikipedia.org/wiki/Westminster System](http://en.wikipedia.org/wiki/Westminster_System) เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๒๒/๗/๒๐๑๑

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)
ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับ
เดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่ง
วารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย.....
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด
รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
ในนาม **ผู้จัดการรัฐสภาสาร**

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>