



ISSN 0125-0957



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน-ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๔



## ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ  
นางสาวโสเมอษา บุรณะเหตุ

## บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

## กองบรรณาธิการ

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

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์อิวชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด



# รัฐสภา

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภา

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภา จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# វិទ្យាស្ថាន





## บทบรรณาธิการ

ท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ระลอกแล้วระลอกเล่า ไม่เพียงแต่จะสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลแก่ภาคธุรกิจต่าง ๆ อย่างถ้วนทั่วเท่านั้น หากแต่ยังคร่าชีวิตประชากรทั่วโลกจำนวนมากมาเป็นประวัติการณ์อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ส่งผลให้วิถีชีวิตของผู้คนต้องมีการปรับตัวขนานใหญ่เพื่อรับมือกับภัยร้ายแรงของโรคอุบัติใหม่ครั้งนี้อย่างหวาดหวั่นพรั่นพรึง

การค้นพบวัคซีนที่ได้ชื่อว่าเป็นยาขานเอกที่จะมาช่วยชาวโลกทั้งมวลสร้างภูมิคุ้มกันโรคระบาดครั้งนี้ จึงนับเป็นข่าวที่น่ายินดีและสร้างความหวังให้กับผู้คนจำนวนมากไม่น้อยไม่ต้องหวาดกลัวกับความรุนแรงของโรคนี้อีกต่อไป แต่การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ติดเชื้อภายในประเทศอย่างรวดเร็ว ประกอบกับข่าวการแพร่ระบาดครั้งใหม่ของโควิดสายพันธุ์เดลต้าพาลัส ซึ่งขณะนี้ได้กลายเป็นสายพันธุ์หลักที่แพร่ระบาดไปทั่วโลก อีกทั้งแพร่เชื้อได้ง่ายกว่าโควิด-๑๙ สายพันธุ์เดลต้า ขณะที่ไทยก็พบผู้ติดเชื้อโควิดสายพันธุ์ดังกล่าวมาตั้งแต่วันที่ ๒๕๖๔ ซึ่งข่าวดังกล่าวสร้างความวิตกกังวลเป็นอย่างมากแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จนหลายคนตั้งคำถามว่า ประเทศไทยเรามีความพร้อมมากน้อยเพียงใดในการเปิดประเทศเพื่อรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ ตามนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ว่าจะเป็นเช่นไรก็ตามก็ได้แต่หวังว่า ประชาชนในประเทศทั้งที่ได้รับการฉีดวัคซีนเป็นที่เรียบร้อยแล้วและกำลังจะได้รับการฉีดในเร็ววันนี้ จะยังคงปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวอย่างเคร่งครัดต่อไปเช่นเดิม

รัฐสภาสารฉบับเดือนกันยายน - ตุลาคมนี้ ขอนำเสนอบทความที่น่าสนใจ เรื่องแรกของฉบับนี้ **เรื่อง พรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย** กล่าวถึงประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันมาอย่างยาวนาน ทั้งนี้ พรรคการเมืองนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในการใช้อำนาจทางการเมืองในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายสาธารณะ และเป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ที่สำคัญคือมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

**บทความ เรื่อง กฎัยการศึกษา: ว่าด้วยมโนทัศน์และความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย** ผู้เขียนได้ทำการศึกษา มโนทัศน์ว่าด้วยกฎัยการศึกษา นับตั้งแต่รากฐานความคิดและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎัยการศึกษาในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกฎัยการศึกษา พ.ศ. ๒๔๕๗ ทั้งในแง่ความสัมพันธ์เชิงบวกในฐานะกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติตามรัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์เชิงลบในฐานะเครื่องมือรัฐประหารทำลายรัฐธรรมนูญ

สำหรับบทความ เรื่อง **ผู้หญิงกับการเมือง** ได้ชี้ให้เห็นบทบาทของสตรีในทางการเมืองที่มีเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของผู้นำหญิงระดับโลกที่ได้รับการยอมรับในผลงานและคำชื่นชมจากนานาชาติ ขณะเดียวกันต้องยอมรับว่าพัฒนาการของบทบาทผู้หญิงในการเมืองไทยระดับชาติ หรือการได้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาเป็นไปอย่างล่าช้า อีกทั้งไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายก็ตามที่ แต่ก็ติดขัดด้วยปัจจัยหลาย ๆ ประการ อันเนื่องมาจากการขีดขวางทางโครงสร้างทางสังคม อุปสรรคทางวัฒนธรรม รวมทั้งระบบการเลือกตั้ง ตลอดจนการมีคตินิยม สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า เป็นต้น

ส่วนบทความ เรื่อง **รัฐธรรมนูญแห่งความรุ่งเรืองของประเทศไทยในประชาคมโลก: มุมมองเชิงรัฐสวัสดิการ** ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและค้นหาคำตอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้อย่างน่าสนใจ ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบแห่งความเป็นตัวตนโดยทั่วไปของรัฐธรรมนูญว่าคืออะไร รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการควรมีหัวใจเป็นเช่นไร และมีสาระบัญญัติสำคัญ ๆ ประการใดบ้างที่สะท้อนคุณภาพของรัฐธรรมนูญในเชิงรัฐสวัสดิการ ตลอดจนวิวัฒนาการในเรื่องมุมมองเชิงสวัสดิการสังคมและรัฐสวัสดิการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยเป็นครั้งแรกจวบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งคำตอบทั้งหมดจะเป็นเช่นไรสามารถติดตามได้จากบทความเรื่องนี้

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับนี้ ขอแนะนำบทความ เรื่อง **การนำองค์การฝ่าวิกฤต... ฐานรากต้องแกร่ง** ได้นำเสนอแนวคิดองค์การเปรียบเสมือนบ้านเพื่อสะท้อนให้เห็นความสำคัญของรากฐานการบริหาร โดยผสมผสานทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับองค์การและการบริหารเข้ากับประสบการณ์ตรงของผู้เขียน ตลอดจนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์วิกฤตต่าง ๆ ที่ต้องประสบ หากผู้นำสามารถนำพาองค์การโดยมีฐานรากของพื้นฐานการบริหารที่มั่นคง กิจกรรมสนับสนุนการบริหารที่มีประสิทธิภาพภายใต้ภาวะผู้นำที่ดีและเหมาะสมกับสถานการณ์ ประกอบกับพลังสามัคคีของคนในองค์การที่ร่วมแรงร่วมใจกันอย่างซื่อสัตย์ในการฝ่าวิกฤตด้วยความมุ่งมั่น ก็ย่อมเชื่อมั่นได้ว่า องค์การนั้น ๆ จะมีความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีและทันท่วงที แล้วกลับมาพบกับบทความที่น่าสนใจและสร้างสรรค์สังคมในมุมมองที่หลากหลายและเป็นประโยชน์ต่อคนในสังคมได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๔  
Vol. 69 No. 5 September - October 2021

พรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย  
(Political Party and Democratic Development)

ดร.เสณีย์ คำสุข

๗

กฏอัยการศึก: ว่าด้วยมโนทัศน์และความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ  
ในระบบกฎหมายไทย  
(Martial Law: Concept and Relationship with Constitution in Thai Legal System)

สิริญา แสงอำนาจ

๒๕

ผู้หญิงกับการเมือง  
(Women and Politics)

ศุวีย์ดียะ พิศสุวรรณ อุเชิง

๕๘

รัฐธรรมนูญแห่งความรุ่งเรืองของประเทศไทยในประชาคมโลก:

มุมมองเชิงรัฐสวัสดิการ

ดร.โชคชัย สุทธาเวช

๗๙

การนำองค์การฝ่าวิกฤต... ฐานรากต้องแกร่ง

ผศ.ดร.นพปฎล สุทธนนท์

๑๒๙





# พรรคการเมือง

กับการพัฒนาประชาธิปไตย  
(Political Party and Democratic Development)

ดร.เสนีย์ คำสุข\*

## ความนำ

พรรคการเมือง ถือเป็นเส้นทางชีวิตของการเมืองสมัยใหม่ พรรคที่จัดองค์กร (organized parties) ในสังคมประชาธิปไตยและในเผด็จการ (dictatorships) ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมผ่านพรรคการเมืองในหลายรูปแบบไปสู่การทำงานของรัฐบาล (Neumann, 1975: 1)

มีการรับรู้หรือความเข้าใจโดยทั่วไปว่า พรรคการเมืองมีความเชื่อมโยงที่สำคัญ (critical link) กับการจัดการการเมืองการปกครองในแนวทางประชาธิปไตย (democratic governance) พรรคการเมืองที่มีระบบตัวแทน (representative) สามารถดำเนินงานได้ (viable) เปิดกว้าง (open) และเปิดทางการมีส่วนร่วมของประชาชน (participant-oriented) ซึ่งทำงานอยู่ในกรอบปฏิบัติการของการเลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรม (free and fair electoral procedures) การทำหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ของพรรคการเมืองจะทำให้รัฐบาลหรือการปกครองประชาธิปไตยสามารถ

---

\* รองศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย (associate professor of Social Science FACULTY, MAHAMAKUT RAJCHAVITTAYALAI UNIVERSITY)

จะเป็นไปได้ หมายความว่า ถ้าปราศจากพรรคการเมืองแล้วประชาธิปไตยก็ยากที่จะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ (Katz and Crotty, 2006: 1)

แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาธิปไตยดังกล่าว ทำให้มีประเด็นที่ต้องคิดต่อยอดว่า พรรคการเมืองอะไร หรือพรรคการเมืองในลักษณะใด ที่ช่วยส่งเสริมการเกิดและพัฒนาการเมืองประชาธิปไตย และพรรคการเมืองกับการก่อเกิดและพัฒนาการเมืองประชาธิปไตย มีความเกี่ยวข้องกันอย่างไรบ้าง





## พรรคการเมือง

การที่จะเข้าใจถึงความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างพรรคการเมืองกับการก่อเกิดและพัฒนาพรรคการเมืองประชาธิปไตย เบื้องต้นต้องทำความเข้าใจถึงความหมาย และคุณลักษณะต่าง ๆ ของพรรคการเมืองให้มองเห็นแง่มุมต่าง ๆ อย่างครอบคลุมเสียก่อน

### ๑. ความหมายของพรรคการเมือง

การจะตอบคำถามว่าอะไรคือพรรคการเมือง (What is a political party?) ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจจริง ๆ และครบถ้วน ครอบคลุมค่อนข้างทำได้ยาก เพราะมีพรรคการเมืองสมัยใหม่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์มาอย่างชัดเจนกว่า ๒๐๐ ปี การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องมาตามลำดับ และปรากฏอยู่ในเกือบทุกสังคมทุกวันนี้

ในขอบเขตกว้าง ๆ กลุ่มคนที่จะสามารถเรียกเป็นพรรคการเมืองในทุกระบบการเมือง ต้องมีการจัดวางกฎระเบียบ นโยบาย แนวทาง แผนการปฏิบัติงาน และวางเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีความเข้าใจร่วมกันในการทำงานตามตำแหน่ง และขอบเขตงานที่มีการกำหนดไว้ เพื่อให้มีโอกาสและมีความเป็นไปได้ในการที่จะทำให้สมาชิกของพรรคได้เข้าไปมีตำแหน่งสาธารณะ มีอำนาจในการนำเอา นโยบายหรือความต้องการของพรรคไปตัดสินใจเป็นนโยบายสาธารณะ

ถ้าเป็นพรรคที่ก่อเกิดขึ้นในสังคมที่มีค่านิยมเชิงวัฒนธรรมกระแสหลักไปในทางเสรีนิยม พรรคการเมืองส่วนใหญ่อาจมีสมาชิกหลากหลาย มีนโยบายและความคิดทางการเมืองเปิดกว้างและมีแนวทางประชาธิปไตยหรือบางพรรคอาจเน้นนโยบายและสะท้อนความต้องการของคนบางกลุ่มที่มีจำนวนมากในสังคม เช่น เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน หรือชนชั้นกลาง และกลุ่มที่มีความคิดทางการเมืองเฉพาะด้าน หรืออุดมการณ์ทางการเมืองบางอย่าง เป็นต้น เพราะพรรคต้องแข่งขัน (competition) กัน เพื่อให้ได้การสนับสนุนจากประชาชนและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (electorate) ส่วนพรรคที่ก่อเกิดขึ้นในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การจัดระบบและโครงสร้างภายในพรรคหรือพูดในความเข้าใจกว้าง ๆ ว่า การจัดองค์กรพรรค (party organization) คงแตกต่างจากสังคมเสรีนิยม และมีพรรคอย่างเป็นทางการพรรคเดียว คือ พรรคของคณะบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองในรัฐ หรือมีพรรคจำนวนมากตามที่กลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมืองอนุญาต ประชาชนส่วนใหญ่คงไม่มีอิสระในการรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมือง ถ้าเป็นไปได้ก็ถือเป็นกลุ่มลับ ๆ หรือ “พรรคใต้ดิน” ที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อต่อต้านหรือโค่นล้มพรรครัฐบาลพรรคเดียว

การให้ความหมายพรรคการเมืองของนักวิชาการ หรือผู้สนใจศึกษาพรรคการเมืองในแต่ละสังคมและแต่ละยุคสมัย จึงมีจุดเน้นตามมุมมองที่แต่ละคนได้รวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ไว้ ดังที่คอนสแตนท์ (Benjamin Constant) ให้ความหมายของพรรคการเมืองในยุโรปเมื่อ ค.ศ. ๑๘๑๖ (พ.ศ. ๒๓๕๙) ว่า หมายถึงกลุ่มคนที่ยอมรับหรือศรัทธา (professing) ในลัทธิทางการเมือง (political doctrine) อย่างเดียวกัน (Maurice Duverger, 1978: XVI)

เฮย์วูด (Andrew Heywood, 2007: 272-273) กล่าวว่า ก่อนพรรคการเมืองสมัยใหม่ที่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของการเมืองมวลชน (mass politics) จะเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมาจากการก่อเกิดและพัฒนารัฐบาลแบบตัวแทน (representative government) และความก้าวหน้าของการขยายสิทธิเลือกตั้งให้กับประชาชน พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นมักถูกเรียกว่า “พวกพ้อง” (Factions) หรือหมายถึงคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่ใกล้ชิดกัน และอยู่รวมในโครงสร้างของกลุ่มคนจำนวนมาก โดยปกติโครงสร้างที่มีคนจำนวนมาก ๆ ก็คือ พรรคการเมืองสมัยใหม่ ในยุโรปตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา พวกพ้องที่เริ่มเรียกว่า พรรคในยุคดังกล่าว ก็คือ บรรดานักการเมืองที่มีความคิดจิตใจคล้ายคลึงกันรวมตัวกัน เพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองบางคน ในยุโรปมักเรียกว่า “พรรคคณะบุคคล” (court parties) ดังที่เบิร์ก (Edmund Burke) นิยามพรรคในอังกฤษตอนปลายศตวรรษที่ ๑๘ ว่า คือ องค์กร (body) ของกลุ่มคนที่รวมตัวกันตามหลักการเฉพาะบางอย่างตามที่พวกเขาต่างเห็นชอบร่วมกัน (all gree) พรรคการเมืองสมัยใหม่ที่เริ่มก่อเกิดในสหรัฐอเมริกาพร้อม ๆ กับการก่อเกิดระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี คือ พรรคเฟดเดอรัล (Federalist Party) ภายหลังเรียกว่า วิกส์ (Whigs) และตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๖๐

(พ.ศ. ๒๔๐๓) ก็เรียกชื่อใหม่ว่า พรรครีพับลิกัน (Republican party) มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานมวลชนกว้างขวาง (mass-based party) ตั้งแต่การเลือกตั้งประธานาธิบดี เมื่อ ค.ศ. ๑๘๐๐ (พ.ศ. ๒๓๔๓) ในระยะแรก ๆ ของการก่อเกิดพรรคการเมือง ทั้งพรรคแนวทงอนุรักษนิยม (conservatives) และเชิงเสรีนิยม (liberal) มักจะเริ่มต้นก่อตัวในรูปแบบพวกพ้องใกล้ชิดกันในสภานิติบัญญัติ (legislative factions) ต่อมาเมื่อมีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้กับประชาชน พรรคการเมืองจึงพัฒนาไปสู่การเป็นกลไกภายนอกสภา

ตามลักษณะทั่ว ๆ ไปของพรรคในยุคศตวรรษที่ ๒๐ จนถึงต้นศตวรรษที่ ๒๑ เฮย์วูดได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า เป็นกลุ่มของประชาชนที่มีการจัดองค์กร (is organized) ตามวัตถุประสงค์ในการเอาชนะอำนาจการปกครองหรือเข้าเป็นรัฐบาล (government power) โดยวิธีการเลือกตั้ง (election) หรือวิธีการอื่น ๆ ลักษณะเด่นของพรรคที่ต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) หรือขบวนการทางสังคม (social movements) มี ๔ ลักษณะสำคัญ คือ (Heywood, 2007: 272)

(๑) พรรคการเมือง มีเป้าหมาย (aim) จะเข้าไปใช้อำนาจการปกครองหรือรัฐบาล พรรคเล็ก (small parties) มักใช้การเลือกตั้งเพื่อนำเสนอนโยบาย (platforms) มากกว่าจะต้องการชนะได้อำนาจ

(๒) พรรคการเมือง มีการจัดองค์กรภายในพรรคที่มีการรับสมาชิกที่ถือบัตรสมาชิก (card carrying) อย่างเป็นทางการต่างจากสมาชิกขบวนการทางสังคมทั่วไป

(๓) พรรคการเมือง มักจะรับเอาประเด็นที่เน้นขอบเขตกว้าง (broad issue focus) นำเสนองานหลัก ๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลหรือการปกครองพรรคเล็ก ๆ มักเน้นที่ประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่คล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์

(๔) ในระดับที่หลากหลายทั่วไป พรรคการเมืองรวมตัวกันขึ้นจากความต้องการทางการเมืองร่วมกัน (shared political preferences) และจากอัตลักษณ์เชิงอุดมการณ์ทั่ว ๆ ไป (general ideological identity)

จากความหมายที่เป็นทั่วไปของพรรคการเมืองข้างต้น ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองก็คือ การรวมกันของคนหรือประชาชนที่มีความต้องการหรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองบางอย่างร่วมกัน ทำการจัดองค์กรพรรค เพื่อการทำงานทางการเมือง กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐบาลหรือการปกครอง วิธีการ (means) ในการเข้าสู่การมีและใช้อำนาจรัฐบาล (ends) ถ้าเป็นสังคมนิยมการเมืองประชาธิปไตยก็คือการนำเสนอโยบายหาเสียง และส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง ถ้าไม่ใช่สังคมนิยมการเมืองที่เปิดกว้างให้มีการแข่งขันในระบบหลายพรรค พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ อาจมีเพียงพรรคของกลุ่มคนที่มีอำนาจในรัฐบาลหรือการปกครองเท่านั้น พรรคการเมืองอื่น

อาจเป็นพรรคคนอกกฎหมายหรือพรรคใต้ดินที่มุ่งหวังต่อต้านหรือล้มพรรครัฐบาล แล้วเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองแทน

## ๒. รูปแบบต่าง ๆ (types) ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองสมัยใหม่ก่อเกิดและมีบทบาทอยู่ในเกือบทุกระบบการเมือง ในโลกปัจจุบัน ได้มีผู้พยายามจัดแบ่งออกเป็นประเภทหรือรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงลักษณะสำคัญและบทบาทของพรรคการเมืองในแต่ละรูปแบบมากขึ้น ดังที่เฮย์วูด (Heywood, 2007: 273-275) ได้พยายามศึกษาและรวบรวมประเภทต่าง ๆ ที่มีผู้สนใจจัดแบ่งไว้รวมทั้งหมด ๖ รูปแบบกว้าง ๆ ดังนี้คือ

๒.๑ รูปแบบของพรรคผู้นำ (cadre parties) กับพรรคมวลชน (mass parties) เป็นรูปแบบที่ปรากฏขึ้นมากและมีผู้นิยมจัดแบ่งไว้มากที่สุด

๒.๑.๑ พรรคผู้นำ เริ่มต้นจากกลุ่มของชนชั้นสูงหรือเป็นพรรคของชนชั้นสูง (party of notables) ก่อนจะมีการพัฒนา หรือเกิดพรรครูปแบบที่มีผู้นำจำนวนน้อย มีบทบาทสูงภายในพรรค เป็นกลุ่มผู้นำอย่างไม่เป็นทางการที่มีอำนาจและอิทธิพลมากในพรรค และมองไม่เห็นความสำคัญในการจัดองค์กรพรรคขนาดใหญ่

พรรคผู้นำมักก่อเกิดขึ้นในกลุ่มสมาชิกสภาที่มีความหลากหลาย มีลักษณะเป็นกลุ่มพวกพ้อง (factions) หรือกลุ่มคนที่มีความคิดความเชื่อในแนวทางเดียวกัน (cliques) ในช่วงเวลาที่สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนยังถูกจำกัด ในยุคที่พรรคคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายทั้งในยุโรปและทุกภูมิภาค คำว่า ผู้นำ (cadre) มีความหมายที่เข้าใจร่วมกันว่า เกิดจากการฝึกอบรม (trained) และการมีวิชาชีพหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะ (professional) ของบรรดาสมาชิกพรรคที่จะต้องเข้าไปมีตำแหน่งระดับสูงที่มีข้อผูกพันทางการเมืองและยึดถือวินัยตามลัทธิหรืออุดมการณ์ของพรรค

๒.๑.๒ พรรคมวลชน มีลักษณะตรงกันข้ามกับพรรคผู้นำ เพราะนโยบายขยายสมาชิกออกไปให้มีจำนวนมาก และมุ่งสร้างฐานในการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง ในยุคแรก ๆ ของยุโรป พรรคในแนวทางนี้ ก็คือ พรรคสังคมนิยม (socialist parties) เช่น พรรคประชาธิปไตยสังคมนิยม หรือ SPD (German Social Democratic Party) และพรรคแรงงาน (Labour Party) ในอังกฤษที่มีการจัดองค์กรพรรค เพื่อระดมการสนับสนุนจากชนชั้นแรงงาน (working-class) จุดเน้นสำคัญของพรรคเหล่านี้ คือ การเน้นที่การจัดองค์กรและการเปิดรับคนเข้าสู่พรรคมากกว่าการเผยแพร่อุดมการณ์ และความเชื่อมั่น (conviction) ทางการเมือง แม้ว่าพรรคเหล่านี้มีการจัดองค์กรเชิงประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีเพียงสมาชิกที่ร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ (activists) จำนวนน้อยที่เข้าไปมีส่วนร่วม สมาชิกส่วนใหญ่มักจะมีเพียงการรับรู้ และเห็นชอบกับหลักการ (principles) และเป้าหมาย (goals) ของพรรคเท่านั้น

พรรคการเมืองในยุคปลายศตวรรษที่ ๒๐ ส่วนใหญ่นิยมเอียงจะเป็นรูปแบบพรรคมวลชน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “พรรคจับเอาทุกอย่าง” (catch-all parties) ที่มีความโน้มเอียงในการนำเสนอแนวทางเชิงอุดมการณ์ต่อผู้ออกเสียงจำนวนมากน้อยลง ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ ๒ พรรคใหญ่ในสหรัฐอเมริกา พรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสต์ หรือ CDU (Christian Democratic Union) ในเยอรมนี หรือแม้แต่พรรคสังคมนิยม คือ พรรคประชาธิปไตยสังคมนิยม (German Social Democrats) และพรรคแรงงาน (Labour Party) ในอังกฤษ

๒.๒ รูปแบบพรรคตัวแทน (representative) กับพรรคเชิงบูรณาการ (integrative) เป็นรูปแบบตามแนวคิดของซิกมันด์ นิวแมน (Neumann, 1956) ที่ได้อธิบายลักษณะสำคัญของแต่ละรูปแบบไว้ ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ รูปแบบพรรคตัวแทน หน้าที่พื้นฐานที่สำคัญ คือ การทำให้ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง พรรคในรูปแบบนี้จึงโน้มเอียง “จับเอาทุกอย่าง” ในการนำเสนอนโยบายและดำเนินงานทางการเมืองหรือเน้นปฏิบัตินิยม (pragmatism) มากกว่าหรือมาก่อนหลักการ (principle) และพบได้ทั่วไปในการเมืองสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวทางการวิเคราะห์บนพื้นฐานตัวแบบการเลือกเชิงเหตุผล (rational choice models) เกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมือง เช่น งานวิเคราะห์ของชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter, 1942) และงานของดาวน์ส์ (Anthony Downs, 1957) เป็นต้น ที่ได้เสนอแนวคิดว่า นักการเมืองคือผู้แสวงหาอำนาจ (power-seeking) จึงรับเอานโยบายทุกอย่างที่จะทำให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง

๒.๒.๒ รูปแบบพรรคบูรณาการ ตรงข้ามกับรูปแบบตัวแทน เน้นแนวทางเชิงรุก (proactive) มากกว่าการตอบโต้ (reactive) เพราะมียุทธศาสตร์การเมืองในการปลุกระดมให้การศึกษาและสร้างแรงบันดาลใจมวลชนเป็นเรื่องสำคัญ มีพรรคผู้นำและพรรคมวลชนในยุโรปก็โน้มเอียงมาสู่การใช้แนวทางระดมเพื่อหวังเอาชนะคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเสนอนโยบายให้ประชาชนเชื่อว่าจะได้ประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ การจ้างงานเต็มที่ การจัดสรรแบ่งปันประโยชน์ต่าง ๆ ใหม่ สวัสดิการสังคมและอื่น ๆ เช่น กรณีพรรคอนุรักษนิยม (Conservatives) ในอังกฤษ ในยุคที่มีนางแธตเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นหัวหน้าได้ลดจุดเน้นเชิงอุดมการณ์ และหลักการที่เป็นนามธรรมของพรรค แล้วหันมารับเอา “การเมืองเพื่อความเชื่อมั่น” (conviction politics) เป็นยุทธศาสตร์เชิงปลุกระดมในการสนับสนุนธุรกิจห้างร้านต่าง ๆ ด้วยการลดภาษี ส่งเสริมบริษัทธุรกิจ ส่งเสริมความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล สกัดอำนาจสหภาพแรงงาน และอื่น ๆ

๒.๓ รูปแบบพรรคตามรัฐธรรมนูญ (constitutional) กับพรรคปฏิวัติ (revolutionary)

๒.๓.๑ พรรคตามรัฐธรรมนูญ เป็นพรรคที่รับรู้สิทธิ และความถูกต้องชอบธรรม ของพรรคการเมืองอื่น ๆ พรรครูปแบบนี้จึงดำเนินงานอยู่ในกรอบของกฎระเบียบ และกลไก ในการควบคุมบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครับรู้ในการแบ่งแยกระหว่างพรรคกับรัฐ แบ่งแยกระหว่าง พรรคที่อยู่ในอำนาจ (party in power) หรือฝ่ายรัฐบาลกับสถาบันของรัฐ คือ ระบบราชการ ศาล ตำรวจ และอื่น ๆ ที่มีความเป็นอิสระอย่างเป็นทางการและความเป็นกลางทางการเมืองเหนือสิ่งอื่นใด พรรคตามรัฐธรรมนูญรับรู้และเคารพกฎกติกา การแข่งขันในการเลือกตั้ง (electoral competition) ระบุว่า พรรคสามารถได้รับเสียงสนับสนุนให้มีอำนาจพอ ๆ กับคะแนนเสียงให้ออกไปจากอำนาจ พรรคในรูปแบบนี้ก็คือ พรรคหลัก ๆ ในระบบการเมืองประชาธิปไตยเสรีนิยม (liberal democracies)

๒.๓.๑ พรรคปฏิวัติ มีลักษณะตรงกันข้ามกับพรรคตามรัฐธรรมนูญ เพราะเน้น ต่อต้านระบบและต่อต้านพรรคตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะแนวทางซ้ายหรือขวา พรรคปฏิวัติมีเป้าหมาย เข้ายึดครองอำนาจ (seize power) และโค่นล้มโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในเวลานั้นด้วยการใช้ กลวิธีตั้งแต่การก่อการจลาจลอย่างเต็มรูปแบบ และการปฏิวัติประชาชนไปจนถึงกึ่งการปฏิบัติตาม หลักการกฎหมาย ดังกรณีของพรรคนาซี (Nazis) และพรรคฟาสซิสต์ (Fascists) ในบางประเทศ ของยุโรป ในบางกรณี ซึ่งมีการห้ามตั้งพรรคปฏิวัติอย่างเป็นทางการ โดยจัดแยกเป็นพวกหัวรุนแรง (extremist) หรือพวกต่อต้านประชาธิปไตย เช่น ในสังคมเยอรมันยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้น เมื่อพรรคปฏิวัติได้เข้าสู่อำนาจทางการเมือง มักเกิดการปรับเปลี่ยนเป็นพรรคที่ยึดระบอบการปกครอง (regime parties) ทำการควบคุม และกดดันพรรคคู่แข่งแล้วสร้างความสัมพันธ์ถาวรเข้ากับกลไกรัฐ พรรคเดียว (one-party systems) ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์จากลัทธิคอมมิวนิสต์ ฟาสซิสต์ ลัทธิชาตินิยม หรือ ลัทธิอื่นใด เกือบจะไม่สามารถจัดแยกพรรคกับรัฐออกจากกันได้ เพราะพรรคที่มีอำนาจปกครอง จะแทรกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐบาลด้วยการสร้าง “การหลอมรวมกลไกรัฐกับพรรคเข้าด้วยกัน” เช่น กรณีพรรคคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต (CPSU) ในสหภาพโซเวียตรัสเซีย (USSR) และเลขาธิการ ใหญ่ของพรรคก็คือ ผู้ทำหน้าที่ผู้นำของรัฐบาลบริหารประเทศ

### ๓. หน้าต่าง ๆ ของพรรคการเมือง

เพราะพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจทางการเมือง ตัดสินใจ กำหนด นโยบายสาธารณะ และเป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ ต่าง ๆ ในสังคม พรรคการเมืองจึงมีหน้าต่างที่สำคัญหลากหลายและกว้างขวาง รวมทั้งหน้าต่างที่เกี่ยวข้องกับ การส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

แอนดรูว์ เฮย์วูด (Heywood, 2007) ได้จัดแบ่งหน้าต่างหลัก ๆ ของพรรคการเมือง ออกเป็น ๖ หน้าที่เกี่ยวข้องกัน คือ

๓.๑ หน้าที่ในการเป็นตัวแทน (representation) ในทางการเมือง การเป็นตัวแทน หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มแสดงออก หรือกระทำการแทนประชาชนจำนวนมาก การเป็นตัวแทน จึงต่างจากประชาธิปไตย (democracy) เพราะการเป็นตัวแทนเป็นการรับรู้ซึ่งแยกแยะระหว่างรัฐบาล หรือการปกครอง (government) กับผู้ถูกปกครอง (the governed) ขณะที่ประชาธิปไตยไม่ต้องการ แยกสองส่วนนี้ออกจากกัน แต่ต้องการให้มีรัฐบาลหรือการปกครองตนเองของประชาชน (popular self-government)

พรรคการเมืองมีหน้าที่พื้นฐานในการใช้ความสามารถสนองตอบ และการเรียกร้อง ความต้องการต่าง ๆ ของสมาชิกพรรค และผู้ออกเสียงเลือกตั้งเข้าสู่ระบบการเมือง แนวคิดทางด้าน ประชาธิปไตยมองว่า เฉพาะระบบที่มีการแข่งขันและเปิดกว้าง (open and competitive system) เท่านั้นที่จะมีพลังผลักดันให้พรรคการเมืองต้องสนองตอบต่อความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน

๓.๒ หน้าที่ในการคัดสรร และทำให้เกิดชนชั้นนำ (elite formation and recruitment) เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองในทุกประเภทในการสร้างและพัฒนาผู้นำทางการเมือง (political leaders) ให้รัฐ มีเพียงบางกรณีในบางประเทศ ในบางช่วงเวลาเท่านั้น ที่เกิดภาวะผู้นำทางการเมืองที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการเลือกสรรและฝึกฝนด้วยกลไกพรรค เช่น นายพลเดอโกลล์ (General de Gaulle) ในฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๔ เป็นต้น ในระบบการเมืองสมัยใหม่ ผู้ที่จะเข้า ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองต้องผ่านกลไกพรรคและการแข่งขันในการเลือกตั้ง

พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีการจัดองค์กรที่ช่วยฝึกฝนการเป็นนักการเมืองให้กับสมาชิก สร้างเสริมทักษะทางการเมืองหลาย ๆ ด้านให้กับสมาชิก รวมทั้งความรู้ ประสบการณ์ต่าง ๆ และพื้นฐานทางอาชีพ ในกรณีของระบบพรรคการเมืองสหรัฐอเมริกา ผู้นำพรรคระดับสูงที่มีชื่อเสียง และอิทธิพลมากในองค์กรพรรคอ่อนแอลงไปมาก เมื่อมีการนำระบบเลือกตั้งขั้นต้น (primary elections) มาใช้อย่างกว้างขวาง ทำให้กระบวนการคัดเลือกและเสนอชื่อผู้สมัครต้องมาจากคะแนน เสียงในการเลือกตั้งขั้นต้น ผู้นำในพรรคไม่มีบทบาทควบคุมโดยตรงอีกต่อไป

๓.๓ หน้าที่ในการกำหนดเป้าหมาย (goal formulation) เป็นจารีตประเพณีมานาน ในสังคมสมัยใหม่ในการใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน (collective goals) และยังรวมถึงการที่พรรคจะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายนั้นด้วย

พรรคการเมืองทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ เพราะในกระบวนการแสวงหาอำนาจ พรรคต้อง จัดทำโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านวิธีการจัดประชุม สัมมนา อภิปราย การประกาศ การเลือกตั้ง และอื่น ๆ เพื่อดึงดูดหรือเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชน นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังจำเป็นต้องนำเสนอชุดของทางเลือกด้านนโยบาย (sets of policy options) เพื่อให้เป็นทางเลือกของผู้มี สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในสถานการณ์การกำหนดเป้าหมายตามสภาพความเป็นจริง และเพื่อการบรรลุ เป้าหมาย

หน้าที่นี้ค่อนข้างชัดเจนของพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา เพราะพรรคการเมืองสามารถอ้างพันธะสัญญาในการนำเอานโยบายของพรรคไปจัดทำเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การจัดทำนโยบายก็ยังมีปัจจัยอื่นเกี่ยวข้องทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งบทบาทของระบอบราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในระบบพรรคเดียวหรือรัฐที่ใช้หลักการคอมมิวนิสต์ พรรครัฐบาลพรรคเดียวเป็นฝ่ายควบคุมกระบวนการนโยบาย เพราะพรรคเป็นฝ่ายควบคุมกลไกของรัฐในทุกระดับ

๓.๔ หน้าที่ในการเรียกร้องและรวบรวมผลประโยชน์ต่าง ๆ (interest articulation and aggregation) เพราะพรรคมักจะเป็นกลไกในการผลักดันความต้องการต่าง ๆ ของกลุ่มธุรกิจ แรงงาน ศาสนา เชื้อชาติ และอื่น ๆ เช่น กรณีพรรคแรงงาน (Labour Party) ของอังกฤษ ก่อตั้งขึ้นโดยขบวนการสหภาพแรงงาน เพื่อให้มีตัวแทนทางการเมืองของชนชั้นแรงงาน ในสหรัฐอเมริกาและอีกหลายประเทศ การชักจูงหรือดึงดูดกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มคณะต่าง ๆ เข้าสู่พรรค ก็เพื่อขยายฐานการเลือกตั้งของพรรคในสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองขยายฐานออกไปสู่กลุ่มผู้อพยพอย่างกว้างขวางในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ และต้นศตวรรษที่ ๒๐

พรรคในระดับชาติมักจะทำกรเรียกร้องผลประโยชน์ของคนหลากหลายกลุ่ม และรวบรวมผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ เข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน (coherent whole) ทำหน้าที่ถ่วงดุลในการแข่งขันผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรค พรรคตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายได้รับการกดดันให้เรียกร้องและรวบรวมผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ โดยเงื่อนไขการแข่งขันในการเลือกตั้ง (electoral competition) แต่ในระบบพรรคเดียวผูกขาดอำนาจที่ใช้ระบบการวางแผนจากส่วนกลางก็ต้องทำหน้าที่เหล่านี้ในความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐและระบบเศรษฐกิจ

๓.๕ หน้าที่ในการระดมและอบรมกล่อมเกลาคคนในสังคม (socialization and mobilization) พรรคการเมืองมีความสำคัญมากในการให้การศึกษา และการอบรมกล่อมเกลากทางการเมืองผ่านการแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตั้งแต่การจัดประชุม อภิปรายภายในพรรคไปจนถึงการรณรงค์และการแข่งขันในการเลือกตั้ง ซึ่งมีความสำคัญในการก่อเกิดค่านิยม และทัศนคติของผู้คนที่กลายเป็นส่วนรวมของวัฒนธรรมทางการเมือง พรรคการเมืองในทุกระบอบการเมืองล้วนทำหน้าที่เหล่านี้ แต่ในวิธีการและรูปแบบที่แตกต่างกันเท่านั้น

๓.๖ หน้าที่ในการจัดองค์กรรัฐบาลหรือการปกครอง (organization of government) เห็นได้ชัดเจนในระบบรัฐสภา ยิ่งถ้าสมาชิกพรรคมีความเป็นกลุ่มก้อนจากการยึดมั่นในหลักการเดียวกัน ในการรวมเข้าเป็นพรรคการเมืองและพรรคเดียว ได้จัดตั้งรัฐบาลจะส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และความเป็นเอกภาพสูง หรือแม้แต่การจัดตั้งรัฐบาลผสมจากหลายพรรค รัฐบาลก็โน้มเอียงมีเอกภาพสูง ต่างจากพรรคที่ก่อเกิดมาจากปัจเจกบุคคลหลายคนที่มีความต้องการของแต่ละคนแตกต่าง และมีการจัดลำดับไม่เหมือนกัน

#### ๔. ระบบพรรคการเมือง (party systems)

ระบบพรรคการเมืองสามารถจัดหรือกำหนดได้จากหลายเกณฑ์ ที่มาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรค และระบบพรรคการเมืองในแต่ละสังคม ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน ที่ได้รับความนิยมแพร่หลายและคุ้นเคยกันมากในปัจจุบัน คือ การจัดระบบด้วยการพิจารณาจำนวนพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการแข่งขันแสวงหาอำนาจและได้จัดตั้งรัฐบาลหรือไม่มีการแข่งขันกันในแนวทางประชาธิปไตยที่มีความสำคัญในการช่วยจัดแบ่งระบบการเมืองที่มีความแตกต่างกันในแต่ละสังคมด้วย ในระดับกว้าง ๆ จึงอาจจัดแบ่งระบบพรรคการเมืองออกได้ดังนี้ คือ

๔.๑ ระบบพรรคเดียวผูกขาดอำนาจหรือรัฐพรรคเดียว (one-party states) ระบบนี้ไม่มีพรรคฝ่ายค้านแข่งขันเข้าสู่อำนาจ พรรคเดียวผูกขาดอำนาจ และจัดองค์กรหลอมรวมเข้ากับกลไกรัฐ บรรดาชนชั้นนำของพรรคต่างเข้ารับตำแหน่งสำคัญในสภา รัฐบาล กองทัพและกลไกรัฐอื่น ๆ

ระบบพรรคเดียวมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละประเทศ รูปแบบที่โดดเด่น คือ พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศที่ใช้ระบบสังคมนิยม (socialist regimes) ทั้งหลาย เช่น คอมมิวนิสต์จีน หรือ CCP (Chinese Communist Party) มีคนราวร้อยละ ๕ ของประชากรทั้งหมด เป็นสมาชิกและพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียต (CPSU) ประชากรราวร้อยละ ๙ เป็นสมาชิกของพรรค เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานศูนย์กลางของพรรค ทำงานเต็มเวลาและได้รับเงินเดือนสูง กลไกส่วนกลางของพรรคทำหน้าที่ควบคุมกลไกรัฐทั้งหมด อีกรูปแบบหนึ่ง พรรคการเมืองที่พัฒนาขึ้นจากกลุ่มชาตินิยมต่อต้านอาณานิคม (anticolonial nationalism) ในประเทศโลกที่สาม ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น กานา แทนซาเนีย ซิมบับเว เป็นต้น ทำการผูกขาดอำนาจพรรคเดียวด้วยข้ออ้างในการสร้างชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบรัฐพรรคเดียวในเอเชียและแอฟริกา ส่วนใหญ่มักมีผู้นำที่มีบารมีสูงเป็นศูนย์กลางของพรรค และมักครองอำนาจยาวนาน

๔.๒ ระบบสองพรรค (two-party systems) เป็นระบบที่มี ๒ พรรคใหญ่ ที่มีศักยภาพใกล้เคียงกันในการเอาชนะได้อำนาจจัดตั้งรัฐบาล โดยอาจจัดแยกเกณฑ์สำคัญของระบบสองพรรคออกได้ดังนี้ คือ (Heywoods, 2007: 284)

๑) มีเพียง ๒ พรรคที่สามารถได้รับการเลือกตั้งจำนวนมาก และมีความเข้มแข็งในสภา สามารถมีโอกาสแท้จริงในการเอาชนะอำนาจรัฐบาล แม้ว่าจะมีหลายพรรคการเมืองเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง

๒) พรรคที่มีที่นั่งมากกว่าสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว ส่วนอีกพรรคทำหน้าที่ฝ่ายค้าน

๓) มีการจัดแยกทางอำนาจของ ๒ พรรคใหญ่ เพราะต่างก็มีโอกาสได้รับการเลือกตั้ง (electable) พรรคฝ่ายค้านจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นอีกปีกหนึ่งของรัฐบาล

ตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุดของระบบ ๒ พรรค คือ ในสหรัฐอเมริกา กับ สหราชอาณาจักร ส่วนแคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ก็อาจจะจัดอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย แต่ไม่เด่นชัดหรือดำรงอยู่เป็นระยะยาวนานเหมือน ๒ ประเทศแรก ระบบสองพรรค ข้อดีหลายด้านรวมทั้งการเกิดเสถียรภาพทางการเมือง แต่ก็มีข้อเสียหลายอย่าง เช่น ประชาชนมักขาดทางเลือกที่พอเพียง เพราะสองพรรคใหญ่นิยมเอียงจะมีนโยบายสำคัญไม่แตกต่างกันมาก เป็นต้น

๔.๓ ระบบพรรคใหญ่พรรคเดียว (dominant-party systems) มีหลายพรรคการเมืองเข้าแข่งขันเพื่อให้ได้อำนาจในการเลือกตั้งที่จัดขึ้นตามวาระ แต่มีเพียงพรรคเดียวโดดเด่น เป็นพรรคขนาดใหญ่ได้รับการเลือกตั้งมีที่นั่งจำนวนมาก จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้พรรคเดียวติดต่อกันหลายครั้ง

ตัวอย่างของประเทศที่มีระบบพรรคใหญ่พรรคเดียว คือ ญี่ปุ่น พรรคประชาธิปไตยเสรี หรือ LDP (Liberal Democratic Party) เอาชนะการเลือกตั้ง จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนกระทั่งเกิดปัญหาภายในพรรค และได้รับเลือกตั้งน้อยลงในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๖ พรรคคองเกรส (Congress Party) ในอินเดีย ก็ครองอำนาจผ่านการเลือกตั้งติดต่อกันถึง ๓๐ ปี นับตั้งแต่ได้รับเอกราช เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ พรรครัฐสภาแห่งชาติแอฟริกา หรือ ANC (African National Congress) ในประเทศแอฟริกาใต้ ได้กลายเป็นพรรครัฐบาลพรรคเดียวต่อเนื่องมากกว่า ๒๘ ปี นับตั้งแต่หมดยุคแบ่งแยกสีผิว (apartheid) ใน พ.ศ. ๒๕๓๖ ในยุโรป พรรคแรงงานประชาธิปไตยสังคมนิยม หรือ SAP (Social Democratic Labour Party) ของสวีเดน สามารถครองอำนาจเพียงพรรคเดียวนานถึง ๖๕ ปี ในช่วงเวลาทั้งหมด ๗๔ ปี ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งน้อยลงใน พ.ศ. ๒๕๔๙ ในอิตาลี ก็คือ พรรคประชาธิปไตยคริสตเตียน หรือ DC (Christian Democratic Party) ที่ครองอำนาจยาวนาน ๕๒ ปี หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ยกเว้นการพ่ายแพ้การเลือกตั้งในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๗ จากปัญหาคอร์รัปชัน

๔.๔ ระบบหลายพรรค (multiparty systems) เป็นระบบที่มีการแข่งขันกันมากกว่า ๒ พรรค พรรคเดียวมีโอกาสน้อยที่จะได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค (coalition governments) พรรคเล็ก ๆ (smaller parties) ก็มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล

ระบบหลายพรรคปรากฏขึ้นหลากหลายรูปแบบในหลายระบบการเมืองทั้งในยุโรป เอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ มีทั้งการก่อเกิดเสถียรภาพทางการเมือง และการก่อเกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ระบบหลายพรรคที่ส่งผลต่อการเกิดเสถียรภาพทางการเมืองได้ค่อนข้างมาก ก็คือ กรณีของเยอรมนี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์ เป็นต้น ส่วนระบบหลายพรรคที่ส่งผลให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมืองปรากฏอยู่ในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส

ในยุคสาธารณรัฐที่ ๔ จนถึงการเปลี่ยนไปสู่สาธารณรัฐที่ ๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ กรณีของอิตาลี ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เวเนซุเอลา กัวเตมาลา ไนจีเรีย ซิมบับเว โมร็อกโก ศรีลังกา ไทย เลบานอน และ ปาปัวนิวกินี เป็นต้น

ระบบพรรคเดียวผูกขาดอำนาจมักเกิดขึ้นในระบบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ทั้งเผด็จการคอมมิวนิสต์ เผด็จการโดยคณะผู้นำ เผด็จการผู้นำคนเดียวที่มีบารมีมาก หรือแม้แต่เผด็จการทหารที่จัดตั้งพรรคการเมืองพรรคเดียว เพื่อการผูกขาดอำนาจ ในระบบการเมืองประชาธิปไตย มักปรากฏระบบสองพรรคและระบบหลายพรรค ในบางประเทศระบบพรรคใหญ่พรรคเดียวโน้มเอียง จะกลายเป็นระบบ ๒ พรรค หรือหลายพรรค เมื่อมีการปฏิรูประบบเลือกตั้งไปสู่แนวทางประชาธิปไตย มากขึ้น

## พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย

### ประชาธิปไตย (democracy)

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือในภาษาอังกฤษ คือ democracy สามารถย้อนไปถึง ภาษากรีก เมื่อ ๒,๕๐๐ ปีก่อน คือคำว่า “kratos” (เครโตส) หมายถึง อำนาจหรือปกครอง (power or rule) กับคำว่า “demos” (เดโมส) คือ ประชาชน (people) แต่พื้นฐานนั้นกรีก หมายถึง คนจน (the poor) หรือคนจำนวนมาก (the many) นิยามตามภาษากรีก จึงหมายถึง อำนาจหรือ การปกครองของคนจำนวนมากที่ยากจน เมื่ออับราฮัม ลินคอล์น กล่าวถึงประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๔ (ค.ศ. ๑๘๖๑) ถึงมีความหมายสอดคล้องกับนิยามของกรีกดังกล่าว คือหมายถึง รัฐบาลหรือการปกครอง ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (democracy is the government of the people, by the people, and for the people)

ประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่พัฒนาขึ้นในยุโรป ก่อนจะแพร่ออกไปทั่วโลกตลอดระยะเวลากว่า ๔๐๐ ปี ก่อเกิดและพัฒนามาจากพื้นฐานแนวคิดเสรีนิยม การเกิดระบบตัวแทน การให้สิทธิเสรีภาพ ทางการเมืองและสิทธิเลือกตั้งตัวแทนแก่ประชาชนจากสิทธิที่จำกัดแล้วค่อย ๆ ขยายกว้างขวางออกไป อำนาจทางการเมืองเริ่มรวมศูนย์อยู่ที่สภาตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากขึ้น แต่ก็มี การพัฒนาหรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ขณะเดียวกันแนวคิดและทฤษฎี ประชาธิปไตยก็มีจุดเน้นแตกต่างกันในบรรดานักรัฐศาสตร์ และผู้สนใจศึกษา และนำเสนอแนวคิด ประชาธิปไตย

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ผู้สนใจศึกษาประชาธิปไตยได้พยายามนำเสนอแนวคิด ทั้งที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และในระดับที่เป็นทั่ว ๆ ไปไว้อย่างหลากหลาย ฟิลิปเป้ เชมิตเตอร์กับ

เทอร์รี่ คาร์ล (Schmitter and Karl, 1993)<sup>\*</sup> ได้นำเสนอความหมาย “ประชาธิปไตย” ด้วยการแยกออกเป็น ๓ ลักษณะใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน คือ ด้านของแนวคิด (concepts) ด้านของขั้นตอน (procedures) และด้านการปฏิบัติ (operative) (whitehead, 2003: 10-12)

ในมิติของด้านแนวคิด มีการจัดแบ่งลักษณะที่กว้างขวางเกี่ยวกับ “พลเมือง” (citizens) ที่สามารถเป็นผู้ปกครองอย่างมีความรับผิดชอบ (rulers accountable) ในการกระทำเกี่ยวกับสาธารณะของตนเองผ่านการแข่งขัน (competition) และความร่วมมือกัน (cooperation) ของบรรดาตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง (elected) มิติด้านขั้นตอนของประชาธิปไตยมีอย่างน้อยรวม ๙ เงื่อนไข คือ

(๑) การควบคุมการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สาธารณะ (public officials) ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) เจ้าหน้าที่จากการเลือกตั้ง (elected officials) มาจากการเลือกที่มีการดำเนินการเลือกตั้งที่มีความยุติธรรมและตามวาระ โดยปราศจากการกดขี่บังคับ

(๓) ในทางปฏิบัตินั้นผู้ใหญ่ทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ

(๔) ในทางปฏิบัติผู้ใหญ่ทุกคนมีสิทธิลงสมัครในตำแหน่งรัฐบาล หรือการปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง

(๕) พลเมืองมีสิทธิแสดงออกด้วยตนเองในประเด็นต่าง ๆ ทางการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยปราศจากอันตรายที่เกิดจากการลงโทษรุนแรงใด ๆ

(๖) พลเมืองมีสิทธิแสวงหาข้อมูลข่าวสารจากแหล่งทางเลือกต่าง ๆ โดยแหล่งทางเลือกต่าง ๆ นั้นจัดตั้งขึ้นและได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย

(๗) พลเมืองมีสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคมหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระ รวมทั้งการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง

(๘) เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนต้องสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (constitutional power) โดยไม่มีอำนาจที่เหนือกว่า หรือการคัดค้านจากเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

(๙) ประชาคมทางการเมือง (polity) จะต้องมีการปกครองตนเอง (self-governing) และต้องสามารถดำเนินการอย่างอิสระในข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นโดยระบบการเมืองอื่น ๆ ที่ครอบคลุมทุกส่วนในประชาคมการเมือง

---

\* โปรดดูรายละเอียดใน Philippe C., Schmitter and Terry Lynn Karl, ‘What Democracy is ... and is Not’, in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1993), p. 45.

ส่วนหลักการในด้านการปฏิบัติเป็นการแสดงให้เห็นถึงการทำหน้าที่จริง ๆ ของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงขอบเขต “โดยความยินยอมของประชาชน” (by consent of the people) ที่สัมพันธ์กับ “ความยินยอมที่อาจเกิดขึ้นของนักการเมืองที่กระทำการภายใต้เงื่อนไขที่มีขอบเขตไม่แน่นอน” ที่ปรากฏขึ้นจริง ๆ ในทุกระบบการเมืองประชาธิปไตย

ถ้าเมื่อใดที่นักการเมืองหรือผู้มีตำแหน่งสาธารณะสามารถบิดเบือนหรือใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง (abuse of power) นอกจากเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตยแล้ว การเมืองเผด็จการจะเข้มข้นขึ้น อาจพัฒนาไปสู่การรวบอำนาจและรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐได้ ประชาธิปไตยที่มีพลังเพียงพอต่อการต้านการเกิดและพัฒนาของการเมืองเผด็จการ พื้นฐานด้านแนวคิดและการดำเนินการให้เกิดขึ้นจริงประการหนึ่ง คือ การกำหนดและจัดตั้งสถาบัน (institutional setting) ที่มีเป้าหมายให้เกิดรัฐบาลปกครองตนเองของประชาชน และรัฐบาลตามรูปแบบนี้จะเข้มข้นได้ต้องมีกลไกและวิธีการที่เหมาะสมในการเกื้อหนุนให้เกิดคุณธรรม (virtue) และความมีสติปัญญา (intelligence) ในหมู่พลเมือง (citizens) (Hadenius, 2001: 1-14) การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยอิสระ เพื่อรวบรวมความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ผ่านกระบวนการแข่งขันเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล

พหุนิยมเชิงสถาบัน (institutional pluralism) เป็นหลักประกันถึงการก่อเกิดและพัฒนาประชาธิปไตยที่สัมพันธ์กับการทำงานของระบบพรรคการเมือง ตั้งแต่ความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองที่ยึดถือคติทางการเมืองเดียวกัน ทั้งกติกิตามกรอบกฎหมายและกติกิตามกรอบคุณธรรมจริยธรรมอันดีงามของสังคม แม้ว่าความหลากหลาย หมายถึง การแข่งขันกันตามความแตกต่างหลากหลายของความเชื่อ (beliefs) และปรัชญาทางสังคมที่ขัดแย้งกัน (conflicting social philosophies) แต่ทุกฝ่ายทุกพรรคการเมืองต่างยอมรับกติกาที่รองรับการแข่งขันที่อิสระ และยุติธรรมและรับรู้ร่วมกัน

ประชาธิปไตยเสรีนิยม (liberal democracy) จึงมีการจัดแยกกันออกอย่างชัดเจนระหว่างรัฐ (state) กับประชาสังคม (civil society) การแบ่งแยกนี้ทำให้เห็นบริบทประชาธิปไตยเด่นชัดและดำรงอยู่ได้ในความหลากหลายของการก่อเกิดและมีบทบาทอย่างกว้างขวางของกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมือง องค์กรตลาดหรือองค์กรทุนนิยมของระบบเศรษฐกิจ (Heywood, 2007: 81) ซึ่งหมายรวมถึงการมีอิสระ และสิทธิเสรีภาพของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อนำเอาความคิด ความต้องการและนโยบายที่ได้นำเสนอต่อสาธารณชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีทั้งอิสระและยุติธรรมเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลใช้อำนาจตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

## สรุปพรรคการเมืองกับการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย

การศึกษาและวิเคราะห์ประชาธิปไตยเสรีนิยมอย่างรอบด้านพบว่า มีคำถามที่ยังมีประเด็นที่มีแนวคิดแตกต่างกันหลายคำถาม ตัวอย่างเช่น ประชาธิปไตยเสรีสามารถทำให้อำนาจทางการเมืองที่จัดแยกออกหลายอำนาจทำงานได้อย่างดีและอย่างแท้จริง (genuine) หรือไม่ กระบวนการประชาธิปไตยส่งเสริมผลประโยชน์ระยะยาวได้จริงหรือไม่ หรือสุดท้ายต้องพ่ายแพ้กับหลักการของประชาธิปไตยเสรีเอง ความเสมอภาคทางการเมือง (political equality) สามารถดำรงอยู่ร่วมกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (economic inequality) หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ประชาธิปไตยเสรีนิยมสามารถอธิบายได้จากหลายแนวคิดหรือมุมมองทั้งลัทธิพหุนิยม (pluralism) แนวคิดผู้นำนิยม (elitism) แนวคิดความร่วมมือนิยม (corporatism) แนวคิดขวาใหม่ (the new right) และแนวคิดมาร์กซิสม์ (Marxism) (Heywood, 2007: 81-87)

แนวคิดผู้นำนิยมเน้นอธิบายการปกครองของผู้นำ หรือชนชั้นนำทั้งมิติที่พึงปรารถนา และมิติที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ พรรคการเมืองที่ก่อเกิดขึ้นจึงเป็นพรรคของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง แนวคิดความร่วมมือนิยมที่พัฒนามาเป็นแนวคิดความร่วมมือเสรี และก่อให้เกิดความร่วมมือสามฝ่ายในรัฐบาล (tripartite government) ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มนายจ้าง และสหภาพแรงงาน พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นในฐานะตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ และเป็นระบบหลายพรรค เช่น กรณีสวีเดน นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ และออสเตรีย เป็นต้น แนวคิดขวาใหม่เกิดขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ ๒๐ วิพากษ์วิจารณ์ความเกินพอดีของประชาธิปไตย (democratic overload) คำมั่นสัญญาของนักการเมืองมักจะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาเงินเฟ้อ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเองมักจะถูกจูงใจด้วยคำมั่นสัญญาเหล่านั้น แนวคิดมาร์กซิสม์เสนอว่า ประชาธิปไตยตั้งอยู่บนฐานทางชนชั้น (class) ที่เกิดมาจากการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม ชนชั้นนายทุนจึงสามารถใช้พรรคการเมืองเข้าไปมีอำนาจในรัฐบาลได้มากกว่าชนชั้นอื่น ส่วนแนวคิดพหุนิยมเชื่อว่าระบบระเบียบทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้เมื่อทุกคนทุกกลุ่มในสังคมได้แสดงออก และนำเสนอความต้องการและความคิดเห็น และถ้ามีการครอบครองทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างไม่เท่าเทียม ประชาธิปไตยจะประสบปัญหา เป็นไปได้ที่ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคจะขาดความสมดุล พรรคของกลุ่มคนมั่งคั่งร่ำรวยมักมีโอกาสผ่านการเลือกตั้งเข้าจัดตั้งรัฐบาล ประชาธิปไตยจะสร้างความเป็นระบบระเบียบทางการเมืองได้เมื่อพรรคการเมืองของคนหลากหลายกลุ่มมีความสามารถในการแข่งขัน และมีโอกาสในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลตัดสินใจทางการเมือง

ตามแนวคิดต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ประชาธิปไตยเสรีข้างต้น นอกจากพรรคการเมืองจะต้องมีความสามารถในการสนองตอบต่อข้อเรียกร้อง และความต้องการหลากหลาย และขัดแย้งกันของคนกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว พรรคการเมืองจำเป็นต้อง

มีการจัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย ที่สามารถประนีประนอมกัน และร่วมสร้างกติกาทางการเมืองที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ และมีการจัดองค์กรพรรคที่ส่งเสริมการทำหน้าที่ของพรรคได้อย่างเข้มแข็งในทุก ๆ ด้าน ตั้งแต่การเปิดกว้างในการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ การกำหนดนโยบาย และแนวทางการทำงานทางการเมืองของพรรค การคัดเลือกและฝึกฝนทักษะทางการเมืองให้กับสมาชิกพรรค ไปจนถึงการคัดเลือกสมาชิกให้เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อพรรคได้จัดตั้งรัฐบาล

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

#### ภาษาไทย

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์. (๒๕๕๙). *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานการเมืองการปกครองไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

เสนีย์ คำสุข และอเนก สุขดี. (๒๕๖๔). “ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไทยภายใต้กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐.” *Journal of Modern Learning Development*, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ (๒๐๒๑) มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔: ๑๙๗-๒๐๙.

#### ภาษาอังกฤษ

Anderson, Lisa. (1999). *Transitions To Democracy*. West Sussex: Columbia University Press.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner. (eds). (1993). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Duverger, Maurice. Translated by Barbara and Robert North (1978). *Political Parties Their Organization and Activity In The Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hadenius, Axel. (2001). *Institutions And Democratic Citizenship*. New York: Oxford University Press.

Haggard, Stephen and Robert R. Kaufman. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. New Jersey: Princeton University Press.

Hardin, Russell. (2003). *Liberalism, Constitutionalism, And Democracy*. New York: Oxford University Press.

Heywood, Andrew. (2007). *Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

Holden, Barry. (1993). *Understanding Liberal Democracy*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Katz S. Richard & William Crotty. Edited. (2006). *Handbook of Party Politics*. London: SAGE.

Whitehead, Laurence. (2003). *Democratization Theory and Experience*. New York: Oxford University Press.



# กฎอัยการศึก: ว่าด้วยมโนทัศน์และความสัมพันธ์ กับรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย (Martial Law: Concept and Relationship with Constitution in Thai Legal System)

สิริญา แสงอำนาจ

## ๑. บทนำ

“salus populi est suprema lex” เป็นคำกล่าวของซีเซโร (Cicero’s maxim) แปลความได้ว่า *the safety of the people is the supreme law* หรือ “ความปลอดภัยของประชาชนย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด” ในอดีตอาจตีความได้ว่า เมื่อความปลอดภัยของประชาชนตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินบางประการ กฎหมายที่ใช้บังคับไม่ใช่กฎหมายว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพ แต่เป็นการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในฐานะผู้นำ เพื่อรักษาซึ่งความปลอดภัยของประชาชนในชาติ



ที่มา: <https://highlight.kapook.com/view/91345>

สิ่งนั้นจึงเป็นกฎหมาย<sup>๑</sup> ดังนั้นการกระทำใด ๆ ในสถานการณ์วิกฤตอันเป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนแล้ว สิ่งนั้นย่อมถือเป็นกฎหมายสูงสุด แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะ “กฏอัยการศึก” ซึ่งทำหน้าที่เป็นระบบกฎหมายในสถานการณ์วิกฤต ทั้งนี้ในบริบทปัจจุบันความปลอดภัยของประชาชนในชาติย่อมรวมถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเราได้ตื่นรู้ถึงสิทธิเสรีภาพทั้งหลายในภายหลังด้วย ในสถานการณ์ฉุกเฉินมาตรการในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ของประเทศย่อมทำได้เท่าที่ไม่กระทบสิทธิเสรีภาพประชาชนเกินสมควร อีกทั้งเมื่อกฏอัยการศึกได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ การกระทำเพื่อคุ้มครองรัฐและประชาชนในมิตินี้จึงมีความสำคัญยิ่ง

---

<sup>๑</sup> David Dyzenhaus, “*The Safety of the People is the Supreme Law*,” Accessed November 19, 2020, from <https://newramblerreview.com/book-reviews/classics/the-safety-of-the-people-is-the-supreme-law>



ที่มา: [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_674762](https://www.matichon.co.th/columnists/news_674762)

เมื่อกฎหมายการศึกมีพัฒนาการในการปรับใช้ควบคู่มา กับพัฒนาการของรัฐ เป็นการนำแนวคิดที่ว่าด้วยสภาวะยกเว้นเข้ามาอยู่ในแดนของกฎหมาย โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกจัดการสถานการณ์วิกฤตในระดับสงครามและการตราเป็นกฎหมายเฉพาะให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทว่าในประเทศไทย ผู้เขียนได้เห็นการประกาศกฎหมายการศึกเพื่อรัฐประหารในปี ๒๕๕๗ ทับซ้อนกันถึงสองครั้งและเมื่อย้อนดูการประกาศใช้กฎหมายการศึกที่ผ่านมา ทั้ง ๑๖ ครั้ง พบว่าหลายครั้งเป็นการประกาศกฎหมายการศึกที่มีได้มีภาวะสงครามหรือความจำเป็นแต่อย่างใด ส่วนใหญ่เป็นการใช้กฎหมายการศึกเพื่อทำรัฐประหารโดยมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้ผู้เขียนสนใจศึกษากฎหมายดังกล่าวในฐานะของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้กฎหมายนั้น ยิ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติกฎหมายการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นกฎหมายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันโดยมิได้มีการแก้ไขในส่วนสาระสำคัญ เช่นเดียวกับ

การบัญญัติกฏอัยการศึกไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมาก็เป็นไปในลักษณะให้บังคับใช้ตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ อันเป็นปัญหาในส่วนของตัวบทกฎหมายและการปรับใช้ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฏอัยการศึกเชิงลบอันไร้ความชอบธรรมในทางกฎหมาย

หมายเหตุสำคัญของบทความนี้คือ การศึกษาให้รู้จักถึงตัวตนของ “กฏอัยการศึก” ในรากฐานทางความคิด พัฒนาการทางกฎหมายในเบื้องต้น เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาของการบังคับใช้กฏอัยการศึกในระบบกฎหมายไทยซึ่งมีอยู่หลายประเด็น ในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งวิเคราะห์ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฏอัยการศึก ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์เชิงบวก ในฐานะกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติตามรัฐธรรมนูญ หรือความสัมพันธ์เชิงลบ ในฐานะเครื่องมือรัฐประหารและทำลายรัฐธรรมนูญอันเป็นปัญหาของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฏอัยการศึกให้เป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เป็น “กฏอัยการศึก” ที่อยู่ในจุดสมดุลระหว่างการประกันความมั่นคงแห่งรัฐและประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไปพร้อมกัน

## ๒. มโนทัศน์ว่าด้วย “กฏอัยการศึก”

### ๒.๑ กฏอัยการศึกคืออะไร

กฏอัยการศึก ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Martial Law เมื่อพิจารณาในทางนิรุกติศาสตร์พบว่า “Martial” ในพจนานุกรม หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับทหาร การสงครามหรือในกองทัพ รวมถึงการต่อสู้<sup>๒</sup> คาดว่ามีรากศัพท์มาจากคำว่า “Mars” ซึ่งหมายถึง เทพแห่งสงครามของโรมัน จึงมีความหมายพ้องต้องกันกับคำว่า Military คือ ทหารหรือกองทัพ หรือ Warlike ในเรื่องของสงครามและการใช้กำลัง ดังนั้น “Martial Law” จึงหมายถึง กฎหมายในยามสงคราม หรือกฎหมายชั่วคราวในระหว่างมีสงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้การควบคุมของกองทัพ<sup>๓</sup> จะเห็นได้ว่า Martial Law กับคำว่า Military Law มีความหมายไปในทำนองเดียวกัน ทำให้มีหลายความเห็นเชื่อว่า กฎหมายทั้งสองอาจเป็นกฎหมายเดียวกันหรือมีพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกัน

---

<sup>๒</sup> Cambridge Dictionary Online, s. v. “martial,” Accessed May 12, 2021, from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/martial>

<sup>๓</sup> Cambridge Dictionary Online, s. v. “martial law,” Accessed May 12, 2021, from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/martial-law>

ส่วน Martial Law ในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า état de siège หรือ State of Siege เป็นระบบกฎหมายในยามวิกฤตที่มีลักษณะเดียวกันกับ Martial Law แปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “สถานการณ์ที่ถูกล้อม” ผู้เขียนเห็นว่าถ้อยคำภาษาก็แสดงถึงลักษณะสภาวะดังกล่าวอยู่บ้าง กล่าวคือ “การล้อม” อาจหมายถึง การปิดล้อมเมืองซึ่งสื่อถึงสถานการณ์วิกฤตได้ Max Radin ได้อธิบายความหมายของ “State of Siege” ว่า หมายถึง สถานการณ์ไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ ไม่ว่าจะป็นภัยคุกคามโดยกองทัพศัตรูหรือการจลาจล ซึ่งก็คือสถานการณ์ไม่ปกติ สถานการณ์ที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยอ้างความจำเป็นภายใต้การระงับใช้กฎหมายในระบบปกตินั่นเอง<sup>๔</sup> แนวคิดที่ว่าด้วย State of Siege ของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นระบอบ (Regime) ในสถานการณ์ไม่ปกติ เป็นระบบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว

สำหรับประเทศไทย คำว่า “กฎอัยการศึก” เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “อัยการ” พบว่าในทางประวัติศาสตร์มีความหมายแตกต่างจากในปัจจุบัน กล่าวคือ “พระอัยการ” หรือ “พระไอยการ” หมายถึง กฎหมายพื้นฐานของแผ่นดินที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามและหากมีปัญหาเกี่ยวกับพระอัยการ พระมหากษัตริย์มีหน้าที่ให้ความยุติธรรมหรือต้องมีพระราชวินิจฉัย<sup>๕</sup> อาจสรุปได้ว่าในอดีตคำว่า อัยการ หมายถึง กฎหมาย เช่น พระอัยการลักษณะพยาน ส่วนคำว่า “กฎอัยการศึก” มิได้ปรากฏความหมายหรือคำนิยามอย่างชัดเจน แม้แต่ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ก็มีได้บัญญัติไว้ มีเพียงในพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทยที่นิยามความหมายกฎอัยการศึกไว้ โดยสรุปว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารประกาศให้เขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตใช้กฎอัยการศึก ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจหน้าที่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และมีอำนาจลิดรอนสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชน และศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางอย่างที่ในประกาศระงับไว้แทนศาลพลเรือน เช่น ในกรณีเกิดสงคราม การจลาจลในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก”<sup>๖</sup>

<sup>๔</sup> Max Radin, “Martial law and State of Siege,” *California Law Review*, 30, No. 6, p. 636 (September 1942).

<sup>๕</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*, พิมพ์ครั้งที่ ๙ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒), น. ๙๔.

<sup>๖</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย พ.ศ. ๒๕๕๖*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖), อ้างคำว่า “กฎอัยการศึก”.

เพื่อให้เข้าใจเนื้อหาของกฏอัยการศึกยิ่งขึ้น สมควรพิจารณาความหมายหรือคำนิยามของกฏอัยการศึกในมุมมองของนักวิชาการหลายท่านประกอบกัน เช่น Harbans Singh Bhatia ให้ความหมายของกฏอัยการศึกไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจทางบริหารและตุลาการโดยบุคคลคนเดียวกัน เป็นกฎหมายของทหารแต่นำมาใช้กับพลเรือน หรือเป็นกฏของทหารที่ปฏิบัติกับประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับสงคราม<sup>๗</sup> หรือ Sir Charles Napier ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแห่งอังกฤษในประเทศอินเดีย กล่าวถึงกฏอัยการศึกว่า คือ การรวมอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการไว้ในบุคคลคนเดียวกัน อันเป็นสาระสำคัญของกฏอัยการศึก สะท้อนให้เห็นว่าในบางครั้งกฏอัยการศึกก็เป็นมากกว่ากฎหมายในยามสงคราม เป็นการรวมศูนย์อำนาจ เป็นการสร้างระบอบการปกครองอิสระขึ้นมาในยามวิกฤตหรือในสภาวะยกเว้นจากกฎหมายในระบบปกติ จึงไม่น่าแปลกใจที่นักวิชาการใช้คำว่า “regime of martial law”

Matthew Hale อธิบายถึงกฏอัยการศึกไว้ว่า ไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นสิ่งที่มาผ่อนปรนหรือยกเว้นความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย และจะใช้ได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น เฉพาะในช่วงเวลาที่มีสงคราม ไม่มีการบังคับใช้ในช่วงเวลาปกติ ซึ่งศาลและเจ้าหน้าที่พลเรือนยังคงทำหน้าที่ได้<sup>๘</sup> หรือ A. W. Bradley และ K. D. Ewing เขียนอธิบายถึงความหมายที่หลากหลายของกฏอัยการศึกไว้ว่า กฏอัยการศึกในอดีตมีความหมายครอบคลุมไปถึงกฎหมายทหาร ส่วนในมุมมองกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง อำนาจที่บังคับใช้โดยผู้บัญชาการทหารในกรณียึดครองดินแดนของต่างประเทศ ส่วนในบริบทปัจจุบัน กฏอัยการศึก หมายถึง เหตุฉุกเฉินซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับภาวะสงคราม ซึ่งทหารเข้าไปกำหนดข้อบังคับและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับพลเมืองในประเทศของตน<sup>๙</sup>

จากการให้นิยามความหมายทางนิติศาสตร์และความเห็นทางวิชาการ อาจสรุปได้ว่า กฏอัยการศึก คือ ระบบกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งบังคับใช้ได้เฉพาะยามจำเป็นอันไม่อาจใช้มาตรการทางกฎหมายอื่นได้ โดยเจ้าหน้าที่ทหารจะเข้ามามีอำนาจและทำหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่พลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามในช่วงเวลาสั้น ๆ เพื่อให้ประเทศกลับสู่ภาวะปกติ

<sup>๗</sup> H. S. Bhatia, *Martial Law: Theory and Practice*, (New Delhi: Deep and Deep Publication, 1979), pp. 10-11.

<sup>๘</sup> Matthew Hale, *The Common Law of History of England*, (1739). Quoted in Khagesh Gautam, “Martial Law in India,” *Southwestern Journal of International Law*, p. 120 (1958).

<sup>๙</sup> A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14 ed (England: Pearson Education Limited, 2007), p. 632.

ในบางสถานการณ์กฎอัยการศึกอาจเป็นมากกว่ากฎหมายในยามสงคราม แต่เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง เป็นการสร้างระบอบปกครองขึ้นภายในภาวะฉุกเฉินอันอาจจะกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองอยู่บ้าง ดังนั้นการตัดสินใจประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวตลอดจนมาตรการบังคับจึงต้องกระทำอย่างเหมาะสม ขอบด้วยกฎหมายและพอสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ย่อมพึงระลึกไว้เสมอว่ากฎอัยการศึกเป็น “ช้อยกเว้น” จากสภาวะปกติเพียงชั่วคราวเท่านั้น

## ๒.๒ อัตลักษณ์ของกฎอัยการศึก

ในการศึกษากฎหมายเฉพาะด้าน จำเป็นต้องมีการจำแนกคุณลักษณะเฉพาะหรือหลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายนั้นให้ออก ผู้เขียนจึงใช้คำว่า “อัตลักษณ์” ในหัวข้อนี้เพื่ออธิบายกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกว่าคืออะไร มีลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจอย่างไรในขณะที่ค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับกฎอัยการศึกนั้น

๑. **ความคลุมเครือ** เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์และการตัดสินใจ กฎอัยการศึกมีความคลุมเครือตั้งแต่การถกเถียงถึงความเป็นกฎหมายหรือไม่ หรือที่จริงแล้วเป็นเพียงการตัดสินใจของผู้มีอำนาจเพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในขณะนั้น แม้เราจะเรียกว่า Martial Law เพื่อพยายามสร้างรูปลักษณ์ของสิ่งนี้ให้เป็นกฎหมาย (Law) ทว่าก็ไม่อาจปฏิเสธแนวคิดที่ว่าด้วยความจำเป็นและสภาวะยกเว้นอันอยู่เบื้องหลังกฎอัยการศึกได้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงในขณะนั้น ดังที่ Charles Fairman ได้เขียนสรุปประเภทของการประกาศใช้กฎอัยการศึกรวมออกเป็น ๕ ประเภท ตามลักษณะการใช้งาน คือ เป็นกฎหมาย Marshal Law ในระบบกฎหมายโบราณ การใช้กฎอัยการศึกในการลงโทษ (Punishment) การใช้ในลักษณะกฎหมายทหาร (Military Law) การใช้กฎอัยการศึกรักษาประเทศโดยทหาร (Military Government Power) และในช่วงหลังใช้เป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญที่ผู้ปกครองใช้ควบคุมกำลังทหารในการปฏิบัติงานในสภาวะฉุกเฉิน<sup>๑๐</sup> ซึ่งความจำเป็นนี้เองที่เชื่อมโยงกับสถานการณ์และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทำให้กฎอัยการศึกมีความคลุมเครือ

๒. **ปรากฏตัวเฉพาะในยามจำเป็นในลักษณะของภาวะสงครามและดำรงอยู่ในระยะเวลาจำกัด** สถานการณ์ที่ทำให้กฎอัยการศึกร่างตัวขึ้นได้ต้องเป็นเหตุในลักษณะไม่ปกติหรือเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศกฎอัยการศึกสามารถทำได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นอย่างยี่งวดเท่านั้น เทียบคำพิพากษาในคดี Ex parte Milligan การประกาศกฎอัยการศึกทำได้ระหว่างที่มีการรุกราน

---

<sup>๑๐</sup> Charles Fairman, “The Law of Martial Rule,” *The American Political Science Review*, 22, No. 3, p. 596 (August 1928).

ของต่างชาติหรือสงครามกลางเมือง รวมถึงการที่ศาลพลเรือนไม่สามารถเปิดทำการได้ตามปกติ<sup>๑๑</sup> ดังนั้น ในสหรัฐอเมริกาการประกาศกฎอัยการศึกทำได้เมื่ออยู่ในสถานการณ์สงคราม ส่วนหลักการเดียวที่ทำให้ระบบกฎหมายของอังกฤษยอมรับสิ่งที่เรียกว่า “กฎอัยการศึก” คือ หลักของความจำเป็น การที่กฎอัยการศึกจะบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความจำเป็นนั้นยังคงมีอยู่ สอดคล้องกับ Albert Venn Dicey ซึ่งได้แสดงความเห็นไว้ว่า ต้องเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วน หรือความจำเป็นที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันที (immediate necessity)<sup>๑๒</sup> ในขณะที่ Sir Frederick Pollock เห็นว่า ความจำเป็นนี้น่าจะหมายถึงความจำเป็นทางการเมืองหรือเป็นความได้เปรียบทางการเมือง<sup>๑๓</sup> จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า แนวคิดพื้นฐานของกฎอัยการศึกอาจจะต้องการเป็นเครื่องมือขั้นสุดท้ายสำหรับปกป้องรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน แม้ในระยะหลังการใช้กฎอัยการศึกจะถูกใช้ในเรื่องทางการเมืองโดยอ้างความมั่นคงของรัฐและไม่อาจปฏิเสธความเป็นการเมืองภายใต้การตัดสินใจของผู้ถืออำนาจสูงสุด ดังนั้น Dicey ก็กล่าวถึงหลักการที่ควรจะเป็นอย่างถูกต้อง ส่วน Pollock ก็กล่าวถึงในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงเช่นกัน ทั้งนี้การบังคับใช้กฎอัยการศึกซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นสภาวะยกเว้นจากกฎหมายในระบบปกติ การบังคับใช้จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์วิกฤตที่มีความจำเป็นและภายในระยะเวลาอันจำกัด

**๓. เจ้าหน้าที่ทหารจะมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เหนือฝ่ายพลเรือน** กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ทหารจะเข้ามามีบทบาทและทำหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามแทนเจ้าหน้าที่พลเรือน ทั้งยังอาจมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่พลเรือน ซึ่งเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีมีสถานการณ์ไม่ปกติในลักษณะจำเป็นอย่างยิ่งซึ่งเจ้าหน้าที่พลเรือนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ การตัดสินใจในการใช้อำนาจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจึงขึ้นอยู่กับอำนาจทางการทหารเป็นสำคัญ<sup>๑๔</sup> รวมถึงอำนาจของศาลทหาร เมื่อประกาศกฎอัยการศึกในยามสงครามหรือมีการจลาจลภายในประเทศย่อมส่งผลถึงการอำนวยความสะดวกให้หยุดชะงักลง กล่าวคือ ศาลยุติธรรมอาจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ศาลทหารในยามประกาศกฎอัยการศึกจึงจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้น ในหลายประเทศมีศาลทหารในยามปกติสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีของเจ้าหน้าที่ทหารและความผิดอันเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ทางทหาร ทว่าศาลทหารที่ผู้เขียนจัดให้เป็นอัตลักษณ์ของกฎอัยการศึกนี้ หมายถึงศาลทหารในสถานการณ์ไม่ปกติ

<sup>๑๑</sup> William Feldman, “Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege,” *Cornell International Law Journal*, 38, No. 3, p. 1036 (2005).

<sup>๑๒</sup> *Supra note 10*, p. 592.

<sup>๑๓</sup> *Ibid.*

<sup>๑๔</sup> *Supra note 11*, p. 1025.

ที่มีการประกาศกฎอัยการศึกซึ่งมักจะมีอำนาจมากกว่าศาลทหารยามปกติ เช่น ศาลทหารของสหรัฐอเมริกา ในคดี *Ex parte Milligan* ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีพลเรือนก็ต่อเมื่อศาลยุติธรรมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้<sup>๑๔</sup> หรือศาลทหารในฝรั่งเศสเมื่อประกาศ *State of Siege* ศาลทหารและศาลพลเรือนยังคงปฏิบัติหน้าที่ไปพร้อมกันได้ โดยศาลทหารมีเขตอำนาจเหนือพลเรือนในกรณีความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมร้ายแรง กบฏ รวมถึงอาชญากรรมต่อรัฐ ส่วนศาลพลเรือนยังคงมีเขตอำนาจเหนือคดีอื่น ๆ ทั่วไป<sup>๑๖</sup>

**๔. มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นกฎหมายในระบบปกติอันกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน** การบังคับใช้กฎอัยการศึก รวมถึงกฎหมายความมั่นคงต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการปะทะกันของสองคุณค่าหลัก คือ ความมั่นคงของรัฐกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน อาจมีช่วงเวลาวิกฤตที่เป็นอันตรายเกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วน เรียกร้องให้มีการเสียสละสิทธิตามกฎหมายเพียงเล็กน้อย รวมถึงการละทิ้งกฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวในระหว่างเกิดการสงครามหรือมีการประกาศกฎอัยการศึก เป็นเรื่องปกติที่อาจเกิดขึ้นได้<sup>๑๗</sup> เช่น ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีหลายคดีที่ประชาชนต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่น คดีระหว่างฮิระบายะชิกับสหรัฐอเมริกา (*Hirabayashi v. United States*) ในปี ๑๙๔๓ ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกายังรับรองว่าการห้ามชนกลุ่มน้อยออกจากเคสสถานในยามวิกาลนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะประเทศชาติกำลังทำสงครามกับรัฐแม่ของชนเหล่านี้<sup>๑๘</sup> ทว่าในช่วงหลังการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมีความสำคัญไม่แพ้ความมั่นคงของรัฐ William Rehnquist ประธานศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาเห็นว่า ในอนาคตศาลไม่ควรยอมรับการบั่นทอนเสรีภาพของพลเมืองในภาวะสงครามเพราะเป็นไปได้เลยที่เสรีภาพของพลเมืองจะยังให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในยามรบ<sup>๑๙</sup> ดังนั้นแม้การประกาศกฎอัยการศึกอาจนำไปสู่มาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพก็ตาม แต่ย่อมเป็นไปได้โดยพอสมควรแก่เหตุและไม่ทำให้ประชาชนรับภาระเกินสมควร

<sup>๑๔</sup> *Ex parte Milligan*, 71 U.S. (4 Wall.) 2, 108 (1866).

<sup>๑๖</sup> *Supra note 11*, p. 1037.

<sup>๑๗</sup> Henry Hallam, "Constitutional History of England from the Accession of Henry VII to the Death of George II," (1827), p. 258. quoted in Charles Townshend, "Martial Law: Legal and Administrative Problems of Civil Emergency in Britain and the Empire, 1800-1940," *The Historical Journal*, Vol. 25, No. 1, p. 170 (March 1982).

<sup>๑๘</sup> *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943).

<sup>๑๙</sup> William H. Rehnquist, *All the Laws But One: Civil Liberties in Wartime*, (New York: Knopf, 1998), pp. 27-39.

### ๒.๓ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของกฎอัยการศึกโดยสังเขป

ยุค จาก Military Law ถึง Martial Law เป็นยุคเริ่มต้นของกฎอัยการศึกซึ่งมีความสัมพันธ์และพัฒนาการมาจากกฎหมายทหาร แต่กฎหมายทั้ง ๒ ประเภทไม่ใช่กฎหมายเดียวกัน ความแตกต่างคือ กฎหมายทหาร (Military Law) เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรืออย่างน้อยต้องมีการตราเป็นกฎหมาย และจะใช้บังคับกับผู้เป็นทหารและกองทัพเท่านั้น เพื่อรักษาวินัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในกองทัพ ในขณะที่กฎอัยการศึก (Martial Law) เป็นกฎหมายแห่งความจำเป็นซึ่งมักเป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญ จะมีการประกาศใช้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่พลเรือนและศาลยุติธรรมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ เพื่อคุ้มครองและฝ่าฟันวิกฤตกลับสู่สภาวะปกติของรัฐให้ได้ รวมถึงกฎหมายทหารจะใช้บังคับเกี่ยวกับการทหาร แต่กฎอัยการศึกจะควบคุมทุกเรื่องมากกว่าเพียงการทหาร อาจจจะรวมถึงการปกครองและการศาล<sup>๒๐</sup> ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า Martial Law และ Military Law มีใช้กฎหมายตัวเดียวกัน แต่มีลักษณะใกล้เคียงและสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น

ยุค Martial Law สู่อำนาจรัฐ ในยุคนี้จะมีการนำกฎอัยการศึกเพื่อใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติที่หลากหลาย ในช่วงศตวรรษที่ ๑๔-๑๗ ในช่วงแรกกฎอัยการศึกดูเหมือนเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายทหารในการลงโทษเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจของกษัตริย์ และผู้ทำความผิดฐานกบฏผู้ทรยศประเทศ หรือผู้สร้างความวุ่นวาย เช่น การพิจารณาและตัดสินโทษ โทมัส เอิร์ลแห่งแลงคาสเตอร์ ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๒ แห่งอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๓๒๒ สืบเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์และขุนนาง ท้ายที่สุดท่านเอิร์ลก็ถูกตัดสินประหารชีวิตฐานเป็นกบฏ ซึ่งคาดว่าพิจารณาคดีภายใต้กฎอัยการศึก<sup>๒๑</sup> ก่อนจะค่อย ๆ พัฒนามาบัญญัติในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งทำให้การปรากฏตัวของกฎอัยการศึกชัดเจนขึ้น โดยการประกาศกฎอัยการศึกนี้ยังเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ประกาศได้เฉพาะยามบ้านเมืองประสบสงครามและยังคงเป็นการใช้บังคับเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ทหารเท่านั้นตามที่ระบุใน “The petition of Right 1628”<sup>๒๒</sup> จนกระทั่งมีการตรากฎหมาย Mutiny Act 1689 หรือพระราชบัญญัติปราบกบฏ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับกฎอัยการศึก คือ รัฐสภาอนุญาตให้กษัตริย์

<sup>๒๐</sup> J. V. Capua, “The Early History of Martial Law in England from the Fourteenth Century to the Petition of Right,” *The Cambridge Law Journal*, Vol. 36, No. 1, p. 152 (April 1977).

<sup>๒๑</sup> การตัดสินโทษ โทมัส เอิร์ลแห่งแลงคาสเตอร์ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๒ แห่งอังกฤษ ค.ศ. ๑๓๒๒, *Supra note 11*, pp. 152-155.

<sup>๒๒</sup> ในส่วนเนื้อหาของ The petition of Right 1628 มีการอธิบายเป็นภาษาไทย โปรดดู วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐), น. ๑๑๒.

ประกาศกฎอัยการศึกในช่วงสงครามและในยามสงบได้ ทั้งนี้ไม่รวมถึงการนำมาใช้กับพลเรือนแต่อย่างใด<sup>๒๓</sup> แสดงว่าในช่วงเวลานั้นอนุญาตให้ใช้กฎอัยการศึกบังคับเฉพาะกับทหารเท่านั้น แนวคิดกฎอัยการศึกเปลี่ยนไปอีกครั้งในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ เมื่อลัทธิจักรวรรดินิยมของโลกตะวันตกขยายตัวครอบงำดินแดนต่างๆ ทั่วโลก นำไปสู่การประกาศกฎอัยการศึกเพื่อบังคับใช้ในดินแดนอาณานิคมขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๐๔ เป็นที่รู้จักกันในชื่อ Castle Hill Rebellion หรือ Vinegar Hill ในดินแดนออสเตรเลีย<sup>๒๔</sup> นับเป็นครั้งแรกที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกกับพลเรือนในดินแดนอาณานิคมและเป็นต้นแบบการใช้กฎอัยการศึกเป็นเครื่องมือในการควบคุมความสงบเรียบร้อยของพลเรือนอีกหลายครั้ง

ยุค จาก Martial Law ถึง Emergency Law ซึ่งเป็นยุคที่กฎอัยการศึกมีเงื่อนไขและแนวทางการใช้ที่ชัดเจนขึ้นโดยเฉพาะในยามสงคราม และปรับตัวเกิดเป็นกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อจัดการสถานการณ์ไม่ปกติอื่น ๆ ที่มีอยู่ในระดับสงคราม โดยมีจุดตัดที่แตกต่างในหลักการที่ว่ากฎอัยการศึกจะใช้เจ้าหน้าที่ทหารในการปฏิบัติการเป็นหลัก ทว่ากฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินคือการจัดการสถานการณ์ไม่ปกติโดยใช้เจ้าหน้าที่พลเรือนเป็นหลัก ซึ่งเหมาะสมกับการจัดการสถานการณ์ไม่ปกติภายในประเทศมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการจลาจล ภัยธรรมชาติหรือกรณีโรคระบาด สะท้อนให้เห็นการตีความความมั่นคงที่ได้พิจารณาเพียงความมั่นคงแบบดั้งเดิมอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็กฎอัยการศึกหรือกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินต่างก็เป็นสภาวะยกเว้น (State of Exception) สำหรับตัวผู้เขียนเองมิได้ปฏิเสธแนวคิดที่ว่าด้วยสภาวะยกเว้นของคาร์ล ชมิทท์<sup>๒๕</sup> ในเรื่องการเมืองของสภาวะยกเว้นซึ่งเป็นสถานการณ์ไม่ปกติที่ต้องอาศัยข้อเท็จจริงและการตัดสินใจของรัฐเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวโดยวิธีการที่ต่างจากในภาวะปกติ แต่จะกล่าวว่สภาวะยกเว้นอยู่เหนือจากกฎหมายทั้งปวงนั้นไม่ถูกต้องนัก เพราะการเมืองอยู่ของกฎหมายในสถานการณ์ไม่ปกติ ไม่ว่าจะกฎอัยการศึกหรือกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ล้วนเป็นการนำสภาวะยกเว้นเข้ามาอยู่ในแดนของกฎหมายแล้ว แม้รัฐมีอำนาจมากขึ้นแต่มิใช่ในลักษณะตามอำเภอใจ เป็นเพียงการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ไม่ปกติที่ยังคงอยู่ภายใต้กรอบของคุณค่าแห่งนิติรัฐและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองรัฐและประชาชน

<sup>๒๓</sup> Mark Neocleous, “Whatever Happened to Martial Law? Detainees and the Logic of Emergency,” *Radical Philosophy*, 143, p. 14 (May 2007).

<sup>๒๔</sup> National Museum Australia, “Castle Hill Rebellion,” Accessed November 12, 2020, from <https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/castle-hill-rebellion>

<sup>๒๕</sup> Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, (Chicago: University of Chicago Press, 2006), p. 5.

ดังนั้น “กฎอัยการศึก” แม้จะมีแนวคิดสภาวะยกเว้นอยู่เบื้องหลัง แต่เมื่อนำเข้ามาในแดนของกฎหมายและมีพัฒนาการมาจนถึงยุคเสรีประชาธิปไตย กฎอัยการศึกกลายเป็นระบบกฎหมายในสถานการณ์วิกฤตระดับสงครามเพื่อปกป้องรัฐโดยเจ้าหน้าที่ทหารเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก ต่างจากกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งพัฒนามาเพื่อจัดการสถานการณ์ไม่ปกติในระดับต่าง ๆ โดยใช้เจ้าหน้าที่พลเรือนในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก

### ๓. พิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎอัยการศึก

จากข้อมูลการศึกษารากฐานทางความคิดตลอดจนพัฒนาการของกฎอัยการศึกในเบื้องต้นแล้ว พบว่ากฎอัยการศึกเป็นกฎหมายในสถานการณ์วิกฤตซึ่งเดิมอาจถูกปรับใช้ในหลายสถานการณ์ แต่ปัจจุบันยอมเป็นที่เข้าใจได้ว่าเหมาะสมสำหรับใช้ในภาวะสงครามหรือยามวิกฤตในทำนองเดียวกัน แม้ขณะประกาศใช้กฎอัยการศึกจะเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารมากกว่าในยามปกติ ทว่าเงื่อนไขการบังคับใช้กฎอัยการศึกล้วนต้องเป็นไปตามกฎหมาย ต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญสำหรับเป็นกลไกที่นำมาใช้ในคราวจำเป็นเพื่อปกป้องรัฐ อย่างไรก็ตาม กฎอัยการศึกเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและสถานการณ์ทางข้อเท็จจริง หากการบัญญัติกฎหมายและการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับกฎอัยการศึกมิได้มีการออกแบบและร่างให้เหมาะสมกับระบอบการปกครองปัจจุบัน กฎอัยการศึกล้วนกลายเป็นเครื่องมือช่วงชิงอำนาจในทางการเมืองนำไปสู่การล้มล้างรัฐธรรมนูญและระบบการปกครองอันผิดจากเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายเพื่อปกป้องรัฐและพิทักษ์ระบอบการปกครองในขณะนั้น ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎอัยการศึกจึงเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและทางลบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ๓.๑ ความสัมพันธ์เชิงบวก: กฎอัยการศึกในฐานะกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติ

นับแต่อดีตในสมัยโรมันซึ่งยังไม่ปรากฏกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก มีเพียงกลไกตามรัฐธรรมนูญที่จะใช้บังคับเมื่ออยู่ในสถานการณ์ไม่ปกติ เช่น ยามสงครามหรือภาวะฉุกเฉินอื่น โดยการแต่งตั้งผู้เผด็จการ (Dictator) ขึ้นมาเป็นผู้นำในการบริหารและมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการแก้ไขสถานการณ์นั้น<sup>๒๖</sup> นับเป็นต้นแบบแรก ๆ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดกลไกในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ และได้พัฒนามาเป็นระบบกฎหมายในสถานการณ์ไม่ปกติโดยเฉพาะกรณีเผชิญหน้ากับสงครามระหว่างประเทศและสงครามภายใน คือ กฎอัยการศึก ซึ่งมีลักษณะการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จและ

---

<sup>๒๖</sup> Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*, (Princeton: Princeton University Press, 1948), p. 20.

สิ่งกำลังทหารเข้าปฏิบัติการเป็นหลัก เดิมการใช้กฎอัยการศึกเป็นไปเพื่อปราบปรามกบฏ การจลาจล หรือสงคราม รวมถึงถูกใช้อย่างกว้างขวางโดยมิได้มีขอบเขตที่ชัดเจนมากนักก็ค่อย ๆ เปลี่ยนไปตามพัฒนาการของรัฐ กระทั่งเริ่มมีกฎหมายที่จำกัดการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว เช่น ในประเทศอังกฤษ มี The Petition of Right 1628 และ Bill of Rights 1689 มาจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กระทั่งถึงยุคสมัยแห่งการตื่นรู้ในสิทธิมนุษยชนและบรรดารัฐทั้งหลายปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ปกครองย่อมถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐธรรมนูญและกรอบนิติรัฐ การใช้กฎอัยการศึกมีเงื่อนไขและมาตรการที่ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่มีการบัญญัติถึงกฎอัยการศึกไว้ในรัฐธรรมนูญ การใช้กฎอัยการศึกเป็นกลไกหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มีการจัดวางระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเป็นระบบ ทั้งบัญญัติในรัฐธรรมนูญและตราเป็นกฎหมายเฉพาะ

ตัวอย่างประเทศที่มีการบัญญัติกฎอัยการศึกหรือกฎหมายในยามสงครามไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติถึงกลไกแก้ไขสถานการณ์ไม่ปกติไว้ในที่นี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงเพียงการประกาศใช้กฎอัยการศึก (State of Siege) ในมาตรา ๓๖ ซึ่งใช้ร่วมกับประมวลกฎหมายป้องกันประเทศ (Code de la défense) โดยบัญญัติให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในยามสงคราม อำนาจตัดสินใจเป็นของรัฐบาลและประกาศโดยประธานาธิบดีเป็นระยะเวลา ๑๒ วัน หากจะขยายเวลาในการบังคับใช้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา<sup>๒๗</sup> ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. ๑๙๘๘ (แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ค.ศ. ๑๙๘๗) ในมาตรา ๗๖ บัญญัติถึงมาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ และในมาตรา ๗๗ กล่าวถึงการจัดการกับสถานการณ์สงครามหรือมีเหตุจำเป็นให้ใช้กำลังทหาร บัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีประกาศกฎอัยการศึกได้ กำหนดรายละเอียดไว้ระดับหนึ่ง<sup>๒๘</sup> ในรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ มีการบัญญัติถึงกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติไว้ในหมวด ๗ มาตรา ๑๘ ว่าด้วยอำนาจของประธานาธิบดีในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดในการสั่งการกำลังทหารเมื่อถูกรุกรานหรือเกิดกบฏได้เพื่อป้องกันความปลอดภัยของรัฐ โดยมีอำนาจประกาศกฎอัยการศึกไม่เกิน ๖๐ วันและภายใน ๔๘ ชั่วโมงหลังการประกาศกฎอัยการศึกต้องรายงานต่อรัฐสภา มีการบัญญัติรายละเอียดการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภาและศาล ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ค่อนข้างชัดเจน<sup>๒๙</sup>

<sup>๒๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๓๖ และ code de la défense Article L 2121-1 ถึง Article L 2121-8

<sup>๒๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. ๑๙๘๘ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๘

<sup>๒๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. ๑๙๘๗ หมวด ๗ มาตรา ๑๘

อาจมีความแตกต่างอยู่บ้างในกรณีประเทศคอมมอนลอร์วี่ที่ไม่มีกฏอัยการศึก เป็นลายลักษณ์อักษร ในปัจจุบันย่อมไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นมา ทว่าก็มีแนวคิดที่ว่า “ความจำเป็น เป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมาย” ดังนั้นในอนาคตหากมีความจำเป็นต้องประกาศใช้ กฏอัยการศึกย่อมสามารถทำได้ แต่ส่วนใหญ่ประเทศเหล่านี้จะมีการตรากฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Law) ซึ่งใช้พลเรือนในการจัดการสถานการณ์ไม่ปกติในระดับต่าง ๆ มาใช้เป็นหลักแทน เช่น ในประเทศอังกฤษมีการตรากฎหมาย Civil Contingencies Act 2004 หรือพระราชบัญญัติ การบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ ซึ่งครอบคลุมทั้งกรณีสงคราม การก่อการร้าย ภัยพิบัติ ธรรมชาติตลอดจนภัยพิบัติสาธารณภัยทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น<sup>๓๐</sup>

ลักษณะกฏอัยการศึกในฐานะกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติมีคุณลักษณะ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) กฏอัยการศึกที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้การใช้กฎหมายความมั่นคงโดยเฉพาะ กฏอัยการศึกเป็นที่เข้าใจตรงกันว่าเป็นสถานการณ์ที่กฎหมายในระบบปกติไม่อาจดำเนินการได้หรือ ดำเนินการได้อย่างยากลำบาก เช่นภาวะสงครามระหว่างประเทศ เราคงไม่อาจใช้กฎหมายในระบบปกติ เพื่อปกป้องประเทศและชีวิตประชาชนได้ การใช้กฎหมายสำหรับสถานการณ์ไม่ปกติจึงเป็นกลไก อีกระบบหนึ่งเพื่อแก้ไขสถานการณ์วิกฤตนี้ภายใต้กรอบนิติรัฐและหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรมักมีการสร้างกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ดังนั้นการใช้กฎหมายความมั่นคงดังกล่าวย่อมเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ให้อำนาจและจำกัดการใช้อำนาจไปพร้อม ๆ กันและย่อมมิได้เป็นการทำลายรัฐธรรมนูญและระบอบ การปกครองในขณะนั้นด้วย นอกจากการใช้กฏอัยการศึกต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ยังหมายรวมถึง การใช้กฏอัยการศึกให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ ในหลายประเทศนอกจากบัญญัติถึงกลไก สถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการตรากฎหมายเฉพาะด้วย หรือบางประเทศมิได้บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ทว่ามีการตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการบังคับใช้กฏอัยการศึกและ กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินเหล่านี้ย่อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเช่นกัน ทั้งต้องมี ลักษณะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย

(๒) กฏอัยการศึกภายใต้กรอบคุณค่าแห่งนิติรัฐ แม้ความคิดพื้นฐานของกฎหมาย ในสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งหลาย ไม่ว่าจะกฏอัยการศึกหรือกฎหมายความมั่นคงอื่น ๆ มีความเกี่ยวข้องกับ สภาวะยกเว้น ปัญหาคือสภาวะที่ยกเว้นนั้นยกเว้นจากหลักนิติรัฐหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า ในยาม

<sup>๓๐</sup> Civil Contingencies Act ค.ศ. ๒๐๐๔ มาตรา ๑ (๑)

สถานการณ์ไม่ปกติ มาตรการบางอย่างอาจมีลักษณะยกเว้นกฎหมายในระบบปกติไปบ้างก็ตาม ทว่าการยกเว้นดังกล่าวยังคงมีขอบบังคับได้เพียงที่กฎหมายอนุญาตหรือให้อำนาจกระทำได้ เป็นมาตรการ อีกชุดหนึ่งสำหรับสถานการณ์ไม่ปกติซึ่งสอดคล้องเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แม้หลักนิติรัฐอาจมีได้ บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่หากเป็นคุณค่าแห่งหลักนิติรัฐแล้วย่อมไม่อาจจะเลยได้ โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรรัฐ<sup>๓๑</sup> อันนำไปสู่ความจำเป็น ในการควบคุมตรวจสอบ แม้การใช้กฎอัยการศึกซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วน กฎหมายในหลายประเทศ ก็ยังคงบัญญัติให้มีการควบคุมตรวจสอบภายหลังการประกาศกฎอัยการศึก ไม่ว่าในรูปแบบ ของการตรวจสอบในทางการเมืองของรัฐสภาหรือศาล และหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควร แก่เหตุ ผู้เขียนเห็นว่ามีสำคัญอย่างยิ่งเพราะการที่รัฐจะนำมาตราใดมาบังคับใช้ มาตรการนั้น ต้องเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และเป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ได้<sup>๓๒</sup> อีกทั้งเมื่อชั่งน้ำหนัก แล้วพอสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบถึงประชาชนจนเกินไป

(๓) กฎอัยการศึกกับการปรับใช้ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน แม้การบังคับใช้ กฎอัยการศึกซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษในยามสถานการณ์ไม่ปกติย่อมกระทบสิทธิเสรีภาพ ของพลเมืองอย่างไม้อาจเลี่ยงได้ก็ตาม ทว่าก็ไม่อาจกระทบถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิได้ กรณีนี้พิจารณา ประกอบกับบทติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อันเป็นตราสาร ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตลอดจนสิทธิพลเมืองและสิทธิ ในทางการเมืองและประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก ดังนั้นประเทศไทยต้องผูกพันและปฏิบัติตาม แนวทางดังกล่าว ซึ่ง ICCPR ได้บัญญัติรับรองแนวคิดที่ว่าด้วยสภาวะยกเว้นไว้เช่นกันว่า ในกรณีเกิดสภาวะ ฉุกเฉิน รัฐภาคีจำเป็นต้องใช้มาตรการเล็งพันกรณีหรือลดระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตาม พันธกรณีได้ ทว่า ICCPR ข้อ ๔ ระบุถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นหัวใจสำคัญแห่งสิทธิไม้อาจยกเว้นได้ คือ ๑. รัฐไม้อาจละเมิดต่อสิทธิในการมีชีวิต (Right of Life) ๒. ไม้อาจระงับสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิต ๓. ไม้อาจถูกลงโทษโดยทรมานอย่างโหดร้ายหรือฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ๔. ไม้อาจเอาคนลงเป็นทาส และ ๕. ไม้อาจรับโทษอาญาย้อนหลังได้<sup>๓๓</sup> โดยในรัฐธรรมนูญมักยอมรับในหลักสิทธิมนุษยชนระหว่าง

<sup>๓๑</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๓), น. ๑๓๕-๑๔๐.

<sup>๓๒</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๓๘), น. ๘๕-๘๑.

<sup>๓๓</sup> “กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๔,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/pdf/ICCPR\\_TH.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/pdf/ICCPR_TH.pdf)

ประเทศดังกล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันในส่วนของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นการใช้กฏอัยการศึกต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในกรอบนิติรัฐแล้ว ยังต้องสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งการคุ้มครองและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว โดยไม่อาจใช้อำนาจจากกฏอัยการศึกงดเว้นเรื่องดังกล่าวได้เลย

### ๓.๒ ความสัมพันธ์เชิงลบ: กฏอัยการศึกในฐานะเครื่องมือรัฐประหาร

การใช้บังคับกฏอัยการศึกเพื่อเป็นเครื่องมือในทางการเมืองและนำไปสู่ระบอบรัฐประหารนี้มีลักษณะตรงข้ามกับกฏอัยการศึกในฐานะกลไกจัดการในสถานการณ์ไม่ปกติ เนื่องจาก การรัฐประหารเป็นการทำลายซึ่งรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองที่มีอยู่ในขณะนั้น การบังคับใช้กฏอัยการศึกเพื่อการรัฐประหารจึงเป็นความสัมพันธ์กันทางลบ ซึ่งไม่ใช่การป้องกันรัฐแต่เป็นการทำลายรัฐบาลเพื่อช่วงชิงอำนาจปกครอง กฏอัยการศึกในลักษณะนี้จึงไม่อาจสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและโลกยุคเสรีประชาธิปไตยได้เลย โดยรวมการใช้กฏอัยการศึกเช่นนี้จะมีลักษณะ ดังนี้

(๑) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การใช้กฏอัยการศึกเพื่อทำการรัฐประหารย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้การบัญญัติกฏอัยการศึกไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยจะมีปัญหาและควรบัญญัติใหม่เพราะมิได้ระบุเงื่อนไขการใช้อำนาจให้ชัดเจนก็ตาม ทว่าการรัฐประหารก็ไม่อาจเป็นสิ่งที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในการบังคับใช้กฏอัยการศึกเพื่อทำลายรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครอง ทั้งการใช้กฏอัยการศึกในกรณีนี้ยังไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ อันจะอ้างความชอบธรรมทางกฎหมายได้ หรืออีกนัยหนึ่ง หากเป็นการนำกฏอัยการศึกมาใช้เพื่อการรัฐประหารแล้วย่อมไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายได้เลย รวมถึงข้ออ้างที่ว่า การรัฐประหารที่เป็นประชาธิปไตย กรณีนี้เป็นไปได้ยากและมีใช้การรัฐประหารทุกครั้งจะนำไปสู่ประชาธิปไตย รวมถึงกรณีของประเทศไทยด้วย<sup>๓๙</sup>

(๒) ไม่อยู่ภายใต้กรอบแห่งนิติรัฐ นอกจากการใช้กฏอัยการศึกเพื่อการรัฐประหารไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังขาดซึ่งคุณค่าแห่งนิติรัฐ กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่อาจควบคุมตรวจสอบได้ เดิมกฏอัยการศึกของไทยซึ่งเป็นกฎหมายเก่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มิได้มีการบัญญัติถึงการควบคุมตรวจสอบอยู่แล้ว เมื่อนำมาใช้เพื่อรัฐประหารยิ่งเป็นการยากที่จะตรวจสอบ

---

<sup>๓๙</sup> ผู้เขียนชวนอ่านบทความว่าด้วยรัฐประหารที่เป็นประชาธิปไตยของ Ozan Varol เรื่อง “The Democratic Coup d’état” เรียบเรียงเป็นภาษาไทยโดย สฤณี อาชวานันทกุล ใน <https://thaipublica.org/2014/09/democratic-coup> เพื่อนำลักษณะของรัฐประหารที่เป็นประชาธิปไตยในบทความดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศเมียนมาและประเทศไทย

ไม่ว่าการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภา ซึ่งขณะประกาศกฎอัยการศึกทั้งรัฐธรรมนูญและบรรดาสมาชิกรัฐสภามักถูกล้มกระดานก่อน หรือแม้หลังการรัฐประหารจะมีรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติขึ้นมา ก็ล้วนแต่ไม่สามารถจะตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารได้

ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เป็นปัญหาเรื้อรังในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่การเมืองไม่มีเสถียรภาพ ตัวอย่างในปัจจุบันที่เห็นชัดที่สุดคือ ประเทศเมียนมา เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา พลเอกอาวุโส มิน อ่อง หล่าย ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลพลเรือนจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ซึ่งพรรค NLD เพิ่งได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นจากการเลือกตั้งในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมา สร้างความสั่นคลอนอำนาจของกองทัพเป็นอย่างยิ่งนำไปสู่การทำรัฐประหารภายใต้ข้ออ้างว่า มีการทุจริตการเลือกตั้งที่ผ่านมาและพรรค NLD ทำให้สังคมวุ่นวาย ผู้นำฝ่ายประชาธิปไตยล้วนถูกควบคุมตัว<sup>๓๕</sup> ขณะเดียวกันคณะทหารได้ตั้งพลเอก มินต์ ส่วย รองประธานาธิบดีจากฝ่ายทหารมาเป็นรักษาการประธานาธิบดีชั่วคราวและได้ประกาศภาวะฉุกเฉินเป็นเวลา ๑ ปี เพื่อรักษาความสงบและความมั่นคงของประเทศ โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญเมียนมาให้อำนาจกองทัพสามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้ และต่อมาในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔ คณะทหารได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในบางพื้นที่เพื่อควบคุมประชาชนที่ลุกฮือขึ้นต่อต้าน<sup>๓๖</sup> สถานการณ์ยังคงตึงเครียดและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

จากเหตุการณ์รัฐประหารในเมียนมาประกอบกับการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นตัวอย่างการบัญญัติกลไกในสถานการณ์ฉุกเฉินในมาตรา ๔๑๗ ซึ่งให้ประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยปรึกษากลาโหมและสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในกรณีวิกฤตอย่างยิ่งในระยะเวลา ๑ ปี<sup>๓๗</sup> และมาตรา ๔๑๘ (a) ในรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมายังระบุว่า เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๔๑๗ ให้ประธานาธิบดีโอนอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้แก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพื่อฟื้นฟูสถานการณ์ให้กลับสู่ภาวะปกติ<sup>๓๘</sup> บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะการถ่ายทอดอำนาจการปกครองไปสู่มือกองทัพ ซึ่งมิน อ่อง หล่าย ได้ใช้ช่องทาง

<sup>๓๕</sup> The Matter, “เกิดอะไรขึ้นในพม่า? สรุปรูปเหตุการณ์รัฐประหารของกองทัพพม่า หลังจับกุมองซาน ซูจี,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก <https://thematter.co/brief/134555/>

<sup>๓๖</sup> BBC NEWS, “Myanmar military extends martial law after bloodiest day since coup,” Accessed March 25, 2021, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-56398001>

<sup>๓๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. ๒๐๐๘ มาตรา ๔๑๗

<sup>๓๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. ๒๐๐๘ มาตรา ๔๑๘

ดังกล่าวในการควบคุมตัวประธานาธิบดี เพื่อให้รองประธานาธิบดีที่มาจากฝ่ายทหารเข้ามาเป็นรักษาการประธานาธิบดีชั่วคราว เพื่อให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญและถ่ายโอนอำนาจแก่ตนในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด นอกจากนี้ในมาตรา ๔๑๘ ที่มีลักษณะรวบอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ที่กองทัพแล้ว ในมาตรา ๔๑๓ (b) ก็มีลักษณะของการที่ประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๔๑๒ และถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการไปยังกองทัพได้ ภายใต้การประกาศ Military Administrative Order ซึ่งก็คือการให้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศแก่ทหาร แม้ในรัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติถึงกฎอัยการศึก ทว่าเมื่อพิจารณาการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จทั้ง ๓ ฝ่ายของทหารนี้ คล้ายกับการใช้กฎอัยการศึกในอดีต<sup>๓๙</sup> และเป็นแนวคิดการใช้กฎอัยการศึกที่ล่าหลัง ไม่เหมาะสมกับปัจจุบันหากจะให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจสูงสุดอย่างเบ็ดเสร็จ

อาจกล่าวได้ว่าในบริบทของเมียนมา กองทัพหรือตัตมาดอว์ (Tatmadaw) ยังคงมีอำนาจอยู่มากทั้งในทางความเป็นจริงและตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้จากในรัฐธรรมนูญหมวด ๑๑ บทบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา ๔๑๐-๔๓๒ ให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุดเข้ามามีอำนาจจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในหลายมาตรา<sup>๔๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมาจึงเป็นตัวอย่างของการบัญญัติให้อำนาจทหารมากเกินไป ซึ่งอาจเพราะเผด็จการทหารครองอำนาจมายาวนาน การลบล้างและกำจัดอำนาจดังกล่าวที่แทรกซึมอยู่ในองคาพยพของรัฐภายในเวลาอันสั้นไม่ใช่เรื่องง่าย และการที่คณะทหารของเมียนมาอ้างว่า การรัฐประหารเป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่ถูกต้อง มันเป็นการพยายามสร้างวิกฤตทั้งที่มีได้มีภัยความมั่นคงหรือสถานการณ์เลวร้ายแต่ประการใด กรณีการเลือกตั้งที่มีปัญหาที่มีได้อยู่ในระดับรุนแรง และการรัฐประหารไม่น่าใช่การแก้ปัญหาดังกล่าว ประกอบกับรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ทหารเข้ามามีอำนาจควบคุมในยามสถานการณ์ฉุกเฉินที่มากเกินไป เป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติกลไกจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินมาเพื่อทำลายตนเองและระบอบการปกครองในขณะนั้น ดังนั้นการวางกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติที่ควรผ่านการถกเถียงเพื่อหาแนวทางเหมาะสมและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะระบบกฎหมายที่ปกป้องรัฐ

---

<sup>๓๙</sup> Melissa Crouch เห็นว่า Military Administrative Order ของพม่ากับ Martial Law ก็คือการประกาศกฎอัยการศึกเหมือนกัน เนื่องจากมีการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการไปที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุด แทนรัฐบาลพลเรือนและทหารมีอำนาจในการควบคุมพื้นที่ภายในประเทศ ทั้งกรณีตามมาตรา ๔๑๒-๔๑๓ และมาตรา ๔๑๗-๔๑๘ รายละเอียดใน Melissa Crouch, “What martial law in Myanmar?,” Accessed March 25, 2021, from <https://melissacrouch.com/2021/03/15/what-is-martial-law-in-myanmar/>

<sup>๔๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. ๒๐๐๘ หมวดที่ ๑๑ State of Emergency ตั้งแต่มาตรา ๔๑๐ ถึงมาตรา ๔๓๒

## ๔. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎอัยการศึกในประเทศไทย

### ๔.๑ กฎอัยการศึกในระบบกฎหมายไทยโดยสังเขป

เมื่อกลับมาพิจารณากฎอัยการศึกในระบบกฎหมายไทย ในส่วนของพัฒนาการนั้น นับว่ามีความใกล้เคียงกับกฎอัยการศึกในโลกตะวันตก กล่าวคือ ก่อนกฎอัยการศึกจะถือกำเนิดขึ้น กฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกันคือกฎหมายทหาร เช่น พระอัยการลักษณะขบถศึกในสมัยพระบรมไตรโลกนาถสำหรับบังคับในยามสงครามเฉพาะกับเหล่าทหาร กฎอัยการศึกฉบับแรกของไทย คือ กฎอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖ สมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งถอดแบบมาจากรัฐบัญญัติว่าด้วยกฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๑๘๔๙<sup>๑</sup> สาเหตุที่ต้องมีกฎอัยการศึกสืบเนื่องมาจากการยกวางพระธรรมนูญศาลทหารบกซึ่งมีส่วนที่กล่าวถึงพื้นที่ประกาศกฎอัยการศึกนั่นเอง ส่วนฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นฉบับที่ ๒ ซึ่งร่างขึ้นใหม่ในรัชกาลที่ ๖ และใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่บ้างแต่มีใช้ในส่วนของสาระสำคัญ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ นี้เป็นกฎหมายเก่าตั้งแต่สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ตกทอดมาสู่ยุคประชาธิปไตยจากการศึกษาของผู้เขียนพบว่ามีปัญหาหลายประการ แต่ในที่นี้ผู้เขียนเลือกหยิบประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างกฎอัยการศึกและรัฐธรรมนูญ จึงขอกกล่าวถึงเฉพาะกรณีผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึกโดยสรุป

ตามมาตรา ๒ คือ “เมื่อเวลาเมื่อเหตุจำเป็นเพื่อจะได้รักษาความเรียบร้อย ปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในพระราชอาณาจักรนั้นแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา...”<sup>๒</sup> ซึ่งหมายถึง พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นอำนาจพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี<sup>๓</sup> เมื่อนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้ในรัชสมัยปัจจุบันอันเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น การออกพระบรมราชโองการย่อมต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับพระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกซึ่งเป็นเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อปรับใช้ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ พระองค์จึงมีพระราชอำนาจ

<sup>๑</sup> ไสว ดวงมณี, “กฎอัยการศึก,” *บทบัญญัติ*, เล่ม ๒๐, ตอน ๓, น. ๕๐๕ (กรกฎาคม ๒๕๐๕).

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒

<sup>๓</sup> หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), น. ๒๘๑.

ในทางบริหารทั้งหลายตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ รวมถึงการประกาศใช้และยกเลิกกฎอัยการศึก<sup>๔๔</sup> และตามหลัก The King can do no wrong หรือหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำผิดมิได้ หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องลงมือทำอะไรเอง จะมีผู้อื่นที่มีหน้าที่นำไปดำเนินงานต่อตามพระบรมราชโองการนั้น เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง<sup>๔๕</sup> การประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกจึงเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี<sup>๔๖</sup>

ในมาตรา ๔ “เมื่อมีสงครามหรือการจลาจลขึ้น ณ แห่งใด ให้ผู้บังคับบัญชาทหารในทีนั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับบัญชาไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพันหรือผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นมีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก...”<sup>๔๗</sup> กล่าวคือ ทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะพื้นที่โดยต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทหารประกาศเพราะสถานการณ์เร่งด่วนเกินกว่าจะให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ประกาศได้ ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตไว้ประการหนึ่งว่า บทบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารประกาศกฎอัยการศึกได้ยังคงเหมาะสมกับบริบทปัจจุบันหรือไม่

การบัญญัติกฎอัยการศึกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง ๒๐ ฉบับ มีการบัญญัติถึงกฎอัยการศึกเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ โดยมีเพียงวรรคเดียวกล่าวถึงอำนาจประกาศกฎอัยการศึกของพระมหากษัตริย์และให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก นับเป็นต้นแบบแรกของการบัญญัติถึงกฎอัยการศึกในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๕ จึงได้มีบัญญัติเพิ่มเติมในวรรคสองว่าด้วยอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึกเฉพาะพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ทหารตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก และกลายเป็นพิมพ์เขียวของการบัญญัติกฎอัยการศึกในรัฐธรรมนูญที่มี ๒๖ วรรค มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เท่านั้นที่บัญญัติถึงการตรวจสอบโดยรัฐสภาเพิ่มเติมไว้ด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๐) ในมาตรา ๑๗๖ บัญญัติถึงการประกาศกฎอัยการศึกเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์และกรณีมีความจำเป็นเฉพาะพื้นที่ให้อำนาจทหารในการประกาศกฎอัยการศึกได้ตามเงื่อนไข

---

<sup>๔๔</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง,” ใน *อาจารย์ชูชา รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๕), น. ๑๓๑-๑๓๕.

<sup>๔๕</sup> ดู *หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕*, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๑๖), น. ๕๓-๕๔.

<sup>๔๖</sup> *อ้างแล้ว* เจริญรทที่ ๔๓.

<sup>๔๗</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๔

ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ โดยมิได้กำหนดมาตรการใด ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ การบัญญัติถึงการประกาศกฎอัยการศึกว่าเป็นไปตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ย่อมเสมือนการนำกฎหมายเกณฑ์ใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างง่ายตาย การใช้กฎอัยการศึกให้เหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบันจึงทำได้ยาก

## ๔.๒ การบังคับใช้กฎอัยการศึกในระบบกฎหมายไทย

จากข้อมูลการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเบื้องต้นทั้ง ๑๖ ครั้งและจัดกลุ่มการปรับใช้ใน ๓ กรณี คือ กรณีที่ ๑ การประกาศกฎอัยการศึกเพื่อรักษาความมั่นคงในยามสงครามและการปราบกบฏ การประกาศกฎอัยการศึกกรณีนี้มีทั้งสิ้น ๔ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดทหารบกกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๓๖<sup>๔๘</sup> ในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบก อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏบวรเดช ครั้งที่ ๒ พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๔<sup>๔๙</sup> ในพื้นที่ ๒๔ จังหวัดบริเวณภาคเหนือ ภาคอีสานและภาคตะวันออก (แนวชายแดนลาวและกัมพูชา) โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามอินโดจีน ครั้งที่ ๓ พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๔<sup>๕๐</sup> ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม อันเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามมหาเอเซียบูรพา และครั้งที่ ๔ พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๕<sup>๕๑</sup> โดยนายวรการบัญชา อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตัน กรณีที่ ๒ การประกาศกฎอัยการศึกเฉพาะพื้นที่ของกองทัพภาค ๔ สืบเนื่องจากกรณีปัญหาความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกาศทั้งหมด ๓ ครั้ง คือ ในปี ๒๕๔๗ และปี ๒๕๔๘<sup>๕๒</sup> ทั้ง ๒ กรณีนี้ไม่มีปัญหาเนื่องจากการประกาศกฎอัยการศึกเป็นไปตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกในมาตรา ๒ และมาตรา ๔ และมีได้มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงลบอันทำลายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

<sup>๔๘</sup> ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดทหารบกกรุงเทพฯ, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๕๐ (๑๒ ตุลาคม ๒๕๓๕): ๕๙๗.

<sup>๔๙</sup> พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึก, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๕๘ (๗ มกราคม ๒๕๔๔): ๕๔.

<sup>๕๐</sup> พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึก, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๕๘ ตอน ก (๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๔): ๑๗๘๑.

<sup>๕๑</sup> พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึก, *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๔๑ เล่ม ๖๘ (๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๕): ๓-๔.

<sup>๕๒</sup> กรณีการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยกองทัพภาค ๔ มิได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนกรณีที่ ๓ การประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อการรัฐประหารช่วงชิงอำนาจ มีมากถึง ๙ ครั้ง ได้แก่ ๑. การประกาศกฎอัยการศึกเพื่อการรัฐประหาร ในปี ๒๕๐๐ ๒. การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ในปี ๒๕๐๑ ๓. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒ ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ๔. คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ในปี ๒๕๑๙ ๕. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒ ให้คงใช้กฎอัยการศึกตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ อยู่ต่อไป ในปี ๒๕๒๐ ๖. ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ในปี ๒๕๓๔ ๗. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ในปี ๒๕๔๙ ๘. ประกาศกองทัพบก ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก และ ๙. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งได้ดำเนินการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ในปี ๒๕๕๗

ในเบื้องต้นนี้ท่านผู้อ่านจะเห็นได้ว่าการใช้กฎอัยการศึกในประเทศไทยช่วงแรก ก่อนปี ๒๕๐๐ กฎอัยการศึกใช้เป็นกลไกในการป้องกันรัฐและระบอบการปกครองจากกบฏและสงครามระหว่างประเทศ อันมีความสอดคล้องกับกฎอัยการศึกในต่างประเทศในการเป็นกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติ ทว่าหลังจากปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมา กฎอัยการศึกถูกประกาศใช้โดยคณะรัฐประหารเพื่อช่วงชิงอำนาจในทางการเมืองที่มองเพียงผิวเผินก็เห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก หรือแม้แต่การให้เจ้าหน้าที่ทหารประกาศกฎอัยการศึกเฉพาะพื้นที่ดังปรากฏในช่วงหลังของกรณีความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว ทว่ายังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของกฎหมายกับยุคสมัย รวมถึงประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าวด้วย แต่เนื่องจากบทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาการประกาศกฎอัยการศึกในฐานะเครื่องมือรัฐประหารเป็นหลัก ผู้เขียนจึงขอลงรายละเอียดเฉพาะการประกาศกฎอัยการศึกเพื่อรัฐประหารในหัวข้อต่อไป

#### ๔.๓ ปัญหาการประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อเป็นเครื่องมือรัฐประหารในประเทศไทย

จากการพิจารณาถึงการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั้ง ๑๖ ครั้งในประเทศไทย มีกรณีประกาศกฎอัยการศึกเพื่อรัฐประหารในประเทศไทยถึง ๙ ครั้ง ซึ่งเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์เชิงลบกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้กฎอัยการศึกมีใช้กลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติตามรัฐธรรมนูญอย่างที่ควรจะเป็น ทว่ากลับเป็นกลไกทำลายรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสียเอง ดังนั้นการประกาศกฎอัยการศึกเพื่อรัฐประหารจึงไม่อาจชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ทั้งยังไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ในมาตรา ๒ และมาตรา ๔ แยกพิจารณารายการนี้ได้ ดังนี้

๑. การประกาศกฎอัยการศึกไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่เข้าเงื่อนไขสถานการณ์ ได้แก่ พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐<sup>๕๓</sup> อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒ อ้างถึงความจำเป็น นับเป็นครั้งแรกที่ริเริ่มนำกฎอัยการศึกมาใช้ในการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาล การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรต้องทำเป็นพระบรมราชโองการตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ซึ่งคณะรัฐประหารมิใช่ผู้รับสนองพระบรมราชโองการตามที่กฎหมายกำหนด คือไม่มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึคนั้นเอง ทว่ามีข้อสังเกตถึงการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ ๙) มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งจอมพล สฤษดิ์เป็นผู้รักษาการพระนคร<sup>๕๔</sup> อาจถือได้ว่าขณะนั้นผู้นำคณะรัฐประหารได้เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดตามความเป็นจริงและได้รับการแต่งตั้งตำแหน่งพิเศษอันแสดงถึงการรับรองสถานะบางอย่างโดยพระมหากษัตริย์ เมื่อพิจารณาเงื่อนไขสถานการณ์ความจำเป็นแล้ว แม้สถานการณ์ในขณะนั้นจะเรียกได้ว่าเป็นสถานการณ์ไม่ปกติ เนื่องจากมีผู้มาชุมนุมประท้วงไม่พอใจรัฐบาลและการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม แต่ยังไม่ถึงขั้นก่อการจลาจลหรือเกิดสงครามกลางเมืองที่รุนแรงถึงขนาดใช้กฎอัยการศึก พิจารณาแล้วการชุมนุมของประชาชนครั้งแรกในสมัยนั้นมีได้มีความจำเป็นถึงขนาดต้องประกาศกฎอัยการศึกแต่อย่างใด

๒. การประกาศใช้กฎอัยการศึกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากผู้ประกาศไม่มีอำนาจและไม่เข้าเงื่อนไขสถานการณ์ กรณีเหล่านี้ได้แก่ การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑<sup>๕๕</sup> กรณีจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งขณะการเลือกตั้งแต่ไม่สามารถบริหารประเทศได้ นายกรัฐมนตรีจึงลาออกก่อนเกิดเหตุรัฐประหารเพียง ๑ วัน เพื่อเปิดทางให้จอมพล สฤษดิ์ เข้ามาบริหารประเทศภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ เช่นเดียวกับการใช้กฎอัยการศึกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒ ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔<sup>๕๖</sup> เป็นกรณีจอมพล ถนอมทำการ

<sup>๕๓</sup> พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๗๔ ตอนพิเศษที่ ๗๖ (๑๖ กันยายน ๒๕๐๐): ๒.

<sup>๕๔</sup> พระบรมราชโองการตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๗๔ ตอนพิเศษที่ ๗๖ (๑๖ กันยายน ๒๕๐๐): ๑.

<sup>๕๕</sup> ประกาศใช้กฎอัยการศึก, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๗๕ ตอนพิเศษที่ ๘๑ (๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑): ๑๗.

<sup>๕๖</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒ ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๘๘ ตอนพิเศษที่ ๑๒๔ (๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๔): ๓.

รัฐประหารยึดอำนาจตนเอง เนื่องจากไม่สามารถบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในระบบรัฐสภาได้ และการรวมอำนาจไว้ที่ตนแต่ผู้เดียวกับทั้งการทุจริตถูกต้องด้าน เป็นวงกว้างและนำไปสู่การชุมนุมใหญ่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ในที่สุด

ส่วนการประกาศใช้กฎอัยการศึกในรูปแบบของคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ในเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙<sup>๕๗</sup> ซึ่งมีประชาชนมารวมตัวกันประท้วง การกลับมาของจอมพล ถนอม กิตติขจร และบานปลายกลายเป็นการสังหารหมู่ผู้ชุมนุมโดยฝีมือ เจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผู้เห็นต่าง หากมองผิวเผินเพียงเงื่อนไขสถานการณ์ความรุนแรงและโหดร้าย ในขณะนั้น การประกาศกฎอัยการศึกเพื่อยุติสงครามกลางเมืองหรือเหตุนองเลือดโดยเฉพาะพื้นที่เกิดเหตุ ย่อมพอจะรับฟังได้ แต่การประกาศกฎอัยการศึกในครั้งนี้กลับไม่ได้เป็นไปเพื่อทำให้สถานการณ์กลับสู่ สภาวะปกติ กลับเป็นเพียงการช่วงชิงกันรัฐประหารเพื่อรักษาอำนาจฝ่ายตนเท่านั้น เนื่องจาก สถานการณ์สลายการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เริ่มขึ้นในรุ่งอรุณของวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่การประกาศกฎอัยการศึกและการรัฐประหารเกิดขึ้นในช่วงเย็น ทั้งนี้พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ หัวหน้า คณะปฏิรูปการปกครองก็มิได้อำนาจประกาศกฎอัยการศึกที่วราขอาณาจักรและมีได้ประกาศ เป็นพระบรมราชโองการ จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ

ถัดไปเพียงปีกว่า พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทำการรัฐประหารอีกครั้ง โดยประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒ ให้คงใช้กฎอัยการศึกตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ต่อไป<sup>๕๘</sup> นับเป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อล้มรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร อ้างว่าไม่สามารถ บริหารประเทศอย่างราบรื่น ส่วนการประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกที่วราขอาณาจักร<sup>๕๙</sup> โดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ผู้นำรัฐประหารล้มรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้อ้างว่ารัฐบาลขณะนั้นทุจริตและเป็นเผด็จการรัฐสภา ซึ่งการรัฐประหารในครั้งนี้ นำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี ๒๕๓๕ การกระทำของเหล่าคณะรัฐประหารล้วนเป็นการประกาศ กฎอัยการศึกโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ กล่าวคือ ไม่เข้าเหตุแห่งการประกาศกฎอัยการศึก เนื่องจากการประกาศกฎอัยการศึกทั้งสิ้นครั้งนี้ไม่ได้อยู่ในสถานการณ์สงครามหรือการจลาจล และไม่มีคามจำเป็น

<sup>๕๗</sup> คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ให้ใช้กฎอัยการศึกที่วราขอาณาจักร, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๙๑ ตอนพิเศษที่ ๑๒๐ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๙): ๖.

<sup>๕๘</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒ ให้คงใช้กฎอัยการศึกตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๙๔ ตอนพิเศษที่ ๙๘ (๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐): ๑๐.

<sup>๕๙</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกที่วราขอาณาจักร, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๐๘ ตอนพิเศษที่ ๓๒ (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔): ๑๕.

เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ เป็นเพียงการรักษาความมั่นคงของฐานอำนาจตนเอง การรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนรัฐบาลเพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาโดยวิถีทางรัฐสภาได้ ทั้งยังเป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึกที่วราชาอาณาจักรโดยมิได้ทำเป็นพระบรมราชโองการ ย่อมไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยเริ่มมีความหวังที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้เดินไปข้างหน้า โดยเหล่าทหารเข้ากรมกองมิได้มีบทบาทในทางการเมือง



กลุ่มผู้ชุมนุมบริเวณถนนราชดำเนินในเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕”  
ที่มา: [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_47303](https://www.silpa-mag.com/history/article_47303)

อีกต่อไป แต่แล้วความหวังนี้ก็ริบหรี่ลงเมื่อทหารออกมาทำรัฐประหารอีกครั้ง โดยการประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อรัฐประหารของพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙<sup>๖๐</sup> และการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ การประกาศกฎอัยการศึกในสองครั้งหลังนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันและมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันในกรณีเงื่อนไขสถานการณ์ในการประกาศกฎอัยการศึก กล่าวคือ เป็นช่วงเวลาที่มีรัฐบาลรักษาการและมีการชุมนุมประท้วงยืดเยื้ออันแสดงถึงความขัดแย้งทางการเมืองที่มีแต่จะทวีความรุนแรงตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ ต่อเนื่อง

<sup>๖๐</sup> ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้ใช้กฎอัยการศึก, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษที่ ๙๕ ก (๒๐ กันยายน ๒๕๔๙): ๓.

มาจนถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าการรัฐประหารสองครั้งนี้อ้างเหตุผลว่ารัฐบาลบริหารราชการสร้างความขัดแย้ง ปัญหาการทุจริต ตลอดจนกรณีหมิ่นเหม่พระบรมเดชานุภาพ คณะรัฐประหารจึงจำเป็นต้องยึดอำนาจ ทว่าการรัฐประหารครั้งนี้ก็ได้สัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขความขัดแย้งอันนำไปสู่ความสงบเรียบร้อย ความขัดแย้งนั้นดำเนินมาถึงปี ๒๕๕๗ นำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้งในที่สุด

สถานการณ์ความไม่สงบอันนำไปสู่การรัฐประหารในปี ๒๕๔๙ และ ๒๕๕๗ ล้วนมีจุดเริ่มต้นมาจากการชุมนุมประท้วงข้อบกพร่องของรัฐบาล ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยในการที่



ที่มา: <https://www.prachachat.net/politics/news-509921>

ประชาชนจะออกมาชุมนุมแสดงความคิดเห็นหรือความไม่พอใจต่อรัฐบาล อันเป็นเรื่องปกติในวิถีประชาธิปไตย แม้สถานการณ์ไม่ปกติขณะนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐอยู่บ้างก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นถึงขนาดที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายโดยประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร หากใช้หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุมาพิจารณาว่าสมควรแก่เหตุหรือไม่ สถานการณ์การชุมนุมทั้งสองครั้งยังไม่เข้าเงื่อนไขการประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อพิจารณาเงื่อนไขในส่วนของผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกทั้ง ๒ ครั้ง หัวหน้าคณะรัฐประหารล้วนแต่เป็นผู้บัญชาการทหารบก โดยการใช้กฎอัยการศึกในปี ๒๕๔๙ เริ่มจากแถลงการณ์ยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จากนั้นจึงมีการประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรโดยคณะรัฐประหาร และมีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะปฏิรูป

การปกครองฯ ตามมาทีหลัง<sup>๖๑</sup> พิจารณาถึงตรงนี้จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับการประกาศกฎอัยการศึกในปี ๒๕๐๐ อย่างยิ่ง ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหัวหน้าคณะรัฐประหาร แต่ครั้งนี้มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคือ พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน โดยครั้งนี้มีการประกาศกฎอัยการศึกไปก่อนจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ถัดจากนั้นไปเพียง ๑ วัน อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรที่ได้กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้มีการรับรองหรือแต่งตั้งคณะรัฐประหารในภายหลัง ผู้เขียนเห็นว่าไม่อาจมีผลรับรองย้อนหลังให้กฎอัยการศึกที่ประกาศโดยผู้ไม่มีอำนาจนั้นกลับชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ ทั้งการประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรครั้งนี้ทำในรูปแบบของประกาศ มิได้ทำเป็นพระบรมราชโองการ จึงไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ

ในทำนองเดียวกันกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกในปี ๒๕๕๗ มีข้อสังเกตในส่วนของผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึกที่น่าสนใจว่า การรัฐประหารในครั้งนี้มีการประกาศกฎอัยการศึกถึง ๒ ครั้ง กล่าวคือ มีประกาศกองทัพบก ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก<sup>๖๒</sup> ในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการกองทัพบกอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ซึ่งตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกนั้น ผู้บัญชาการทหารประกาศได้เฉพาะพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์จำเป็นเท่านั้น ประกาศฉบับนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ ให้ใช้กฎอัยการศึก<sup>๖๓</sup> ในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีการประกาศกฎอัยการศึกซ้อนขึ้นอีกครั้งในนามหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แน่นนอนว่าพิจารณาแล้วการประกาศกฎอัยการศึกซ้อนกันไม่น่าจะใช้สิ่งที่ถูกต้อง

กล่าวโดยสรุป การปรับใช้กฎอัยการศึกในระบบกฎหมายไทยในช่วงแรกที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก กฎอัยการศึกทำหน้าที่เป็นกลไกจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินและเป็นไปตาม

<sup>๖๑</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รวบรวมแถลงการณ์ ประกาศ คำสั่งกรณีรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓, จาก <https://library2.parliament.go.th/giventake/kpk.html>

<sup>๖๒</sup> ประกาศกองทัพบก ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษที่ ๙๗ ง (๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗): ๑.

<sup>๖๓</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษที่ ๘๔ ง (๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗): ๑.

รัฐธรรมนูญ ภายใต้การตัดสินใจและใช้อำนาจของรัฐบาลพลเรือน ทว่าในช่วงหลังปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ประเทศไทยมีปัญหาการใช้กฏอัยการศึกเป็นเครื่องมือรัฐประหารอยู่บ่อยครั้งโดยคณะทหาร การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ อย่างไม่ต้องสงสัย อันเป็นปัญหาความสัมพันธ์เชิงลบที่ทำลายรัฐธรรมนูญและมีโอกาสความชอบธรรมทางกฎหมายได้ การประกาศกฏอัยการศึกเพื่อรัฐประหารเป็นเพียงความพยายามสร้างภาพความชอบธรรมให้คณะทหาร ทั้งที่เมื่อพิจารณาแล้วการบังคับใช้กฏอัยการศึกมิได้เป็นไปตามเจตนาของพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ และไม่สอดคล้องเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด มิพักต้องพิจารณาถึงหลักนิติรัฐ เพราะการใช้กฏอัยการศึกไม่สอดคล้องกับกฎหมายย่อมเป็นการละเมิดกฎหมายตั้งแต่ต้น ทั้งยังกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น โดยไร้ซึ่งการควบคุมตรวจสอบ แนวทางแก้ไขในปัญหาความสัมพันธ์เชิงลบในเบื้องต้นนี้ ควรเริ่มที่การบัญญัติสาระสำคัญของกฏอัยการศึกไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจในการประกาศ เจตนาสถานการณ์ ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบในเบื้องต้นให้ชัดเจน รวมถึงการยกเลิกพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ เพื่อร่างเป็นกฎหมายใหม่ที่มีความเหมาะสมกับยุคสมัยและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากมีโอกาสผู้เขียนจะได้นำเสนอในคราวต่อไป

## ๕. บทสรุป

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฏอัยการศึก รัฐธรรมนูญและการรัฐประหารในประเทศไทย เป็นปัญหาที่เราต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฏอัยการศึก มี ๒ ฐานะ กล่าวคือ กฏอัยการศึกเชิงบวก ในฐานะเป็นกลไกหรือระบบกฎหมายในสถานการณ์วิกฤตตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของประชาชนในยามสงคราม แม้รัฐจะมีอำนาจมากขึ้นกว่าในภาวะปกติ ทว่าก็เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบนิติรัฐและไม่ละเลยซึ่งหลักสิทธิมนุษยชน อันเป็นแนวคิดและการปรับใช้กฏอัยการศึกในแบบสากลที่อารยประเทศยึดปฏิบัติ ส่วนความสัมพันธ์เชิงลบ ในฐานะเครื่องมือรัฐประหาร เป็นการบังคับใช้กฏอัยการศึกเพื่อช่วงชิงอำนาจในการปกครอง ในฐานะนี้มิใช่การป้องกันรัฐจากสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่เป็นการสร้างสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครอง นำไปสู่การก่อตั้งระบอบใหม่นอกเหนือรัฐธรรมนูญ การรัฐประหารจึงปฏิเสธไม่ได้ถึง “ความไม่สอดคล้องกฎหมาย ทำลายระบอบประชาธิปไตย ละทิ้งหลักนิติรัฐและละเลยซึ่งหลักสิทธิมนุษยชน” ในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญย่อมมิได้บัญญัติกฏอัยการศึกเพื่อมาทำลายตนเองอยู่แล้ว การใช้กฏอัยการศึกเพื่อทำลายรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ทั้งนี้ปัญหาอาจมาจากช่องว่างของกฎหมายและการปรับใช้กฎหมาย ซึ่งประเทศไทยยังคงใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ มีการประกาศใช้กฏอัยการศึกเพื่อการรัฐประหาร

เรายินยอมให้มีการใช้กฎอัยการศึกเพื่อทำลายสิ่งเหล่านี้จนแทบแยกไม่ออกระหว่างกฎหมายในระบบปกติหรือกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ใช้ปะปนกัน ทั้งยังมีส่วนในการก่อตั้งระบอบรัฐประหารให้แทรกซึมอยู่ในระบอบปกติ ดังนั้นประเทศไทยต้องตั้งแนวความคิดให้ชัดเจนว่า กฎอัยการศึกที่ควรจะเป็นคือ ในฐานะกลไกจัดการสถานการณ์ไม่ปกติอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๓.  
ราชบัณฑิตยสถาน. *พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย พ.ศ. ๒๕๕๖*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ:  
ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง.” ใน *อาจารย์บุชา รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทสมบุญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๕.

\_\_\_\_\_. *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๒.

\_\_\_\_\_. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔.

\_\_\_\_\_. *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๓๘.

วิชฌุ เครื่องงาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒.

หยุด แสงอุทัย. *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕.

\_\_\_\_\_. *คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, ๒๕๑๖.

A. W. Bradley and K. D. Ewing. *Constitutional and Administrative Law*. 14 ed. England: Pearson Education Limited, 2007.

Carl Schmitt. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

Clinton L. Rossiter. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*. Princeton: Princeton University Press, 1948.

H. S. Bhatia. *Martial Law: Theory and Practice*. New Delhi: Deep and Deep Publication, 1979.

William H. Rehnquist. *All the Laws But One: Civil Liberties in Wartime*. New York: Knopf, 1998.

## บทความ

ไสว ดวงมณี. “กฎอัยการศึก.” *บทบัญญัติ*, เล่ม ๒๐. ตอน ๓. (กรกฎาคม, ๒๕๐๕): น. ๕๐๕.

Charles Fairman. “The Law of Martial Rule.” *The American Political Science Review*, 22. No. 3. (August 1928): 592-596, 608.

Charles Townshend. “Martial Law: Legal and Administrative Problems of Civil Emergency in Britain and the Empire, 1800-1940.” *The Historical Journal*, Vol. 25. No. 1. (March 1982): 170, 172-175, 177, 182, 187.

J. V. Capua. “The Early History of Martial Law in England from the Fourteenth Century to the Petition of Right.” *Cambridge Law Journal*, Vol. 36. No. 1. (April 1977): 152-173.

Khagesh Gautam. “Martial Law in India: The Deployment of Military under the Armed Forces Special Power Act, 1958.” *Southwestern Journal of International Law*, 24. (2018): 120, 127.

Mark Neocleous. “Whatever Happened to Martial Law? Detainees and the Logic of Emergency.” *Radical Philosophy*, 143. (May 2007): 13-18.

Max Radin. “Martial law and State of Siege.” *California Law Review*, 30. No. 6. (September 1942): 636, 638, 640, 641.

William Feldman. “Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege.” *Cornell International Law Journal*, 38. No. 3. (2005): 1013, 1022, 1025, 1027-1030, 1035-1038.

W. S. Holdsworth. “Martial Law Historically Considered.” *The Law Quarterly Review*, 117. (1902): 117-118, 128.

## เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

“กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๔.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/pdf/ICCPR\\_TH.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/pdf/ICCPR_TH.pdf)

สถณี อาชวานันทกุล. “ลักษณะของรัฐประหารที่เป็นประชาธิปไตย.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔, จาก [https://thaipublica.org/2014/09/democratic-coup/?fbclid=IwARTuRg-OngCFX\\_0fhEaxcw2\\_mG13Uu8eqC8bP9dMo3HL6rPp8ocVM1bQfxk](https://thaipublica.org/2014/09/democratic-coup/?fbclid=IwARTuRg-OngCFX_0fhEaxcw2_mG13Uu8eqC8bP9dMo3HL6rPp8ocVM1bQfxk)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “รวบรวมแถลงการณ์ ประกาศ คำสั่งกรณีรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓, จาก <https://library2.parliament.go.th/giventake/kpk.html>

BBC NEWS. “Myanmar military extends martial law after bloodiest day since coup.” Accessed March 25, 2021, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-56398001>

Cambridge Dictionary Online. Accessed May 12, 2019, from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/martial>

David Dyzenhaus. “The Safety of the People is the Supreme Law.” Accessed November 19, 2020, from <https://newramblerreview.com/book-reviews/classics/the-safety-of-the-people-is-the-supreme-law>

Melissa Crouch. “What martial law in Myanmar?.” Accessed March 25, 2021, from <https://melissacrouch.com/2021/03/15/what-is-martial-law-in-myanmar/>

National Museum Australia. “Castle Hill Rebellion.” Accessed November 12, 2019, from <https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/castle-hill-rebellion>

The Matter. “เกิดอะไรขึ้นในพม่า? สรุปเหตุการณ์รัฐประหารของกองทัพพม่า หลังจับกุมองซาน ซูจี.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔, จาก <https://thematter.co/brief/134555/>

### สิ่งพิมพ์รัฐบาล/กฎหมาย

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๘๑ ตอนพิเศษที่ ๑๒๐ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๙): ๖.

ประกาศกองทัพบก ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษที่ ๘๗ ง (๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗): ๑.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒ ให้คงใช้กฎอัยการศึกตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๘๔ ตอนพิเศษที่ ๘๘ (๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐): ๑๐.

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้ใช้กฎอัยการศึก. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษที่ ๘๕ ก (๒๐ กันยายน ๒๕๕๙): ๓.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒ ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๘๘ ตอนพิเศษที่ ๑๒๔ (๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๔): ๓.

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร.

*ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๘ ตอนพิเศษที่ ๓๒ (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔): ๑๕.

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึก  
ทั่วราชอาณาจักร. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษที่ ๘๔ ง (๒๖ พฤษภาคม  
๒๕๕๗): ๑.

ประกาศใช้กฎอัยการศึก. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๗๕ ตอนพิเศษที่ ๘๑ (๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑): ๑๗.

ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดทหารบกกรุงเทพฯ. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๕๐ (๑๒ ตุลาคม  
๒๔๗๕): ๕๙๗.

พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึก. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๕๘ (๗ มกราคม ๒๔๘๔): ๕๔.

พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึก. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๕๘ ตอน ก (๑๐ ธันวาคม  
๒๔๘๔): ๑๗๘๑.

พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึก. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๔๑ เล่ม ๖๘  
(๓๐ มิถุนายน ๒๔๙๔): ๓-๔.

พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๗๔  
ตอนพิเศษที่ ๗๖ (๑๖ กันยายน ๒๕๐๐): ๒.

พระบรมราชโองการตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๗๔ ตอนพิเศษที่ ๗๖  
(๑๖ กันยายน ๒๕๐๐): ๑.

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๓๑ (๑๓ กันยายน  
๒๔๕๗): ๓๘๘.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. ๒๐๐๘

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. ๑๙๘๘

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. ๑๙๘๗

Civil Contingencies Act 2004



# ผู้หญิงกับการเมือง

(Women and Politics)

ชฎายัตติยะ พิศสุวรรณ อู๋เซ็ง\*

## บทนำ

ความเชื่อทางสังคมมองผู้หญิงไทยในอดีตต้องอยู่กับเหย้าเฝ้ากับเรือน และทำงานบ้าน หุงหาอาหาร เลี้ยงดูบุตรธิดา และจัดการสวัสดิการในครอบครัว ส่วนผู้ชายมีบทบาทหน้าที่ไปทำงานนอกบ้าน เพื่อหารายได้มาอุปการะเลี้ยงดูครอบครัว ดังนั้น งานบ้านจึงเป็นหน้าที่ของผู้หญิง ส่วนงานเมืองหรืองานการเมืองจึงเป็นหน้าที่ของผู้ชาย สังคมไทยในอดีตได้กำหนดบทบาทของผู้ชายเป็นผู้นำ เป็นผู้ตัดสินใจวางแผนต่างๆ ในครอบครัวและในการดำรงชีวิต ผู้หญิงเป็นผู้ตาม ถ้าพิจารณาถึงการเมืองในอดีต การเมืองเป็นเรื่องของผู้ชาย ส่วนการบ้านเป็นเรื่องของผู้หญิง (ชัยณรงค์ฤทธิ์ วาปีสิน และคณะ,

---

\* อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชานวัตกรรมการสื่อสารทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

๒๕๕๙) แต่เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลง ได้มีอิทธิพลทำให้สถานภาพและบทบาทของผู้หญิงไทยเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ ผู้หญิงไทย ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างอยู่ในวงแคบ ๆ ประกอบกับขนบธรรมเนียมประเพณีและความเชื่อ ทำให้ผู้หญิงถูกจำกัดบทบาทในทางการเมืองเป็นอย่างมาก แต่เมื่อเวลาต่อมาสังคมไทยได้เปิดโอกาส ให้ผู้หญิงได้แสวงหาความรู้และแสดงความสามารถมากขึ้น ผู้หญิงได้เรียนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน ที่มีต่อสังคมและเริ่มมีบทบาทนอกบ้านมากขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ ๔ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีนโยบายจะปรับปรุง ระบบเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาของไทย และมุ่งพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียม กับอารยประเทศ สิ่งหนึ่งที่แสดงถึงความเป็นอารยะ ก็คือ สถานภาพของผู้หญิงในประเทศนั้น ๆ เครื่องชี้วัดสถานภาพของผู้หญิง ก็คือ การศึกษา จะเห็นได้ว่าในช่วงนี้ผู้หญิงไทยได้รับการส่งเสริมและมีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนมากขึ้น ไม่ว่าจะผู้หญิงชั้นสูง ชั้นกลางหรือชั้นกรรมาชีพ ทั้งผู้หญิงในเมืองและ ในชนบท ประการสำคัญในระยะนี้ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. ๒๓๙๘ ส่งผลให้ระบบ เศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อการยังชีพเป็นการผลิตเพื่อขาย และส่งไปขายต่างประเทศ ซึ่งจะต้องผลิตให้ได้ทั้งคุณภาพและปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของตลาด ในช่วงนี้ผู้หญิงไทย ได้เข้ามามีบทบาทด้านเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษามากขึ้น แต่บทบาทด้านการเมืองยังไม่ปรากฏ (วิไลวัจน์ กฤษณะภุติ, ๒๕๕๑)

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย จากเหตุการณ์ในครั้งนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ล้านเกล้ารัชกาลที่ ๗ ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกขึ้น เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใดเมื่อมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้” ซึ่งเป็นการประกาศสิทธิเสมอภาคทางการเมืองระหว่างบุรุษ สตรีเป็นครั้งแรก โดยสตรีไทยมีสิทธิ ในการออกเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งนี้หมายความว่า สตรีก็เป็นพลเมืองคนหนึ่ง ของประเทศและเท่ากับว่าเป็นการยอมรับว่าบุรุษ สตรี มีความเท่าเทียมกันทางการเมือง นับตั้งแต่นั้นมา จึงได้มีการพยายามบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่รองรับเกี่ยวกับสิทธิสตรี เพื่อให้สตรีมีสถานภาพทางสังคม ที่สูงขึ้น รวมทั้งการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับต่อ ๆ มาที่ได้มีการบัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิ เท่าเทียมกันและกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย ดังนั้น การเมืองจึงเป็น เรื่องของทุกคนทั้งชายและหญิง (วิมลศิริ ชำนาญเวช, ๒๕๔๐)

เมื่อการเมืองเป็นเรื่องของผู้หญิงด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่าพื้นที่การเมืองระดับโลกมีผู้นำที่เป็นผู้หญิงเป็นจำนวนมาก ดังเช่นจากการสำรวจล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๒๑ จะเห็นว่าโลกยังคงเปิดโอกาสให้ผู้หญิงก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งสำคัญระดับประเทศเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันทั่วโลกมีผู้หญิงนั่งเก้าอี้ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รวมถึงตำแหน่งสำคัญอื่นๆ ในทางการเมือง รวมแล้วอย่างน้อย ๒๘ คน ที่บทบาทของพวกเธอจะมีอิทธิพลและสร้างแรงกระเพื่อมต่อประชาคมโลกไม่มากนักน้อย ดังเช่น คากา แคลลัส นายกรัฐมนตรีเอสโตเนีย ถือเป็นผู้นำหญิงคนล่าสุดที่ก้าวขึ้นมาั่งเก้าอี้สำคัญนี้เมื่อช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๒๑ ที่ผ่านมา ขณะที่ประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศในย่านอาเซียนเคยมีผู้หญิงก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งเป็น (หรือเทียบเท่า) ผู้นำประเทศหรือผู้นำรัฐบาลมาแล้วเพียง ๖ ประเทศเท่านั้น ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ไทย เวียดนาม เมียนมา และสิงคโปร์ โดยคอรารอน อากีโน อดีตประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ที่เคยดำรงตำแหน่ง เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๖-๑๙๙๒ ถือเป็นผู้นำหญิงคนแรกในอาเซียน ส่วนยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกและคนเดียวของประเทศไทย ก็เคยนั่งเก้าอี้ผู้นำประเทศ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑-๒๐๑๔ ก่อนที่จะถูกรัฐประหารในท้ายที่สุด ทางด้านประเทศเพื่อนบ้านอย่างเมียนมา ออง ซาน ซูจี ที่ปรึกษาประเทศ ผู้นำประเทศเมียนมาในทางพฤตินัย กำลังอยู่ภายใต้การควบคุมตัวของกองทัพ หลังถูกรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา โดยคณะกรรมการตัวแทนสภาแห่งสหภาพ (CRPH) กำลังพยายามคานอำนาจกับสภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) ที่จัดตั้งขึ้นโดยกองทัพด้วยการแต่งตั้งตำแหน่งรักษาการแทนคณะรัฐบาลเมียนมาของ ออง ซาน ซูจี และประธานาธิบดีวิน มินต์ อย่างชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมายอยู่ในขณะนี้ โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ในเมียนมา ขณะที่ฮาลิมา ยาขอบ ประธานาธิบดีสิงคโปร์ เป็นผู้นำหญิงเพียงคนเดียวในอาเซียนที่ยังคงอยู่ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง (ณรงค์กร มโนจันทร์เพ็ญ,



คากา แคลลัส



คอรารอน อากีโน



ออง ซาน ซูจี



ฮาลิมา ยาขอบ

๒๕๖๔) ส่วนประเทศไทยนั้น ผู้หญิงมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นนับแต่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๒ พบว่า การเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งนี้มีผู้หญิงได้เข้าไปนั่งในสภาถึง ๗๘ คน จากทั้งหมด ๔๙๘ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๕.๘ แบ่งเป็น ส.ส. เขต จำนวน ๕๓ คน และ ส.ส. พรรคเพื่อไทย จำนวน ๒๕ คน ซึ่งพรรคที่มี ส.ส. หญิงมากที่สุด อาทิ พรรคพลังประชารัฐ ๒๒ คน เพื่อไทย ๒๑ คน อนาคตใหม่ ๑๗ คน และส่วนการสรรหา ส.ว. ครั้งนี้มีผู้หญิงเข้าไปนั่งในสภาถึง ๒๖ คน จากทั้งหมด ๒๕๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๔ ถือว่ามากกว่าสัดส่วนผู้หญิงในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่มีจำนวน ๑๒ คน (เรืองรวี พิชัยกุล, ๒๕๖๒) ส่วนการเมืองระดับท้องถิ่น มีการรายงานผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๒๕๖๓) พบว่าผู้หญิงได้รับชัยชนะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ถึง ๑๒ คน กระจายทั่วประเทศ แต่หากเมื่อเทียบสัดส่วนกับผู้ชายยังมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนกับในอดีต จะเห็นได้ว่าผู้หญิงเริ่มให้ความสำคัญกับเรื่องนอกบ้าน มองเรื่องนอกบ้านเป็นเรื่องที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ เพื่อร่วมกันพัฒนาประเทศ ให้มีความสุขสงบ



ที่มา: <https://www.bbc.com/thai/thailand-56613351>

## บทบาทสตรี: แนวคิดและค่านิยม



อังเกลา แมร์เคิล นายกรัฐมนตรีเยอรมนี

ที่มา: <https://workpointtoday.com/merkel-newyear-2021/>

ในสถานการณ์ปัจจุบันของกระแสสังคมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เมื่อพิจารณาสังคมสิ่งมีชีวิต โดยเฉพาะสังคมของมนุษย์ชาติ บทบาทของสตรีมีสิทธิในการช่วยเหลือหรือเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญอย่างยิ่งตั้งแต่โบราณกาล แต่อย่างไรก็ตามในแง่สิทธิและเสรีภาพของการแสดงออกนั้นยังคงถูกบดบัง โดยสังคมยังไม่ค่อยให้การยอมรับการที่สตรีจะออกมาสู่สังคม การเป็นผู้นำหรือนักการเมืองมากนัก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนถึงการทำให้สังคมต้องย้อนกลับมาพิจารณาในสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเท่าเทียมเสมอภาคของกันและกัน สำหรับประเทศไทยได้มีคณะกรรมการสร้างเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) จัดทำแผนแม่บทโดยถือแนวทางหลักจากการประชุมที่เมืองไนโรบี ประเทศเคนยา เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๕ (พ.ศ. ๒๕๒๘) มาใช้ประกอบการพิจารณาแผนหลักสำหรับการส่งเสริมบทบาทและสถานภาพสตรี รวมถึงการปรับปรุงแผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๔๔) และแผนพัฒนาสตรีภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) (คณะกรรมการเฉพาะกิจจัดทำแผนพัฒนาสตรี, ๒๕๔๐) โดยมีการกล่าวถึงการพัฒนาสตรีว่าควรส่งเสริมทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับองค์กรสตรีให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ของสังคมในทุกมิติ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

### แนวคิดสตรีนิยม

สตรีนิยม หรืออิตินิยม (Feminism) มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลากหลาย ดังนี้  
 ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ (๒๕๔๑) กล่าวว่า สตรีนิยม เป็นแนวการศึกษาที่ศึกษา  
 โดยเอาผู้หญิงเป็นแกนกลางของการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็เป็นยุทธศาสตร์ในการต่อสู้ด้วย

สมเกียรติ วันทะนะ (๒๕๔๔) สรุปไว้ว่า สตรีนิยม หรืออิตินิยม คือ อุดมการณ์ที่พยายาม  
 ส่งเสริม และยกระดับสถานภาพ บทบาททางสังคมของผู้หญิงไม่ให้ต่ำต้อยกว่าผู้ชาย สตรีนิยมจึงเห็น  
 ว่าเป็นความแตกต่างระหว่างเพศหญิง-เพศชายของบุคคล มิได้เป็นเพียงความแตกต่างทางสรีรวิทยาตาม

ธรรมชาติเท่านั้น หากเป็นความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้นด้วย  
 สุชีลา ตันชัยนันท์ (๒๕๔๒) ได้แบ่งกลุ่มสตรีออกเป็น ๔ กลุ่ม ตามกรอบความคิดทางทฤษฎี  
 คือ ๑) สตรีนิยมในแนวทางเสรีนิยม (Liberal Feminism) เห็นว่าความเสมอภาคระหว่างเพศเป็นสิ่งที่  
 เกิดขึ้นได้โดยสมบูรณ์ โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง พื้นฐานของสังคม  
 ๒) สตรีนิยมในแนวสังคมนิยม (Social Feminism) เห็นว่า การกดขี่ทางชนชั้นทางเชื้อชาติและทางเพศ  
 มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างซับซ้อนแนบแน่น ระบบทุนนิยมเป็นสาเหตุของการกดขี่ทางชนชั้น  
 ๓) สตรีนิยมในแนวหัวรุนแรง (Radical Feminism) เห็นว่า การกดขี่ระหว่างเพศเป็นรูปแบบที่ลึกกล้า  
 และยั่งยืนที่สุดในบรรดาการเอารัดเอาเปรียบทั้งหมด เป็นรากเหง้าของการเอารัดเอาเปรียบทางชนชั้น  
 และเชื้อชาติ และ ๔) สตรีนิยมเชิงวัฒนธรรม (Cultural Feminism) มีทัศนะว่า คุณสมบัติของผู้หญิง  
 ที่แตกต่างจากชายนั้น อาจจะเป็นพลังสำคัญของการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษยชาติ  
 เป็นกระบวนการทางทฤษฎีที่มุ่งค้นคว้าเกี่ยวกับการสร้างสรรค์วัฒนธรรมของผู้หญิงที่เป็นเอกเทศ  
 โดยไม่เน้นการเสนอแนวทางเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งโดยชัดเจน

ดังนั้น สรุปได้ว่าสตรีนิยม หรืออิตินิยม หมายถึง อุดมการณ์ที่พยายามส่งเสริมและ  
 ยกระดับสถานภาพและบทบาททางสังคมของผู้หญิง รวมถึงการเรียกร้องความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ  
 ที่สตรีไม่ได้รับความเป็นธรรม และมองว่าความแตกต่างระหว่างเพศมิได้เป็นเพียงความแตกต่าง  
 ทางสรีรวิทยาตามธรรมชาติเท่านั้น หากเป็นความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

### นิยามความหมายของบทบาทสตรี

ความหมายของคำว่า “บทบาท” นั้น มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้ต่าง ๆ กัน  
 ที่น่าสนใจ เช่น

Ralph L. Beals and Harry Hoijer (๑๙๖๕) ได้ให้นิยามทางด้านมนุษยวิทยาไว้ว่า  
 ตลอดชั่วชีวิตของมนุษย์นั้นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของตนอยู่เสมอ และเมื่อสถานภาพ  
 ของมนุษย์เปลี่ยนไปแต่ละครั้งนั้น มนุษย์จะต้องเรียนรู้ว่าตนเองจะต้องมีบทบาทอย่างไรเมื่ออยู่ในสถานภาพ  
 นั้น ๆ และเป็นที่ยอมรับของสังคม

Kerry Richter and Bencha Yodduern-Attig (๑๙๙๒) ได้กำหนดว่า บทบาท ก็คือ แบบแผนของการปฏิบัติในทางสังคมที่สตรีมีหน้าที่ที่จะต้องประพฤติและปฏิบัติไปตามรูปแบบนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรมและความคาดหวังส่วนบุคคลที่กำหนดให้ไว้ โดยเฉพาะกับการประพฤติปฏิบัติของสตรี และสตรีจะต้องถือปฏิบัติตามตำแหน่งและโครงสร้าง ในสังคมทั้งระบบใหญ่และระบบย่อย

Coroline Moser (๑๙๘๖) ได้วิเคราะห์บทบาทของสตรีไว้ตอนหนึ่งว่า บทบาทของสตรีนั้น สังคมกำหนดไว้ว่ามีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกับกิจการในบ้าน แต่ในระยะหลังมีปัจจัยหลายสิ่ง หลายอย่างที่ทำให้บทบาทสตรีต้องเปลี่ยนแปลงไป

Vazliani and Bernard Grossat (๑๙๘๐) มองว่า บทบาทและหน้าที่ของสตรีนั้นสามารถ ผนวกเข้ากับกระบวนการพัฒนาอื่น ๆ ได้ เช่น กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ กระบวนการพัฒนา ทางการเมือง และกระบวนการพัฒนาทางสังคม

อมรา พงศาพิชญ์ (๒๕๒๙) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า บทบาทของสตรี คือ สิทธิหน้าที่ ในการประพฤติปฏิบัติ ซึ่งสังคมคาดหวังให้ปฏิบัติ เช่น บทบาทของสตรีในฐานะแม่ ก็คือ ทำหน้าที่ เลี้ยงดูลูกให้เป็นคนดี และรู้จักทำมาหากิน

วราคม ทีสุกะ (๒๕๓๕) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า บทบาทของสตรีคือ สิ่งที่สตรีทำ หรือหน้าที่ ที่สตรีจะต้องทำเมื่อเป็นอะไรสักอย่าง สิ่งที่จะต้องควบคู่กับสิ่งที่เป็น และสถานภาพกับบทบาทจะต้อง เป็นสิ่งที่คู่กันเสมอ

อุทัย หิรัญโต (๒๕๒๖) ได้อธิบายว่า บทบาทสตรี หมายถึง หน้าที่ (Function) หรือ พฤติกรรมอันพึงคาดหมาย (expected behavior) ของสตรีในสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรม ดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่สังคมนั้น ๆ กำหนด ฉะนั้น บทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของสตรี ที่สังคมนั้นกำหนด

พัทยา สายหู (๒๕๒๙) กล่าวไว้ว่า บทบาทของสตรี คือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิ ในการกระทำตามบทบาทของแต่ละงานที่สตรีมีต่อผู้อื่น และบทบาทต่างๆ ของสตรีทางสังคมนั้นมีได้ เพราะสังคมร่วมกันกำหนดบทบาทไว้ด้วยวิธีการต่างๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายหรือข้อบังคับเป็นลายลักษณ์อักษร เสมอไป แต่ต้องอาศัยความต้องการและยอมรับกันในหมู่ชนที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น อาจพอสรุปได้ว่า บทบาทสตรี หมายถึง สิทธิหน้าที่หรือ พฤติกรรมอันพึงคาดหมายของบุคคลแต่ละคนในสังคมภายใต้วัฒนธรรมที่สังคมนั้น ๆ กำหนดขึ้น ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น เป็นการกระทำของบุคคลตามสถานภาพที่ตนกำหนดขึ้น ดำรงบทบาทเป็นสิ่งที่คู่กับสถานภาพ ซึ่งเป็นโครงสร้างของสังคม

## ผู้หญิงกับการเมืองโลก

ตลอดช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ผู้หญิงถือว่ามียุทธศาสตร์เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ทางการเมือง พื้นที่ที่ครั้งหนึ่งเคยถูกสงวนไว้ให้กับผู้ชายเท่านั้น โดยข้อมูลจาก The Inter-Parliamentary Union (IPU) ร่วมกับ UN Women (๒๐๑๘) พบว่า จนถึงวันนี้มีประเทศที่เคยมีผู้นำหญิงขึ้นบริหารประเทศแล้วถึง ๘๗ ประเทศ จาก ๑๙๓ ประเทศ ในขณะที่ประเทศที่ใหญ่ที่สุดในโลก เสรีประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่นยังไม่เคยมีผู้นำประเทศเป็นผู้หญิงแม้แต่คนเดียว ในปัจจุบันทั่วโลกมีผู้นำหญิงนั่งบริหารประเทศทั้งสิ้น ๒๓ คน แบ่งเป็นนายกรัฐมนตรี ๑๒ คน ประธานาธิบดี ๑๐ คน และที่ปรึกษาประเทศ ๑ คน ซึ่งกระจายไปทั่วทุกมุมโลก ทั้งเยอรมนี สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ นิวซีแลนด์ เมียนมา และเอธิโอเปีย เป็นต้น ซึ่งนับเป็นสถิติสูงสุดที่มีผู้นำหญิงนั่งอยู่ในตำแหน่งสำคัญทางการเมืองในช่วงเวลานี้

นอกจากนี้ องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ (IPU) ยังได้เปิดเผยข้อมูลที่สำคัญ ดังนี้ ๑) ประเทศที่มีสัดส่วนผู้หญิงในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดและน้อยที่สุดในโลก โดยอันดับที่ ๑ ตกเป็นของรวันดา ที่ผู้หญิงนั่งในสภา ๔๙/๘๐ ที่นั่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๑.๓ ตามมาด้วยคิวบาและโบลีเวีย ในขณะที่กลุ่มประเทศรั้งท้ายคือ ไมโครนีเซีย ปาปัวนิวกินี วานูอาตู เยเมน ที่ไม่มีผู้หญิงนั่งเก้าอี้ ส.ส. เลยแม้แต่คนเดียว ๒) ประเทศที่มีสัดส่วนผู้หญิงในวุฒิสภามากที่สุด และน้อยที่สุดในโลก โดยอันดับที่ ๑ ตกเป็นของประเทศเบลเยียม มีผู้หญิงนั่งในวุฒิสภา ๓๖/๗๑ ที่นั่ง หรือคิดเป็น ๕๐.๗% ตามมาด้วย เม็กซิโกและโบลีเวีย ในขณะที่ประเทศเยเมนมีสัดส่วนผู้หญิงในวุฒิสภาเพียงร้อยละ ๑.๖ ๓) กลุ่มประเทศอาเซียน เคยมีผู้นำหญิงมาแล้วเพียง ๖ ประเทศเท่านั้น ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เมียนมา สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย และ ๔) ภายหลังจากเลือกตั้งล่าสุด (พ.ศ. ๒๕๖๒) ของไทย ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๙๘ คน (ตามที่ กกต. ประกาศรับรอง) เป็นผู้หญิง จำนวน ๗๘ คน ซึ่งคำนวณได้เป็นร้อยละ ๑๕.๖๖ ส่วนที่นั่งในวุฒิสภา จำนวน ๒๕๐ คน เป็นผู้หญิง เพียง ๒๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๔ ซึ่งถือว่าน้อยกว่าหลายประเทศในโลก (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๒)

จากประเด็นที่ผู้หญิงก้าวขึ้นมามียุทธศาสตร์ทางการเมืองในฐานะผู้นำของประเทศ ซึ่งได้รับการกล่าวขานกันมากมายผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย ผู้เขียนจึงขอหยิบยกตัวอย่าง “ผู้นำหญิง” ที่สุดยอดในวงการเมืองโลกในปี ๒๐๒๐ ได้แก่

๑) **อังเกลา แมร์เคิล (Angela Merkel)** นายกรัฐมนตรีแห่งเยอรมนี ผู้ได้รับการจัดอันดับจากนิตยสาร Forbes ให้เป็น ‘ผู้หญิงที่ทรงอิทธิพลที่สุดในโลก’ เป็นปีที่ ๑๐ ติดต่อกัน ซึ่งเยอรมนีถือเป็นประเทศผู้นำของสหภาพยุโรป (EU) ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ รวมไปถึงข้อตกลงดีล “เบร็กซิต” (Brexit) การแยกตัวของสหราชอาณาจักรที่เพิ่งบรรลุไปหมาด ๆ จบมหากาพย์ยืดเยื้อยาวถึง ๔ ปี และท่ามกลางวิกฤตโรคระบาด แมร์เคิลต้องแบกรับภาระหนักอึ้ง

จากสถานการณ์ในเยอรมนีนั้นไม่ค่อยสู้ดีนัก เมื่อต้องติดอันดับ ๑ ใน ๑๐ ประเทศที่มีผู้ติดเชื้อสะสมสูงสุดของโลก โดยยอดล่าสุดอยู่ที่ราว ๑.๒๙ ล้านราย รักษาหายแล้ว ๙.๕ แสนราย ที่ผ่านมา เยอรมนีใช้มาตรการควบคุมโควิดที่เข้มงวดน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ ในยุโรป หลังจากผ่านการระบาดในช่วงแรก และตอนนี้กำลังได้รับผลกระทบจากการระบาดอีกครั้ง เมื่อเริ่มพบผู้ติดเชื้อใหม่รายวันเป็นจำนวนมากกว่าการระบาดช่วงฤดูใบไม้ผลิถึง ๓ เท่า ดังนั้นรัฐบาลเยอรมนีจึงขยายการใช้มาตรการล็อกดาวน์อย่างเข้มงวดในช่วงเทศกาลคริสต์มาสและปีใหม่ด้วยการสั่งปิดร้านค้าที่ไม่จำเป็น รวมถึงให้มีการเรียนการสอนผ่านทางออนไลน์ไปจนถึงอย่างน้อยวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๐๒๑ ในช่วงมรสุม แมร์เคิลชนะใจประชาชนด้วยการพูดคุ้ย ‘อย่างเปิดเผย’ ว่าประเทศชาติกำลังเผชิญความท้าทายอะไรอยู่ โดยในช่วงแรก ๆ ที่เกิดการแพร่ระบาด เธอได้ออกมายอมรับอย่างรวดเร็วว่า COVID-19 เป็นภัยที่ร้ายแรงมาก ต้องรีบจัดให้มีการตรวจหาเชื้อ ติดตามและกักตัวผู้ติดเชื้อ สิ่งที่น่าจับตามองในปี ค.ศ. ๒๐๒๑ คือการประกาศ “วางมือ” ทางการเมืองของแมร์เคิลที่กำลังก้าวลงจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังหมดวาระลงในปีหน้า ซึ่งจะเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองยุโรป ต้องติดตามกันว่าจะเป็นไปได้ (https://positioningmag.com/1312101 สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔)



อังเกลา แมร์เคิล

ที่มา: <https://th.wikipedia.org/...>

**๒) จาซินดา อาร์เดิร์น (Jacinda Ardern)** นายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ ที่ได้รับคำชมจากนานาชาติอย่างล้นหลาม และการชื่นชมจากประชาชนในประเทศด้วยการเลือกให้ชนะเลือกตั้งเป็นสมัยที่ ๒ ตลอดการทำงานในตำแหน่งผู้นำประเทศ เธอได้ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่หลากหลาย และ “แปลกใหม่” ทั้งการรับมือผู้ก่อการร้ายที่นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายครอบครองอาวุธปืน การส่งเสริมสิ่งแวดล้อมผลักดันปัญหาสภาพอากาศในเวทีโลก การสนับสนุนความหลากหลายทางเพศ และการสร้างงานต่าง ๆ และในขณะที่ประเทศต้องรับมือกับโรคระบาด อาร์เดิร์นก็ตัดสินใจได้ “เฉียบขาด”



จาซินดา อาร์เดิร์น

ที่มา: <https://www.britannica.com/...>

ไม่แพ้ใคร โดยนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ตั้งใจจะหยุดการแพร่ระบาดโดยสิ้นเชิง ประกาศใช้มาตรการล็อกดาวน์ตอนที่ผู้เสียชีวิตในประเทศมีแค่ ๖ รายเท่านั้น เพื่อเดินทางตรวจและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของ COVID-19 ในประเทศอย่างจริงจัง ซึ่งในช่วงกลางปี ค.ศ. ๒๐๒๐ นิวซีแลนด์มียอดผู้ติดเชื้อใหม่เป็น “ศูนย์” และติดลิสต์เป็นหนึ่งในประเทศที่จัดการโรคระบาดได้ดีที่สุด นิวซีแลนด์ได้สั่งจองวัคซีน COVID-19 มากเพียงพอต่อประชากรภายในประเทศทั้งหมดราว ๕ ล้านคนแล้ว โดยต่อไปจะมีการแบ่งปันวัคซีนส่วนต่างไปให้ประเทศใกล้เคียงด้วย รัฐบาลนิวซีแลนด์เพิ่งให้ไฟเขียวข้อตกลง Travel Bubble กับออสเตรเลียภายในไตรมาสแรก ปี ค.ศ. ๒๐๒๑ เป็นความพยายามครั้งใหม่ หลังจากเคยคุยกันมาหลายรอบแต่เป็นอันพับแผนเพราะการระบาดซ้ำ โดยข้อตกลงนี้สำคัญกับภาคท่องเที่ยวของนิวซีแลนด์ ซึ่งมีลูกค้าต่างประเทศเป็นชาวออสเตรเลียเกือบ ๕๐% (<https://positioningmag.com/1310219> สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔)

๓) ซานนา มาริน (Sanna Marin) นายกรัฐมนตรีหญิงที่อายุน้อยที่สุดในโลก วัย ๓๔ ปี จากฟินแลนด์ เธอเดินทางสนับสนุนความหลากหลายและความเท่าเทียมทางเพศ จัดตั้งรัฐบาลผสมที่ล้วนมีผู้หญิงเป็นผู้นำพรรค ถือเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของการเมืองโลก มารินได้เสนอตารางการทำงานแบบใหม่ โดยแบ่งให้ทำงาน ๔ วัน/สัปดาห์ ในเวลา ๖ ชั่วโมง/วัน เพื่อให้คนงานใช้เวลากับครอบครัวมากขึ้น ก่อนที่เธอจะเป็นนายกรัฐมนตรี มารินเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมของฟินแลนด์ ในขณะที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าว เธอสนับสนุนให้มีเวลาทำงานน้อยลง



เพื่อปรับปรุงความสามัคคีและผลผลิตของพนักงาน ขณะที่ปัจจุบันฟินแลนด์ทำงานแปดชั่วโมงต่อวัน ห้าวันต่อสัปดาห์ ในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 ก็สร้างความท้าทายให้ผู้นำรุ่นใหม่ไม่น้อย แต่ฟินแลนด์ก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับเสียงชื่นชมในการรับมือ COVID-19 (<https://positioningmag.com/1259470> สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔)

ซานนา มาริน

ที่มา: <https://th.wikipedia.org/...>

#### ๔) ไช่ อิงเหวิน (Tsai Ing-wen)

ประธานาธิบดีหญิงคนแรกของไต้หวันที่ขึ้นชื่อในความแข็งแกร่งด้วยการดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อ “จีนแผ่นดินใหญ่” พยายามผลักดันให้ไต้หวันมีบทบาท และเป็นที่ยอมรับในเวทีโลก รวมถึงการประกาศให้ไต้หวันใช้กฎหมายสมรสเพศเดียวกันเป็นชาติแรกในเอเชีย โดยเมื่อต้นปีที่ผ่านมา ไช่ อิงเหวินชนะเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น นิ่งเก้ออี้ ผู้นำไต้หวันต่อเป็นสมัยที่ ๒ ความท้าทายในปี



ไช่ อิงเหวิน

ที่มา: [https://commons.wikimedia.org/...](https://commons.wikimedia.org/)

ของไช่ อิงเหวิน นอกเหนือจากการเล่นการเมืองแห่งอำนาจแล้ว เธอยังต้องเจอวิกฤตการระบาดของ COVID-19 ที่ค่อนข้างสาหัสทีเดียว ในช่วงแรกไต้หวันได้รับการยกย่องว่าจัดการโรคระบาดได้ดีลำดับต้น ๆ ของโลก ก่อนจะมีการระบาดซ้ำในเวลาต่อมา แผนการรับมือ COVID-19 ของไต้หวัน ที่สำคัญคือการตื่นตัว และไม่นั่งอยู่เฉย ๆ จากนั้นไต้หวันใช้วิธีรุกด้วยการตั้งศูนย์บัญชาการกลาง (Central Epidemic Command Center: CECC) ศูนย์ CECC นี้ทำให้ไต้หวันสามารถเดินมาตรการและตัดสินใจได้เร็วทันการณ์ ร่วมกับการใช้เทคโนโลยีเพื่อตรวจจับและติดตามผู้ติดเชื้อแบบไม่คลาดสายตา ขณะเดียวกันไต้หวันทำได้ดีคือการเตรียมพร้อมด้านอุปกรณ์ หน้ากากที่ไต้หวันไม่ขาดตลาดและมีราคาตั้งที่ ๑๖ เซ็นต์ต่อแผ่นเท่านั้น (ราว ๐.๑๗ บาท) ขณะเดียวกันก็ให้ความรู้ต่อสาธารณชนอย่างทั่วถึง คุ้ไปกับภาคประชาชนที่ลงมือดูแลตัวเอง ตรวจวัดอุณหภูมิลูกหลานตั้งแต่ที่บ้าน แล้วรายงานให้ครูทราบ เมื่อเดินทางมาถึงโรงเรียน ทั้งหมดนี้ไต้หวันทำได้เพราะการเรียนรู้จากประสบการณ์ล้วน ๆ (<https://positioningmag.com/1268810> สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔)

#### ๕) คามาลา แฮร์ริส (Kamala Harris)

สร้างประวัติศาสตร์เป็นสตรีคนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีสหรัฐฯ และยังเป็นลูกครึ่งเอเชียคนแรก และชาวอเมริกันผิวสีคนแรกที่ได้ครองตำแหน่งนี้ด้วย จากอัยการเขตหญิงคนแรก ของซานฟรานซิสโก สู่อันดับดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศเบอร์สอง “แฮร์ริส” จุดประกายความหวังในโลกการเมืองของผู้หญิงอีกครั้ง หลังฮิลลารี คลินตันพ่ายแพ้ให้แก่ประธานาธิบดีทรัมป์ในการเลือกตั้งเมื่อ ๔ ปีก่อน หลังรู้ว่าชนะเลือกตั้ง แฮร์ริส



คามาลา แฮร์ริส

ที่มา: [https://www.britannica.com/...](https://www.britannica.com/)

ได้กล่าวยกย่องผู้หญิงหลากหลายเชื้อชาติและสีผิวในอเมริกาที่ช่วยต่อสู้ให้ผู้หญิงผิวสีในอเมริกาได้มีวันนี้ ประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อความเท่าเทียมทางเพศ และสิทธิที่จะได้แสดงความคิดเห็นหรือร่วมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเธอบอกว่า เด็กผู้หญิงทุกคนที่กำลังดูอยู่ จะเห็นว่านี่คือประเทศแห่งความเป็นไปได้ ในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา “โจ ไบเดน” ได้เพิ่มความหลากหลายทางเพศในคณะทำงานระดับสูงด้วยการเปิดตัวทีมสื่อสารหญิงล้วน (๔ คนในนั้นเป็นผู้หญิงผิวดำ) ทีมเศรษฐกิจหญิงแกร่ง นำโดยอดีตประธานเฟดอย่าง “จาเน็ต เยลเลน” และดิง ส.ส. หญิงอายุน้อยมานั่งกระทรวงแรงงาน นี่คือความต้องการพลิกการเมืองจากยุคของโดนัลด์ ทรัมป์ และต้องรอดูกันว่าปี ค.ศ. ๒๐๒๑ การเปลี่ยนแปลงด้วย “พลังหญิง” ในรัฐบาลมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา จะสร้างแรงกระเพื่อมได้มากน้อยเพียงใด (<https://positioningmag.com/1305031> สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔)

### ผู้หญิงกับการบ้านการเมืองไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

สังคมไทยในอดีตเป็นแบบ “ผัวเดียวหลายเมีย” หมายความว่า ชายมีสถานะเหนือหญิงในทุกด้าน ในสมัยสุโขทัย ตำหนิชายที่มีชู้กับภรรยาคนอื่น แต่ไม่ห้ามชายมีภรรยาหลายคน ต่อมาในสมัยอยุธยา กฎหมายลักษณะผัวเมีย พ.ศ. ๑๙๐๔ ยังได้แบ่งภรรยาออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ เมียกลางเมือง เมียกลางนอก และเมียกลางทาส ในขณะที่ชายจะมีภรรยากี่คนก็ได้ ทั้งยังมีภักษิตที่ว่า “ผู้หญิงเป็นควาย ผู้ชายเป็นคน” ซึ่งต่อมารัชกาลที่ ๔ ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าไม่ยุติธรรมให้ยกเสีย เนื่องจากกรณีถวายฎีกาของอำแดงเหมือน จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงมีกฎหมายให้ชายมีภรรยาได้เพียงคนเดียว (ดรรารัตน์ เมตตาริกานนท์, ๒๕๕๔)

นอกจากนี้ยังกล่าวถึงผู้หญิงว่าด้วย “โสเภณี” โดยไม่สามารถระบุได้ว่า มีประวัติศาสตร์มาแต่สมัยใดไม่ทราบได้ แต่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชมีการตั้งโรงหญิงนครโสเภณีเป็นการผูกขาด และเก็บอากรโสเภณีอยู่ในย่านที่เรียกว่า “สำเพ็ง” (ต่อมาเมื่อเข้าสู่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก็เรียกย่านโสเภณีว่าสำเพ็งเหมือนกัน) ในสมัยรัชกาลที่ ๔ อากรโรงโสเภณีเก็บได้ปีละ ๕๐,๐๐๐ บาท ในสมัยนั้นมีหญิงลักลอบค้าประเวณีกันทำให้อาณาจักรขาดรายได้ จึงออกประกาศ “ห้ามอย่าให้ไทย มอญ ลาว ลักลอบไปชองเสพเมถุนธรรมด้วย แยก ฝรั่งเศส อังกฤษ कुลา มลายู” หากจับได้มีโทษประหารชีวิต บรรดาญาติพี่น้องก็ถูกลงโทษหนักเบาด้วยเพราะไม่ตักเตือน (จิตร ภูมิศักดิ์, ๒๕๕๐) สำหรับบทบาทด้านการเมือง สตรีสมัยอยุธยามีบทบาททางการเมืองอยู่ไม่มากนักน้อย ซึ่งพงศาวดารอยุธยาเน้นว่าการเข้าสู่อำนาจของหญิงนำมาซึ่งความเสื่อมเสียและความยุ่งยาก ดังเช่นกรณีท้าวศรีสุธารจันทร์ ในกฎหมายอยุธยา หญิงเป็นสมบัติของชายเสมอ เริ่มจากเป็นสมบัติของบิดา แล้วเป็นสมบัติของสามี และเป็นสมบัติของเจ้าของ (กรณีตกเป็นทาส) นอกจากนี้ ยังมีตำนานว่า สมเด็จพระศรีสุริโยทัยและท้าวสุรนารีเป็นวีรสตรีผู้สร้างวีรกรรมในประวัติศาสตร์

ผู้หญิงเริ่มมีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมยิ่งขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ โดยผู้หญิงได้เป็นกำนันตลาดหรือนายอาคารตลาดในสมัยรัชกาลที่ ๒ มีผลงานสร้างสรรค์บทกวี และบางคนได้เรียนหนังสือพระราชบัญญัติเรื่อง “ผู้ขายเมีย บิดามารดาขายบุตร พ.ศ. ๒๔๑๐” ห้ามไม่ให้สามีขายภรรยา หากภรรยาไม่ยินยอม หลังจากนั้นก็มีกรรณการเรียกร้องสิทธิสตรีขึ้น มีหนังสือพิมพ์สตรีเกิดขึ้นหลายฉบับ เช่น สตรีสาร สถานภาพของผู้หญิงในสังคมดีขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกได้ให้สิทธิแก่ชายและหญิงในการเลือกตั้ง ผู้หญิงได้รับเลือกเป็นผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๗๘ (ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, ๒๕๕๔) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ (วันดี สันติวุฒิมณี, ๒๕๖๐) จำนวนสตรีในประเทศไทยที่แต่งงานกับชาวต่างชาติมีมากขึ้น เนื่องจากสตรีในประเทศไทยมีความต้องการได้สัญชาติของคนต่างชาติ และในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ ต่อมารัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีสาระเรื่อง “สิทธิสตรี” ค่อนข้างมาก ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นการเติมหลายเรื่องหลายประเด็นเข้าไปในรัฐธรรมนูญ และนับเป็นความก้าวหน้าของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งสาระสำคัญหลักแบ่งเป็น ๓ เรื่องใหญ่ ๆ ได้แก่ ๑) สิทธิและเสรีภาพในฐานะที่ผู้หญิงเป็นมนุษย์ ๒) สิทธิและเสรีภาพ รัฐต้องให้ความคุ้มครองจากการกระทำความรุนแรงในทุกรูปแบบ และ ๓) สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง (วุฒิชัย ต้นไชย, ๒๕๕๑)

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญกับสตรี ดังนี้  
มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๘ สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๑ ...วรรค ๓ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคล ดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยา ผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกัน ของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

และมาตรา ๙๐ ...วรรค ๓ การจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิก ของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาค ต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะมาตรา ๗๑ วรรค ๔ นับเป็น ความก้าวหน้าในการส่งเสริมสิทธิสตรีอย่างมาก คือ การจัดสรรงบประมาณให้คำนึงถึงความจำเป็นและ ความต้องการของสตรี ซึ่งเป็นมิติใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อสร้างความเป็นธรรม คำนึงถึงความแตกต่างและความต้องการที่ถูกมองข้ามและละเลยมาโดยตลอด เป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรและใช้งบประมาณโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกันระหว่าง ชายและหญิง นับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ก้าวหน้าที่สุดเท่าที่เคยมีมา ในด้านการรับรองสิทธิสตรี

จะเห็นได้ว่า ในบริบทของการบ้านการเมืองไทยนั้นมีประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน และ มีการพัฒนาการตามกระแสโลก โดยเฉพาะโลกแห่งประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญความเสมอภาค ระหว่างเพศชายและเพศหญิง โดยมีหลักกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นตัวยึดโยงและกำหนดไว้ อย่างเป็นรูปธรรม ส่วนในทางปฏิบัตินั้นยังมีปัจจัยอีกหลายประเด็นที่ยังส่งผลกระทบต่อการมีบทบาท ของผู้หญิงในสังคม โดยเฉพาะความเชื่อที่มีมาตั้งแต่โบราณว่า ผู้หญิงต้องอยู่กับเหย้าเฝ้ากับเรือน เรื่องนอกบ้านเป็นเรื่องของผู้ชายเท่านั้น ซึ่งคงต้องติดตามกันต่อไปว่าในอนาคตผู้หญิงจะได้รับ การยอมรับเท่าเทียมกับผู้ชายหรือไม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ทางการเมือง

## ผู้หญิงกับการเมืองไทยระดับชาติ

สำหรับประเทศไทยนั้น หากมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์จะพบว่าแม้ผู้หญิงมีสิทธิ ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พร้อมกับผู้ชาย หากแต่พัฒนาการของบทบาทผู้หญิงในทางการเมืองระดับชาติหรือการได้มีโอกาสเข้าไปสู่รัฐสภาเป็นไป อย่างล่าช้า ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย ก็ยังมีปัจจัยอีกหลายประการที่ทำให้ผู้หญิงไม่สามารถ

มีบทบาททางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ซึ่งได้แก่ การกีดขวางทางโครงสร้าง อุปสรรคทางวัฒนธรรม รวมทั้งมีคุณวุฒิ สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่ต่ำกว่า วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๙๒ อรพินท์ ไชยกาล (ภรรยาเลี้ยง ไชยกาล อดีตรัฐมนตรีและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เป็นสตรีไทยคนแรกที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐสภาไทยต่อมาวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี ซึ่งเลอศักดิ์ สมบัติศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และวิมลศิริ ชำนาญเวช รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นสตรีไทยสองคนแรกในประวัติศาสตร์ที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม แม้เวลาจะล่วงมาถึง พุทธศักราช ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหญิงยังมีไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยคนที่ ๒๘ อย่างเป็นทางการ ซึ่งนับว่าเป็นสตรีไทยคนแรกที่ขึ้นดำรงตำแหน่งประมุขฝ่ายบริหารของไทย

ประเด็นสำคัญคือ ตัวเลขที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อมีการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม คือ การมีระบบเขตเดียวเบอร์เดียว และระบบปาร์ตี้ลิสต์ โดยเฉพาะงานศึกษาหลายชิ้นพบว่าระบบปาร์ตี้ลิสต์ในหลายประเทศเป็นระบบที่ส่งเสริมจำนวนผู้หญิงให้เข้าไปนั่งในสภาได้มากขึ้น ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีระบบการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์ด้วย



อรพินท์ ไชยกาล

ที่มา: <http://www.esanpedia.oar.ubu.ac.th/...>



เลอศักดิ์ สมบัติศิริ

ที่มา: <https://th.wikipedia.org/...>



วิมลศิริ ชำนาญเวช

ที่มา: <https://th.wikipedia.org/...>

จึงเห็นจำนวนของผู้หญิงได้มีโอกาสได้เข้าไปนั่งในสภามากขึ้น (Madsen, Preece, & Selway, 2019) การเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ด้วยระบบการเลือกตั้งแบบผสม จากข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า ส.ส. พึ่งมีจากระบบบัญชีรายชื่อคือ จำนวน ๑๐๐ คน มีผู้สมัครเพศชาย จำนวน ๗๙๒ คน ในขณะที่ผู้สมัครเพศหญิงในระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด ๑๔๘ คน ในส่วนของระบบเขตเดียวเบอร์เดียว ส.ส. พึ่งมีจำนวน ๔๐๐ ที่นั่ง พบว่า ผู้สมัครเพศหญิง จำนวน ๓๕๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๖๕ เมื่อเทียบกับเพศชายที่สมัครรับเลือกตั้ง ๒,๔๓๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๗.๓๕ ผู้ได้รับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิงได้รับเลือกตั้งจำนวนทั้งหมด ๔๖ คน โดยแบ่งเป็นระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๗ คน และแบบแบ่งเขต จำนวน ๓๙ คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๔) การเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้หญิงได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๖ คน จากจำนวนบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน และจากแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ เขต จำนวน ๔๗ คน จากจำนวนที่นั่ง ๔๐๐ คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๘) การเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับที่ ๑๘๑ จากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ มีผู้หญิงเข้าสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๑๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๕.๔ ของ ๒๔๐ ที่นั่ง (Inter Parliamentary Union, 2019) ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ชี้ให้เห็นถึงข้อมูลที่ผู้หญิงลงสมัครมากขึ้นแต่ได้รับเลือกน้อยลง โดยมีผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงได้รับเลือกมาเป็น ส.ส. ทั้งหมด ๗๖ คน จากทุกพรรค ซึ่งคำนวณได้เป็นร้อยละ ๑๔ ซึ่งถือว่าน้อยกว่าหลายประเทศในโลก ประเด็นดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงถึงตัวเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการใช้ระบบการเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment : MMA) ที่ทุกคะแนนของทุกพรรคมีความสำคัญ เมื่อคะแนนเหล่านั้นถูกเอามานับเพื่อใช้คำนวณที่นั่งในระบบปาร์ตี้ลิสต์ (Party List) ของแต่ละพรรคการเมือง และผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ จำนวน ๗๖ จังหวัด พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง ๗๖ แห่ง มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นผู้หญิงเป็นจำนวนถึง ๑๒ คน ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ นครศรีธรรมราช พระนครศรีอยุธยา นครพนม นครราชสีมา อำนาจเจริญ เชียงราย มหาสารคาม ลำปาง สระแก้ว ลพบุรี และบึงกาฬ คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๗๘ ของจำนวนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ซึ่งใกล้เคียงกับผลการเลือกตั้งระดับชาติ

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้หญิงได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต ถึงแม้ว่ายังเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่ามากหากเทียบกับประเทศอื่น ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันย่อมมีแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศ ในฐานะ “ผู้นำทางการเมืองหญิง” หรือ “นักการเมืองหญิง” ดังจะกล่าวต่อไป

## แนวทางการส่งเสริมบทบาทการเมืองของผู้หญิงไทย

จากที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการเข้ามามีบทบาทของสตรีต่อการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งเมื่อเทียบสัดส่วนกับผู้ชายยังพบว่ามีส่วนที่ต่ำกว่ามาก ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของผู้หญิงไทย ดังนี้

๑) ผู้หญิงควรพัฒนาตนเองให้เหมาะสม มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีเข้ากับประชาชนได้ สตรีที่มีผลงานดีเด่น มีประสบการณ์ทางการเมืองต้องถ่ายทอดอบรมให้ความรู้แก่สตรีคนอื่น ๆ ควรประชาสัมพันธ์ให้สตรีมีบทบาททางการเมือง และสนับสนุนให้สตรีมาสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ตัวสตรีเองควรมีจิตอาสา ร่วมกิจกรรมของชุมชน และมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

๒) ครอบครัวมีบทบาทสำคัญมากในการส่งเสริมสนับสนุนให้สตรีมีบทบาททางการเมือง หากครอบครัวและญาติพี่น้อง เช่น คู่สมรส บุตรธิดา ญาติมิตร ให้การสนับสนุนสตรีมีบทบาททางการเมือง ก็สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ โดยเฉพาะครอบครัวควรส่งเสริมสตรีให้เป็นผู้นำ ซึ่งจะมีผลทำให้เพื่อนบ้านได้เห็นผลงานก็จะเห็นดีด้วย ประการสำคัญสตรีควรมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ซึ่งจะมีผู้ชายเป็นแรงผลักดันให้สตรีทำงานได้ง่ายขึ้น

๓) องค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการพัฒนาชุมชน หรือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือกระทรวงศึกษาธิการ ควรมีนโยบายส่งเสริมให้สตรีได้รับความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและมีเครือข่าย จัดทำกิจกรรมร่วมกันตลอดทั้งให้การประชาสัมพันธ์ถึงข้อดีของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี ส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทในการต่อต้านการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมอื่น ๆ เช่น ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้โทษ และปัญหาเด็กเยาวชนตั้งครรภ์ก่อนวัยอันสมควร

๔) ชุมชนควรมีบทบาทในการส่งเสริมสตรีให้มีส่วนร่วมทางการเมืองหรือเข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยพรรคการเมืองส่งเสริมให้สตรีได้รับตำแหน่งทางการเมืองมากขึ้น เช่น ให้สตรีมีตำแหน่งในพรรคการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ควรให้สตรีมีส่วนร่วมในการบริหารอีกด้วย และเลือกสตรีที่มีความสามารถเข้ามาเป็นผู้นำทางการเมือง การตัดสินใจควรให้สตรีมีโอกาสตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ได้ด้วย

๕) รัฐควรส่งเสริมสถานภาพและบทบาทสตรีด้านการเมืองหรือกลุ่มสตรี ซึ่งรัฐควรมีนโยบายสนับสนุนให้สตรีได้รับความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมหรือบทบาททางการเมือง จัดให้มีวิทยากรให้ความรู้แก่สตรี ตระหนักถึงความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และรัฐควรมีงบประมาณเพื่อพัฒนาสตรีด้านสภาวะผู้นำ หรือพัฒนาอาชีพ นอกจากนี้ รัฐควรใช้ระบบสัดส่วนเพื่อให้สตรีมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เป็นต้นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ ๒ คน

ควรเป็นชาย ๑ คน หญิง ๑ คน หรือสมาชิกท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ให้แต่ละเขตควรมีผู้หญิงอย่างน้อย ๑-๒ คน

๖) ต้องมีการนำเสนอให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า หากมีผู้หญิงในการเมืองแล้ว จะเกิดผลดีอย่างไร ซึ่งอาจจะออกมาในรูปของผลงานวิจัย หรือมีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการส่งทอด ข้อมูลเกี่ยวกับผู้หญิงในประเด็นต่าง ๆ สู่สาธารณชน อาชีพ การทำโพลประเด็นเรื่องของผู้หญิง ซึ่งอาจจะเป็นการถามว่า “ตอนนี้คิดอย่างไรในประเด็นเรื่องความเสมอภาค” “ผู้หญิงดีอย่างไร หรือไม่ดีอย่างไร” เป็นต้น จากนั้นค่อยเชื่อมต่อประเด็นเหล่านี้เข้าสู่ภาควิชาการและการขับเคลื่อนต่อไป

## บทสรุป

จากสถานการณ์ที่ปรากฏให้เห็นการแบ่งค่านิยมทางเพศของคนในสังคมไทย ทั้งในองค์กร ภาคการเมืองหรือภาคธุรกิจมาอย่างต่อเนื่อง ตอกย้ำประเด็นข้อถกเถียงในเรื่องความเท่าเทียมกับ ความเสมอภาคทางเพศระหว่างหญิงชายทั้งในประเด็นเชิงนโยบาย การมีส่วนร่วม และการสนับสนุน ผู้หญิงในการแสดงบทบาททั้งทางการเมืองและสังคม ซึ่งยังคงเจือปนไปด้วยข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ที่มีระบบความเชื่อ จารีตประเพณีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้หญิง ทำให้ผู้หญิงพบกับ ความยากลำบากในการแสดงออกบนพื้นที่ทางการเมืองและในสนามแข่งขันการเลือกตั้ง ผนวกกับ ระบบการเลือกตั้งที่แม้จะมองผ่านข้อจำกัดทางเพศที่ไม่ใช่เรื่องของสตรีระ แต่ค่านิยมเรื่องเพศปรากฏ ในระดับโครงสร้างทางการเมือง ส่งผลให้ผู้หญิงต้องฟันฝ่าและใช้ทักษะ ความสามารถ ต้นทุนทางสังคม มากกว่าผู้ชายหรือผู้หญิงด้วยกัน เพื่อเข้าสู่เวทีการเมืองผ่านการแข่งขันการเลือกตั้ง

แม้ในปัจจุบันมีการเติบโตของแนวคิดเรื่องความเสมอภาค เท่าเทียมทางเพศ การยอมรับ ความหลากหลายแตกต่างทางสังคม โดยมีกลไกของสื่อออนไลน์มาสนับสนุน ผู้หญิงเริ่มก้าวออกมาจาก พื้นที่ครัวเรือนมาสู่พื้นที่สาธารณะ เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการเคลื่อนไหวเรียกร้อง เชิงนโยบาย หรือในฐานะของการนำเสนอตนเองเพื่อเป็นตัวแทนทางการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้บทสนทนาในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมทางเพศไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของวัฒนธรรมหรือ โครงสร้างอีกต่อไป แต่เป็นเรื่องของการถกเถียงในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในฐานะสมาชิกทางสังคมที่อยู่ บนฐานของสิทธิมนุษยชน การยอมรับความไม่เท่าเทียมทางสตรีระเพื่อสร้างความเท่าเทียมทางสังคมและ การเมือง คือ หนทางของการสร้างสมดุลระหว่างเพศชาย เพศหญิงและเพศอื่น ๆ พัฒนาการ ของการเมืองไทยแม้ผู้หญิงจะได้รับสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกับผู้ชายภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมือง ของผู้หญิงยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ทั้งข้อจำกัดของสถานะทางสังคม บทบาทหน้าที่ในครัวเรือน ระบบ ความเชื่อ แม้ในช่วงระยะเวลากว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา ข้อมูลจากการเลือกตั้งสะท้อนบทบาท

ทางการเมืองของผู้หญิงทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากขึ้น แต่ประเด็นที่สะท้อนบทบาทของผู้หญิงไทยในการเลือกตั้งมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายและระบบการเลือกตั้ง การออกแบบระบบการเลือกตั้งมีผลต่อการจัดสรรจัดแจงความหลากหลายแตกต่างของโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ผู้หญิงไทยในบริบทการเมืองจึงมีข้อจำกัดทั้งโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม รวมทั้งระบบการเลือกตั้ง ดังนั้น บทความนี้จึงมีข้อเสนอที่นำไปสู่การเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงในระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น เป็นการสร้างพื้นที่ของโอกาสการแสดงบทบาททางการเมืองของผู้หญิง และเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในประเทศไทยและค่านิยมความเสมอภาคและเท่าเทียมปรากฏเติบโตขึ้นในสังคมไทยต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กรณีศึกษา: ถอด ๘ บทเรียน ทำไม “ไต้หวัน” คุม COVID-19 ได้อยู่หมัด. สืบค้นเมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <https://positioningmag.com/1268810>
- คำสัญญาและนโยบายของ “โจ ไบเดน” ประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนที่ ๔๖ ทิศทางใหม่อเมริกา. สืบค้นเมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <https://positioningmag.com/1305031>
- จะทำได้จริงหรือยัง? นิวซีแลนด์-ออสเตรเลีย เตรียมเคาะดีล Travel Bubble ต้นปี ๒๐๒๑. สืบค้นเมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <https://positioningmag.com/1310219>
- ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (๒๕๔๑). *ประวัติศาสตร์ของเพศวิถี : ประวัติศาสตร์เรื่องเพศ/เรื่องเพศ ในประวัติศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสร้างความเข้าใจเรื่องสุขภาพผู้หญิง (สคส.) และ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม (วปส.).
- ชัยณรงค์ฤทธิ์ วาปีสิน, วิไลวัจน์ กฤษณะภุมิต และสยมภู เกียรติสยมภ. (๒๕๕๙). *แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีให้มากขึ้นของเทศบาลตำบลท่าพระ : กรณีศึกษาหมู่บ้านหนองไช่ ตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น*. The Nation and International Graduate Conference 2016, น. ๙๓๙-๙๔๗.
- ณรงค์กร มโนจันทร์เพ็ญ. (๒๕๖๔). *สตรีสากล ๒๐๒๑: สสำรวจผู้นำหญิงในแวดวงการเมืองโลกในปัจจุบัน*. สืบค้นเมื่อ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <https://thestandard.co/international-womens-2021-female-leaders-in-global-political>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๖ เมษายน ๒๕๖๐). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.
- เรืองรวี พิชัยกุล. (๒๕๖๒). *สัญญาณดี! สัดส่วน ‘ส.ส.-ส.ว.ผู้หญิง’ ปี ๒๕๖๒ กระเพื่อมประเด็นด้านสังคม*. สืบค้นเมื่อ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก [https://www.matichon.co.th/lifestyle/social-women/news\\_1503544](https://www.matichon.co.th/lifestyle/social-women/news_1503544)
- วิมลศิริ ชำนาญเวช. (๒๕๔๐). *รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมสถานภาพ และบทบาทสตรี*. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเรื่องสตรีกับการร่างรัฐธรรมนูญ. โรงแรมแก่นอินน์ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น.
- วิไลวัจน์ กฤษณะภุมิต. (๒๕๕๑). *ร้อยเรียงเรื่องราวจากอดีตสู่อนาคต*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา.
- วุฒิชัย ตันไชย. (๒๕๕๑). *สาระสำคัญของสตรีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐)*. เอกสารวิชาการลำดับที่ ๕๑ สตรีกับการเมือง ความเป็นจริงพื้นที่ทางการเมืองและการขับเคลื่อน, สถาบันพระปกเกล้า.

สมเกียรติ วันทะนะ. (๒๕๔๔). *อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย = Contemporary political ideologies*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สรุป ๑๐ ข้อสำคัญปิด “คิล Brexit” อังกฤษ-EU จบมหากาพย์ยืดเยื้อ ๔ ปี. สืบค้นเมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <https://positioningmag.com/1312101>

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๔๔). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔*. สืบค้นเมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/370906>

\_\_\_\_\_. (๒๕๔๘). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘*. สืบค้นเมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/426428>

\_\_\_\_\_. (๒๕๖๒). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒*. สืบค้นเมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/426428>

\_\_\_\_\_. (๒๕๖๓). *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๒*. สืบค้นเมื่อ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt>

สุชีลา ต้นชัยนันท์. (๒๕๔๒). *กรอบแนวคิดการจัดทำนโยบายด้านสตรีอันพึงประสงค์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.

Sanna Marin นายกรัฐมนตรีที่อายุน้อยที่สุดในโลก ชูแนวคิดทำงาน ๖ ชั่วโมง/วัน และทำ ๔ วัน/สัปดาห์. สืบค้นเมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๖๔, จาก <https://positioningmag.com/1259470>

Inter-Parliamentary Union. (2019). *Women in National Parliaments*. Retrieved May 15, 2020, from <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Madsen, C., Preece, J., & Selway, J. (2019). *Thai Female Political Representation in the 2019 Elections*. Retrieved May 15, 2020, from <https://www.thaidatapoints.com/post/thai-election-pending-6>

Richter, Kerry and Bencha Yoddumnern-Attig. (1992). *Changing Roles and Statuses of Women in Thailand: a documentary assessment*. Bangkok: Institute for Population and Social Research, Mahidol University, p. 4.

The Inter-Parliamentary Union. (2018). *Women in National Parliaments*. Retrieved May 15, 2020, from <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>



# รัฐธรรมนูญแห่งความรุ่งเรืองของประเทศไทย ในประชาคมโลก: มุมมองเชิงรัฐสวัสดิการ

ดร.โชคชัย สุทธาเวศ\*

“ความเข้มแข็งของรัฐธรรมนูญ  
จักวางอยู่อย่างทั่วพร้อมไว้กับความมุ่งมั่นของพลเมืองแต่ละคนในการปกป้องรัฐธรรมนูญ  
ก็เมื่อพลเมืองทุกคนรู้สึกว่หน้าที่ผูกพันของตนที่จะมีส่วนร่วมในการปกป้องนั้น  
เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ปราศจากอันตราย”

อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์

“The strength of the Constitution lies entirely in the determination of each citizen to defend it. Only if every single citizen feels duty bound to do his share in this defense are the constitutional rights secure.”

Albert Einstein

---

\* นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (อาทิ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง นิติศาสตร์ แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม สหกรณ์ ศาสนา การพัฒนาระหว่างประเทศ ฯลฯ)

## ๑. บทนำ

การปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตยนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลาเกือบ ๙๐ ปี เป็นไปได้ดีด ๆ ชัด ๆ โดยการใช้รัฐธรรมนูญอย่างซ้ำของถึง ๒๐ ฉบับ ในฐานะที่รัฐธรรมนูญควรเอื้อต่อการเจริญรุ่งเรืองของประเทศ แต่กระนั้นประเทศไทยหากพิจารณาจากระดับรายได้ประชาชาติก็ยังคงอยู่เพียงระดับการพัฒนาปานกลางค่อนข้างสูง (Upper middle income country) ยังไม่สามารถได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว (ตามการจัดของธนาคารโลก) สิ่งชี้วัดนี้สามารถโยงไปถึงสถานภาพของรัฐสวัสดิการไทยที่เป็นเสมือนคนหนุ่มสาวที่ยังผอมบางในปัจจุบัน (โชคชัย สุทธาเวช, ๒๕๖๔) ได้เช่นกัน

ในฐานะที่รัฐธรรมนูญจะต้องเอื้อต่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ และเมื่อโยงเข้ากับความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศด้วยแล้ว การมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่จะเสริมสร้างรัฐสวัสดิการไทยที่จะผูกโยงประเทศไทยให้รุ่งเรืองในประชาคมโลกจึงเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ฉะนั้นองค์ประกอบแห่งความเป็นตัวตนโดยทั่วไปของรัฐธรรมนูญคืออะไร รัฐธรรมนูญแห่งการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการควรมีหัวใจเป็นเช่นไร และมีสาระบัญญัติสำคัญ ๆ ประการใดบ้างที่สะท้อนคุณภาพของรัฐธรรมนูญในเชิงรัฐสวัสดิการ จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง บทความชิ้นนี้จึงพยายามแสวงหาคำตอบต่อคำถามดังกล่าวเหล่านี้

## ๒. องค์ประกอบแห่งความเป็นตัวตนของรัฐธรรมนูญ: สิ่งบ่งชี้สมรรถนะและพลังอำนาจของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของการปกครองแบบประชาธิปไตยพัฒนาขึ้น ทั้งจากการปรับปรุงแก้ไข การปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ และก่อนหน้านั้น จากหลักปรัชญาและทฤษฎีการปกครองของนักปราชญ์และนักทฤษฎีสำคัญ ๆ อาทิ อริสโตเติล (Aristoteles) (นักปราชญ์กรีก ผู้ให้คุณค่าต่อความเป็นสากลของรัฐธรรมนูญในฐานะธรรมเนียมปฏิบัติอันเป็นจิตวิญญาณแห่งวิถีชีวิตของประชาชน) จอห์น ล็อก (John Locke) (นักปรัชญาการเมืองอังกฤษ และผู้ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของประชาธิปไตย) และฌอง-ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) (นักปรัชญาการเมืองสวิส เจ้าของผลงาน “สัญญาประชาคม” และผู้เน้นย้ำ General Will = เจตจำนงของประชาชน ) เจมส์ เมดิสัน (James Madison) (บิดาแห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา) และอิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) (นักปรัชญาเยอรมัน) ท่านเหล่านี้ล้วนให้ความสำคัญต่อความเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีในการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิมมานูเอล คานท์ นักปรัชญาเยอรมันแห่งยุคสมัยแสงสว่างทางปัญญา (Renaissance/Enlightenment Era) ตอนปลายของยุโรป คริสต์ศตวรรษที่ ๑๕-๑๘ นั้น หลังจากได้เห็นการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗/พ.ศ. ๒๓๓๒ และฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑/พ.ศ. ๒๓๓๔ แล้ว เขาได้สะท้อนอย่างมีความหมาย

ที่เป็นสากลและกระตุ้นพลโลกถึงศรัทธาและเหตุผลที่พึงมีต่อรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup> ด้วยการเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับความเจริญรุ่งเรืองว่า “อำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องให้หลักประกันต่อชีวิตที่สงบสุขอย่างถาวรในฐานะเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับความสุขและความเจริญรุ่งเรืองของประชาชน” (This supremacy must create guarantees for implementation of his central idea: a permanent peaceful life as a basic condition for the happiness of its people and their prosperity.) หลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นจริยธรรมหนึ่งที่รัฐธรรมนูญต้องมีไว้ และสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงรัฐสวัสดิการในโลกยุคหลังต่อมาด้วย<sup>๒</sup>

ความเป็นตัวตนของรัฐธรรมนูญ อันจะสะท้อนถึงรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยทั่วไปมักจะคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้: อำนาจอธิปไตย (Sovereignty), สิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชน (Fundamental rights and freedoms of the people), เจตจำนง (general will) ของประชาชน, สัญญาประชาคม (Social contract), การจัดแบ่งอำนาจ (Division of power), รูปลักษณ์ของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ (Features of constitutional government), การตรากฎหมาย (Law enactment), เสถียรภาพในทางกระบวนการของรัฐ (Procedural stability), ความพร้อมต่อการรับผิดชอบ (Accountability), การเก็บภาษีและงบประมาณ (Taxation and budgeting), การเลือกตั้ง (Election), การเป็นผู้แทนราษฎร (Representation), การเปิดกว้างและเปิดเผยในการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญ (Openness and disclosure),

<sup>๑</sup> คานท์ยังนำเสนอผลงานเรื่อง Critique of Pure Reason/Die Kritik der reinen Vernunft (1787) ด้วยการวิพากษ์ถึงหลักเหตุผลนิยมของความรู้ว่า อย่าเพียงแต่เน้นเหตุผลอย่างบริสุทธิ์ แต่ให้คำนึงถึงศรัทธาในการได้มาซึ่งความรู้ด้วย

<sup>๒</sup> ดูประกอบ Immanuel Kant. (1987). *History of Political Philosophy*. edited by Leo Strauss and Joseph Cropsey. Chicago and London: University of Chicago Press.

<sup>๓</sup> ดูประกอบ Geoffrey Marshall. (1971). *Constitutional Theory*. Oxford: Oxford University Press, Larry Alexander (ed.). (1998). *Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, Keith Whittington. (1999). *Constitutional Construction*. Cambridge, MA: Harvard University Press, Samuel Freeman. (1990). “Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review”, *Law and Philosophy*, 9(4): 327–370, Herbert John Spiro. Constitution, politics and law, retrieved on June 2, 2021, from <https://www.britannica.com/topic/constitution-politics-and-law>, Thomas E. Baker. *Constitutional Theory in a Nutshell*. William & Mary. *Bill of Rights Journal*, Vol. 13 (2004-2005), Issue 1 Article 3, October 2004, pp. 56-123, CONSTITUTIONALISM, retrieved on June 2, 2021, from <https://www.civiced.org/papers/political.html> และ Theories of Constitutional Interpretation, from <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/interp.html>

ความเป็นใหญ่ของรัฐธรรมนุญ (Constitutionality/Constitutionalism), เสถียรภาพในทางรัฐธรรมนุญ (Constitutional stability), การตีความรัฐธรรมนุญ (Constitutional interpretation), การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนุญ (Constitutional change), การปฏิบัติงานของรัฐบาลตามรัฐธรรมนุญ (Practice of constitutional government), การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Inspection of power exercise of the government) รวมถึงการป้องกันประเทศและสงคราม (Defence and War) และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations) อีกด้วย และยังรวมถึง ภาษาเขียนของรัฐธรรมนุญ (Constitutional Language) อีกด้วย

ภายใต้ข้อบังคับประกอบเหล่านี้จะบรรจุไว้ด้วยหลักการพื้นฐานที่เป็นนัยสำคัญแห่งความเป็นตัวตนที่มีสมรรถนะของรัฐธรรมนุญ แต่ประเทศต่าง ๆ อาจให้น้ำหนักองค์ประกอบใด ๆ มากน้อยต่างกัน และหากขาดหายไปหรือมีจุดอ่อนตรงประเด็นใด รัฐธรรมนุญก็จะไม่สามารถสร้างศรัทธาให้เชิดชูและเป็นเครื่องมืออันทรงพลังในการสร้างเสริมความเจริญรุ่งเรืองของประเทศได้ กล่าวคือ

อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในรัฐเป็นของประชาชน และรัฐย่อมรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกในแง่มุมต่าง ๆ (อันจักเป็นสะพานเชื่อมไปสู่การตอบสนองเจตจำนงหรือความต้องการในการมีชีวิตอย่างปกติสุขและความศิวิไลซ์ของรัฐหรือเจตจำนงอื่นใดอันชอบธรรม และมีความเป็นมนุษยธรรมของประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกัน) การบริหารงานของรัฐบาลจึงต้องถือเอาเจตจำนงของประชาชนเป็นที่ตั้ง (อาทิ การมุ่งมั่นต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตประชาชน และความเจริญรุ่งเรืองของบุคคลและบ้านเมือง) เสมือนเป็นสัญญาประชาคมที่รัฐบาลแต่ละชุดต้องผูกพันภายใต้การจัดแบ่งอำนาจ (อาทิ การมีสภาเดี่ยว เฉพาะสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาคู่ คือมีวุฒิสภาด้วย แต่ออกแบบให้ลงตัวในเชิงภารกิจ การมีรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัดเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของรัฐที่มีการออกแบบหน่วยงานรัฐอย่างเหมาะสมตามภารกิจ และให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล พร้อมกับการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นอย่างลงตัว และมีฝ่ายตุลาการโดยองค์รวมและที่ชำนาญเฉพาะด้านทำหน้าที่ตัดสินคดีความอย่างเป็นอิสระ) การตรากฎหมายของรัฐโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจหลักและตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม และการบริหารงานในรูปแบบของรัฐบาลตามที่รัฐธรรมนุญกำหนด (ซึ่งอาจเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี กึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา หรือแบบรัฐสภา) แต่ต้องดำเนินการให้เกิดความมีเสถียรภาพในทางกระบวนการของรัฐ และมีความพร้อมต่อการรับผิดชอบในการดำเนินงานของทุกองค์การที่รัฐธรรมนุญและกฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การเก็บภาษีและงบประมาณของรัฐก็เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจะได้นำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้

การบรรลุสภาพดังกล่าวข้างต้นได้นั้น อาศัยการเลือกตั้งที่แข่งขันกันอย่างเสรี โปร่งใส และยุติธรรม เพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งรัฐบาลและการมีผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การเปิดกว้างและเปิดเผย

ในการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ การยึดถือความเป็นใหญ่ของรัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องตัดสินความชอบธรรมภายในรัฐและระหว่างรัฐ ประเทศจึงต้องการความมีเสถียรภาพ ในทางรัฐธรรมนูญ ประกอบการตีความรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด และอาจมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตามแนวทางที่บัญญัติและให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงหรือ จำเป็น

การปฏิบัติงานของรัฐบาลต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (ซึ่งจะให้คุณค่าอย่างสูง ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายรัฐและนโยบายสาธารณะ และการปฏิบัติตาม นโยบายและการประเมินผลนโยบายเหล่านั้น) และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ตลอดเวลา โดยองค์กรที่มีหน้าที่และประชาชนเจ้าของอำนาจรัฐ นอกจากนี้ การป้องกันประเทศเป็นสิ่งจำเป็น ที่จะต้องจัดทำอย่างปกติและเท่าที่จำเป็น แต่การก่อหรือทำสงครามกับรัฐใด ๆ จะต้องไม่มีหรือ พึงหลีกเลี่ยงอย่างถึงที่สุด และหากจำเป็นจริง ๆ ก็ต้องให้ประชาชนเห็นชอบ ทั้งในเรื่องการจัดการ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็จะเป็นสิ่งที่จะนำไปสู่การมีพันธกรณีกับกติการะหว่างประเทศในการอยู่ ร่วมกันอย่างสันติสุขในประชาคมโลก ทั้งในระดับภูมิภาค พหุภาคี และในระดับสากลโดยภาพรวม รวมทั้งความเกื้อกูลต่อความเจริญรุ่งเรืองของคนในชาติและระหว่างชนชาติ และอย่างร่วมมือกันระหว่าง ประเทศด้วย

ทั้งหมดนี้จำเป็นต้องจัดทำขึ้นโดยใช้ภาษาของรัฐธรรมนูญที่สมเหตุสมผล เชื่อมโยงกัน อย่างเป็นระบบ เข้มแข็ง ไม่ฟุ่มเฟือยและกำกวม ทั้งต้องเหมาะสมแก่การเกาะกุมสภาพการณ์ แห่งความสัมพันธ์ทั้งปวงในสังคมทั้งในปัจจุบันและเชื่อมโยงกับความเป็นไปได้เชิงพัฒนาการ แห่งความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ และการเป็นอริยรัฐในอนาคต

### ๓. คุณลักษณะที่ดีภายใต้สมรรถนะของรัฐธรรมนูญ และสาระสำคัญที่เสริมสร้าง การเจริญรุ่งเรืองของประเทศและรัฐสวัสดิการ

รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมมีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของมหาชน ในการใช้มันเพื่อบรรลุเจตจำนงร่วมของประชาชน (People's general will) ทั้งประเทศ อาทิ รัฐบาลที่ดี (Good government) ย่อมยึดถือเป้าหมาย “ความสุขของประเทศชาติ” (Happiness of a Nation) เช่น โดยการขัดและป้องกันความยากจนผ่านการเก็บภาษีและใช้จ่ายเงินของรัฐ อย่างที่ตรงกับสภาพแห่งความเดือดร้อนและจำเป็นต่าง ๆ ของประชาชน (Paine อ้างใน Agassi, 1991: 447-453) แต่จะเป็นไปได้ก็เมื่อรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นอย่างมีสมรรถนะ (ดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อ ก่อนหน้า) ผ่านแง่มุมทางวิทยาการต่าง ๆ อาทิ ประวัติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ สังคมวิทยา จริยธรรม และ

การเมือง รวมทั้งการทบทวนถึงกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศนั้น ๆ<sup>๔</sup> ประชาชนในประเทศต่าง ๆ จึงสามารถได้มา ใช้มัน และได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญของตนแตกต่างกันไป

ในรอบ ๒๐๐-๓๐๐ ปีที่ผ่านมา ประสบการณ์ประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นการพิชิตพิเคราะห์จากมิติใด ๆ ประจักษ์ชัดว่ารัฐธรรมนูญก็ย่อมเอื้อต่อการเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไม่มากนักน้อย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประเทศสามารถอาศัยกระบวนการทัศน์กฎหมายกับการพัฒนา (Law and Development: LAD)<sup>๕</sup> มาอธิบายได้ เนื่องจากกฎหมายที่สนับสนุนให้เกิดความสมเหตุสมผลของการกระทำ (Rational action) ก็คือเครื่องมือที่ใช้สำหรับการพัฒนาประเทศให้เป็นสังคมที่สมเหตุสมผลและทันสมัย (Rational-Modernized society) และปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประเทศก็ได้เป็นที่สนใจของสหประชาชาติมากขึ้น<sup>๖</sup> ในลักษณะ “การพัฒนาที่เป็นผลจากการเชื่อมโยงกันระหว่าง

---

<sup>๔</sup> ดูประกอบ Immanuel Kant. (1987). *History of Political Philosophy*. edited by Leo Strauss and Joseph Cropsey. Chicago and London: University of Chicago Press.

<sup>๕</sup> ดูประกอบ Anthony Carty. (edited). (1992). *Law and Development*. Edited by Anthony Carty. New York, N.Y.: New York University Press, Robert B. Seidman. “Law and Development: A General Model”, *Law & Society Review*, Vol. 6, No. 3 (Feb., 1972), pp. 311-342, K. Davis and M. Trebilcock. “The Relationship Between Law and Development: Optimists Versus Skeptics”, *56 American Journal of Comparative Law*, (1995), 47-486, พิเชษฐ เมฆานนท์. “กฎหมายกับการพัฒนา: ปัญหาทางนิติศาสตร์ที่ทุกคนจะเหมาะเอาว่า กำลังพูดเรื่องเดียวกัน (บทศึกษาขอบเขต Law and Development เน้นการรายงานของ International Legal Center)”, *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๑, หน้า ๖๕-๙๖ และพิทมา สุขกำปัง. “กฎหมายกับการพัฒนาประเทศ”, *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ฉบับที่ ๙ เล่มที่ ๓, กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑-๒๐.

<sup>๖</sup> คำประกาศจากการประชุมระดับสูงว่าด้วยหลักนิติธรรมของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ (Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels) ครั้งที่ ๖๗ วันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๐๑๒ ข้อ ๗. และ ๘. ระบุว่า “๗. เราเชื่อมั่นว่าหลักนิติธรรมและการพัฒนามีความเกี่ยวข้องกันอย่างแข็งแกร่งและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ความก้าวหน้าของหลักนิติธรรมในระดับชาติและระดับนานาชาติมีความจำเป็นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม การพัฒนาที่ยั่งยืน การขจัดความยากจนและความหิวโหยและการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างครบถ้วน รวมทั้งสิทธิในการพัฒนา ซึ่งทั้งหมดนี้จะช่วยส่งเสริมหลักนิติธรรม และด้วยเหตุนี้เราเชื่อมั่นว่าความสัมพันธ์นี้ ควรได้รับการพิจารณาในช่วงหลังปี ๒๐๑๕ ในวาระการพัฒนาระหว่างประเทศ และ ๘. เราตระหนักถึงความสำคัญของกรอบกฎหมายที่ยุติธรรม มั่นคง และคาดการณ์ได้ สำหรับการสร้างการพัฒนาที่ครอบคลุม ยั่งยืน และเท่าเทียมกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน การก่อเกื้อการลงทุนและการอำนวยความสะดวกในการเป็นผู้ประกอบการ และในเรื่องนี้ เราจึงขอยกย่องผลงานของคณะกรรมการการการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติในการปรับปรุงและประสานกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ” อ้างจาก *Resolution adopted by the General Assembly, United Nations, General Assembly, Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, 67/1, 3 rd plenary meeting, 24 September 2012, p. 2.*

รัฐธรรมนูญและกฎหมาย” (constitutional-law-and-development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความน่าสนใจที่ว่ารัฐธรรมนูญจะเอื้อต่อการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ที่ยั่งยืนได้อย่างไร? ฉะนั้นการออกแบบหรือปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่คำนึงถึงโอกาสการพัฒนาเพื่อความรุ่งเรืองที่ถูกทิศถูกทางและมีมากขึ้นของประเทศและอย่างยั่งยืน จึงเป็นเรื่องที่ทำทนายรัฐสภาไทยในทางจิตธรรมและรูปธรรมเป็นอย่างดี<sup>๘</sup>

ถ้าเช่นนั้น เพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนา เราก็ไม่ควรพิจารณารัฐธรรมนูญแบบกว้าง ๆ หรือโดยทั่วไปตลอดเวลา แต่ควรพิจารณาในเชิงศาสตร์สาขาต่าง ๆ ได้ด้วยว่าจะอาศัยหลักวิชาการต่าง ๆ ที่จะสัมพันธ์กันและนำไปสู่ผลที่เป็นรูปธรรมเพื่อส่วนรวมได้อย่างไร คือจากทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติที่ได้ผลจริง (Theory-Then-Praxis) ได้อย่างไร คุณลักษณะที่ดีของรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่จะเอื้อต่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศอย่างยั่งยืน จึงย่อมจะสามารถพิจารณาได้จากหลากหลายมิติของศาสตร์ เช่น

**มิติทางนิติศาสตร์** คือ การเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งนิติรัฐ (Legal state/State of law/State of rights) ที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะอยู่ร่วมกันอย่างเสมอภาคตามที่กฎหมายบัญญัติหรือมักจะพูดกันว่าภายใต้/การเคารพ/ต่อหน้าหรือโดยบังคับของกฎหมาย ทั้งโดยการได้มาของกฎหมาย

<sup>๘</sup> Maartje DE VISSER. (2019). “The constitutionalisation of development”, *Law and Development Review*, 12(3), 637-646. Research Collection School Of Law. Available at: [https://ink.library.smu.edu.sg/sol\\_research/3024](https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/3024), p. 646 และวารสารณ สามโกเศศ. “การพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้บริบทสังคมโลกและสังคมไทย”, *สรุปสาระสำคัญจากสัมมนาวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้งาน “กฎหมายกับการพัฒนาที่ยั่งยืน” ครั้งที่ ๒ ประจำปีการศึกษา ๒๕๖๒*. วันอาทิตย์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เวลา ๐๙.๐๐-๑๒.๓๐ นาฬิกา ณ ห้อง ๑๒๐๘ อาคารสิรินธรรัตน์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง, จาก <https://www.law.tu.ac.th/seminarsustainable-development-no-2-part1/> (วันสืบค้น ๓ มิถุนายน ๒๕๖๔)

<sup>๙</sup> หากนำประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติมาพิจารณาประกอบประเด็นกฎหมายที่จะส่งผลต่อการพัฒนาแล้ว สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union) แนะนำให้รัฐสภาให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (SDGs) ดังนี้ “การบัญญัติกฎหมาย เพื่อที่จะทำตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (SDGs) ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะให้แน่ใจถึงการเข้าข้างผู้ยากจน การตื่นตัวในเรื่องเพศสภาพ การเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่ตั้งอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชน การสร้างความเชื่อมั่นต่อความเป็นกรรมสิทธิ์ภายในชาติของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ยังต้องการบัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริมความพร้อมต่อการรับผิดชอบต่อสาธารณะ การมีส่วนร่วมการตัดสินใจ และความครอบคลุมทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ สมาชิกรัฐสภาจึงต้องทบทวนกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลของตน” อ้างจาก Inter-Parliamentary Union. (2016). *Parliaments and the Sustainable Development Goals. A self-assessment toolkit*. Design and layout Ludovica Cavallari Printing ICA, France, p. 11.

ต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างชอบธรรม การบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ  
อย่างเป็นนิติธรรม (Rule of laws) และการจรรโลงพันธะทางศีลธรรมต่อกันของผู้คนในการอยู่ร่วมกัน

**นิติทางรัฐศาสตร์** คือ การมีรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการจัดแบ่ง จัดสรร และถ่วงดุลอำนาจ  
ในสังคม และการจำกัดอำนาจรัฐบาลในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนตามสัญญาประชาคม  
อันจะทำให้ประชาชนในรัฐอยู่ร่วมกันตามเจตจำนงของมหาชนและอย่างสงบสุข (อาทิ รัฐธรรมนูญ  
ของสหรัฐอเมริกาในตอนแรกเริ่มเดิมทีของการยกร่าง พยายามทำให้การจัดสรรอำนาจระหว่าง  
รัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่นลงตัวให้มากที่สุด)

**นิติทางรัฐประศาสนศาสตร์** คือ การมีรัฐธรรมนูญที่จัดแบ่งความชัดเจนระหว่างการเมือง  
และการบริหาร การกำหนดค่านิยมเชิงจริยธรรมและจิตสำนึกสาธารณะของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ  
การใช้ประโยชน์ในการพัฒนานโยบายสาธารณะและบริหารงานตามนโยบายแห่งรัฐและของรัฐบาล  
และการให้อำนาจอันชอบธรรมแก่ฝ่ายบริหารและกลไกรัฐในการทำงานสนองตอบและรับผิดชอบ  
ต่อเจตจำนงของประชาชนและตามสัญญาประชาคม ซึ่งหน่วยงานราชการต่าง ๆ (พร้อมกับการร่วมมือ  
กับเอกชนและประชาชน) ย่อมถูกจัดตั้งแบบและออกแบบให้ทำงานอย่างไร จึงจะมีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผลในการทำงานบริการประชาชนและการพัฒนาประเทศ<sup>๙</sup>

**นิติทางเศรษฐศาสตร์** คือ การมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดกติกาที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ  
ของประเทศ อันเกิดจากประสิทธิภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในทางการส่งเสริมความมั่นคง  
ความรับผิดชอบ และความไว้วางใจได้ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ<sup>๑๐</sup> อันเป็นรัฐแห่งผลิตภาพที่จะยังผล  
ต่อความอยู่ดีกินดีหรืออยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนอย่างทั่วถึงกัน

---

<sup>๙</sup> Woodrow Wilson. (1887). “The study of administration”, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 16-27, Renee Prunty. (2016). “Constitutional Law and Public Administration”, in Farazmand A. (eds). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. และ Charles R. Wise. “Public Administration Is Constitutional and Legitimate”, *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 3, (May-Jun., 1993), pp. 257-261.

<sup>๑๐</sup> ยกตัวอย่าง เช่น James M. Buchanan นักเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ นำเสนอความสัมพันธ์ระหว่าง  
รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจไว้ ดังนี้ *ประการแรก* ความล้มเหลวของเศรษฐกิจการตลาด (ในการที่จะทำงานอย่างราบรื่นและ  
สมบูรณ์แบบ) สามารถแก้ไขได้โดยการแทรกแซงของรัฐบาล *ประการที่สอง* ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่  
บริหารเป็นผู้รักษาผลประโยชน์สาธารณะ โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมและไม่สนใจความผาสุกทางเศรษฐกิจของตนเอง  
และ*ประการที่สาม* การเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อการแทรกแซงและการควบคุมที่มากขึ้น จะไม่ส่ง  
ผลกระทบต่ออย่างลึกซึ้งและในทางที่ผิดต่อชีวิตทางสังคมและเศรษฐกิจ ดูเพิ่มใน James M. Buchanan Jr., Prize Lecture.  
The Constitution of Economic Policy, retrieved from <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1986/buchanan/lecture/-4-6-64> และ Constitutional Theory, retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional\\_theory](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_theory), retrieved on June 4, 2021.

**มิติทางศาสตร์รัฐสวัสดิการ** คือ การมีรัฐธรรมนูญบัญญัติอยู่บนรากฐานของวิทยาการหลายสาขาในเชิงบูรณาการที่จะนำไปสู่ความอยู่ดีกินดี ความผาสุก หรือความร่มเย็นเป็นสุขของประชาชนอย่างยั่งยืนในเชิงการสนับสนุนต่อผลิตภาพการผลิตในระบบเศรษฐกิจ ความยุติธรรมในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน การยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนในแง่มุมต่าง ๆ และการคุ้มครองสิทธิสวัสดิการอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ภายใต้การแทรกแซง การสนับสนุน การกำกับดูแล และการเสริมสร้างของรัฐ ด้วยความร่วมมือกับประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดช่วงเวลาต่าง ๆ ของชีวิต ตั้งแต่เกิดจนสิ้นลมหายใจ

นอกจากนี้ หลายท่านเช่นเดียวกับข้าพเจ้า ย่อมเชื่อว่า ภายใต้สายโซ่แห่งความสัมพันธ์และหรืออิทธิพลระหว่างปัจจัย “นโยบายแห่งรัฐ-นโยบายรัฐบาล-กฎหมาย-การปฏิบัติตามนโยบาย-การบังคับใช้กฎหมาย” นั้น จะเป็นไปได้เช่นไร ก็ขึ้นอยู่กับความเป็นนิติรัฐและนิติธรรม การจัดการอำนาจที่ลงตัวในสังคม และการมุ่งที่จะทำให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตในระดับสูงอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของพรรคการเมืองใดและภายใต้อุดมการณ์ใด ๆ เป็นประการสำคัญ

#### ๔. รัฐธรรมนูญที่เสริมสร้างคุณภาพของรัฐสวัสดิการ

นอกเหนือจากการพิจารณาความเป็นตัวตนของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น (ตามหัวข้อ ๒ องค์ประกอบแห่งความเป็นตัวตนของรัฐธรรมนูญ: สิ่งบ่งชี้สมรรถนะและพลังอำนาจของรัฐธรรมนูญ) และประกอบกับมุมมองเชิงคุณลักษณะที่ดีของรัฐธรรมนูญในมิติทางศาสตร์ต่าง ๆ แล้ว ในบทความนี้ ข้าพเจ้าใคร่ขอตั้งกรอบการพิจารณารัฐธรรมนูญที่ดีหรือมีคุณภาพสำหรับการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการในเชิงหัวใจ และสาระสำคัญของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อสะท้อนความเป็นรัฐธรรมนูญที่มีคุณภาพในการเสริมสร้างการเจริญรุ่งเรืองของประเทศและการจรรโลงความเป็นรัฐสวัสดิการอย่างยั่งยืน (Sustainable Welfare State) ไปพร้อมกัน

สำหรับมุมมองแบบรัฐสวัสดิการที่ให้หลักประกันด้านมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนในแง่มุมต่าง ๆ นั้น เราสามารถพิจารณาหัวใจและบทบัญญัติแห่งความเป็นรัฐธรรมนูญที่มีคุณภาพได้ดังนี้

##### ๔.๑ หัวใจของรัฐธรรมนูญในมิติรัฐสวัสดิการ

หัวใจของรัฐธรรมนูญในมิติรัฐสวัสดิการก็คือ การแสดงข้อผูกมัดในทางจริยธรรมของรัฐที่พึงมีต่อประชาชนด้วยการใส่คุณค่าหรือกำหนดค่านิยมทางสิทธิมนุษยชน (Human rights) ซึ่งก็คือ

“ความถูกต้องชอบธรรมแห่งความเป็นมนุษย์”<sup>๑๑</sup> ลงไปในรัฐธรรมนูญ<sup>๑๒</sup> เพื่อเป็นสะพานเชื่อมโยงไปสู่ความมีชีวิตผาสุก หรือการอยู่ดีกินดี หรือความร่มเย็นเป็นสุข ซึ่งก็คือการมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่สูงในแง่มุมต่าง ๆ ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐอย่างทั่วถึงที่เอื้อให้เกิดขึ้นต่อไปด้วยกฎหมายระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและการจัดการในทางปฏิบัติทั้งโดยภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนภายในรัฐ ครอบคลุมถึงประเด็นมาตรฐานคุณภาพชีวิตโดยทั่วไป อาทิ การศึกษา สุขภาพ รายได้ อายุขัย การอุดหนุนครอบครัว การเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารในสังคม สภาพแวดล้อม กายภาพของเมือง สภาพที่อยู่อาศัย การเดินทาง ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจและสังคม ความสุขทางจิตใจ ความมั่นคงของครอบครัว ความสัมพันธ์ในสังคม การบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพและจากภัยพิบัติ เป็นต้น (โชคชัย สุทธาเวช, ๒๕๖๔) ซึ่งควรสามารถสร้างตัวชี้วัดหลักและย่อยมาตรวจสอบสภาพการณ์ที่เป็นจริงเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาให้เห็นได้เป็นระยะ ๆ



ที่มา: <https://workpointtoday.com/bangkok250464/>

<sup>๑๑</sup> ดูประกอบ โชคชัย สุทธาเวช. (๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๔). เรื่อง “เสวนาโต๊ะกลมวันสิทธิมนุษยชน : โชคชัย สุทธาเวช”, (๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๗) (ไฟล်วิดีโอ) นำเสนอใน <https://www.youtube.com/watch?v=0uprsXOX73k>

<sup>๑๒</sup> ดูประกอบ Colin J. Beck, Gili S. Drori, John W. Meyer. (2012). “World influences on human rights language in constitutions: A cross-national study”, *International Sociology*, 27(4): 483–501. DOI: 10.1177/0268580912443575



ที่มา: <https://www.forfur.com/...>



ที่มา: <http://www.topglobus.ru/...>

อย่างไรก็ตาม มาตรฐานนิยมของรัฐสวัสดิการในระดับสากลปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตแห่งความไม่แน่นอนของโลกการทำงาน ที่ฝากความหวังไว้กับเศรษฐกิจผสมระหว่างเสรีนิยมและสังคมนิยมที่เป็นธรรม (ผ่านการกำกับของรัฐเพื่อให้เกิดดุลยภาพในสังคมโดยรวม) การตื่นตัวของตลาดแรงงาน การจ้างงานที่มีผลิตภาพ การคุ้มครองคนทำงาน (แรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ) ในทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในขณะมีงานทำและไม่มีงานทำ และความยุติธรรมในการเข้าถึงและกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนา จากการดำเนินทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนนั้น

ในรอบประมาณ ๗๐ ปีที่ผ่านมา มีใจกลางตรงคุณภาพชีวิตที่ผ่านการได้รับสิทธิประโยชน์ของประชาชนคนทำงานในทางความมั่นคงทางสังคมเป็นหลัก อันเน้นประเด็นเกี่ยวกับการประกันรายได้ การรับบริการ รวมทั้งสิ่งของและอุปกรณ์ในบางกรณี จากการเจ็บป่วยและการรักษาพยาบาล (ทั้งในงานและนอกรางาน) การดูแลสุขภาพ การเป็นมารดา (การมีบุตร) การอุดหนุนครอบครัว การมีงานทำ และการว่างงาน การชราภาพ (บำนาญและบำนาญตกทอด) การเสียชีวิต เป็นต้น (ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๐๒ พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับอื่น ๆ) และเสริมด้วยการจัดสวัสดิการสังคมในแบบแผนการบริการสังคม การสังคมสงเคราะห์ และการผสมผสานแบบแผนเหล่านี้ เป็นต้น

แต่ในอนาคตประเด็นของความมั่นคงทางสังคมเหล่านี้ จะถูกท้าทายให้ต้องปรับปรุงเงื่อนไขและปฏิรูปสิทธิประโยชน์กันใหม่อย่างเป็นนวัตกรรมเชิงสร้างสรรค์เพื่อรองรับสังคมใหม่จากผลกระทบของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและระบบการจ้างงานแบบใหม่ ๆ

เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ที่กล่าวถึง ที่รัฐธรรมนูญพึงให้หลักประกันด้วยนั้น ย่อมสนับสนุนต่อสันติสุข ความยุติธรรม และสามัคคีพ ในระดับประเทศและระหว่างประเทศ และการที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้ทุกฝ่ายสามารถอาศัยกรอบมาตรฐานสากลที่เป็นขั้นต่ำที่ต้องยกระดับสูงขึ้นไปอีกอยู่เสมอเป็นสิ่งอ้างอิง โดยประเทศต่าง ๆ ก็ยอมรับสรรคมาตรฐานคุณภาพชีวิตในรัฐสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานได้หลากหลายกว่ากรอบแห่งมาตรฐานขั้นต่ำ และมีระดับคุณภาพชีวิตที่แตกต่างจากกรอบมาตรฐานขั้นต่ำ แม้จะยกระดับสูงขึ้นแล้วก็ตามที่นั่นได้เสมอ ดังที่พบเห็นตัวอย่างกันบ้างแล้วในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปกลางและยุโรปเหนือ) สหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียเอเชีย (ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) และในแถบเอเชียอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ เป็นต้น

การพัฒนาความเป็นรัฐสวัสดิการในปัจจุบัน ที่ผูกโยงอยู่กับความนิยมในเรื่องการบัญญัติประเด็นสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญ อันจักเชื่อมไปถึงคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ของประชาชนให้ต้องปฏิบัติตาม ดังที่กล่าวถึงแล้วนั้น มีข้อสังเกตในระดับระหว่างประเทศ ดังนี้ “*ภาษาลิทธิมนุษยชน - เดิมไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมด - ปัจจุบันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่แล้ว แทนที่จะระบุลักษณะเฉพาะของรัฐที่พัฒนาแล้วหรือในระบอบประชาธิปไตย* **ประการแรก** ภาษาด้านสิทธิมนุษยชน

มักพบเห็นได้ทั่วไปในประเทศที่อ่อนไหวต่ออิทธิพลระดับโลกมากที่สุด **ประการที่สอง** ภาษาสิทธิมนุษยชนขับเคลื่อนโดยขอบเขตของระบอบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในขณะที่เขียนรัฐธรรมนูญ **ประการที่สาม** ภาษาสิทธิมนุษยชนมีแนวโน้มที่จะปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ใหม่กว่า และในรัฐธรรมนูญของรัฐที่ใหม่และรัฐที่จัดระเบียบใหม่ รัฐธรรมนูญระดับชาติถูกตราตรึงด้วยสภาพสังคมโลกซึ่งปัจจุบันเน้นย้ำว่าทรากรมสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ”<sup>๑๓</sup>

ภาษาที่มักจะใช้กันสำหรับมุมมองของค่านิยมทางสิทธิมนุษยชนที่มีนัยแห่งความเป็นรัฐสวัสดิการดังกล่าว นั้น ก็เช่น “สิทธิสวัสดิการ” (Welfare rights/Rights to welfare) และการสนับสนุนด้วย “สิทธิที่จะมีชีวิตและเพื่อเข้าถึงคุณภาพชีวิต” (Right to life and quality of life)<sup>๑๔</sup> อันอธิบายได้ต่อไปในทางรูปธรรมตามที่กำหนดในกติการะดับต่ำกว่าหลักการตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศดังที่กล่าวแล้ว และสามารถตรวจวัดความสำเร็จผลมากน้อยเพียงใดด้วยระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ของประชาชนแต่ละกลุ่มและโดยรวมด้วยดัชนีวัดในแง่มุมต่าง ๆ นั้นเอง

ปัจจุบันประเด็นสิทธิมนุษยชนที่จะสนับสนุนให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ในทุกวันนี้แล้ว น่าจะไม่ถือว่าเป็นเรื่องยากลำบากเกินไปที่ประเทศต่าง ๆ จะให้คุณค่าด้วยการบันทึกไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะจัดทำขึ้นใหม่หรือแก้ไขใหม่ เนื่องจากว่าโดยพื้นฐานแล้ว หลักการสิทธิมนุษยชนก็มีความเป็นสากล โดยการรับรองของสหประชาชาติด้วยการประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ค.ศ. ๑๙๔๘/พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยในประเด็นเงื่อนไขพื้นฐานและคุณภาพชีวิตในแง่มุมต่าง ๆ (และมีได้มีคำว่าสวัสดิการก็ตาม) ได้รับการกล่าวถึง ทั้งโดยอ้อมและโดยตรงในข้อ ๑, ๒, ๓, ๒๒, ๒๓, ๒๔, ๒๕, ๒๖, ๒๗ และ ๒๙ (จาก ๓๐ ข้อ)<sup>๑๕</sup> ดังนี้

ข้อ ๑) ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน: มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ ต่างในตนมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ

ข้อ ๒) การไม่แบ่งแยก: ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใด อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็น

<sup>๑๓</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๔๘๓.

<sup>๑๔</sup> Elizabeth Wicks. *The Right to Life and the Quality of Life*. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199547395.003.0008

<sup>๑๕</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, retrieved from <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

ทางการเมืองหรือทางอื่น พื้นเพทางชาติพันธุ์หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น นอกเหนือจากนี้ จะไม่มีการแบ่งแยกใดบนพื้นฐานของสถานะทางการเมือง ทางกฎหมาย หรือทางการระหว่างประเทศ ของประเทศหรือดินแดนที่บุคคลสังกัด ไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยอื่นใด

ข้อ ๓) ลิทธิในการมีชีวิต: ทุกคนมีลิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล

ข้อ ๒๒) การได้รับการดูแลและคุ้มครองจากรัฐ: ทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม มีลิทธิในหลักประกันทางสังคม ลิทธิในการบรรลุถึงซึ่งลิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันจำเป็นยิ่ง สำหรับศักดิ์ศรีของตนและการพัฒนาบุคลิกภาพของตนอย่างอิสระ ผ่านความพยายามแห่งชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศและตามการจัดการและทรัพยากรของแต่ละรัฐ

ข้อ ๒๓) ลิทธิในการทำงาน: (๑) ทุกคนมีลิทธิในการงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน, (๒) ทุกคนมีลิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด, (๓) ทุกคนที่ทำงานมีลิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรม และเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่ อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์สำหรับตนเองและครอบครัว และหากจำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย, (๔) ทุกคนมีลิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน เพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน

ข้อ ๒๔) ลิทธิในการพักผ่อน: ทุกคนมีลิทธิในการพักผ่อนและการผ่อนคลายยามว่าง รวมทั้งจำกัดเวลาทำงานตามสมควรและวันหยุดเป็นครั้งคราว โดยได้รับค่าจ้าง

ข้อ ๒๕) คุณภาพชีวิตที่ดี: (๑) ทุกคนมีลิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับ สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การดูแลรักษา ทางแพทย์ และบริการทางสังคมที่จำเป็น และมีลิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ หมายัย วัยชรา หรือปราศจากการดำรงชีพอื่น ในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน, (๒) มารดาและเด็กย่อมมีลิทธิที่จะรับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทั้งปวงไม่ว่าจะเกิด ในหรือนอกสมรส จะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน

ข้อ ๒๖) ลิทธิในการศึกษา: (๑) ทุกคนมีลิทธิในการศึกษา การศึกษาจะต้องให้เปล่า อย่างน้อยในชั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน การประถมศึกษาจะต้องเป็นการบังคับ การศึกษาทางเทคนิค และวิชาชีพจะต้องเป็นการทั่วไป และการศึกษาระดับที่สูงขึ้นไปจะต้องเข้าถึงได้อย่างเสมอภาคสำหรับ ทุกคนบนพื้นฐานของคุณสมบัติที่เหมาะสม: (๑.๑) การศึกษาจะต้องมุ่งไปสู่การพัฒนาบุคลิกภาพ ของมนุษย์อย่างเต็มที่ และการเสริมสร้างความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐาน การศึกษา จะต้องส่งเสริมความเข้าใจ ขันติธรรมและมิตรภาพระหว่างประชาชาติ กลุ่มเชื้อชาติหรือศาสนาทั้งหมด

และจะต้องส่งเสริมกิจกรรมของสหประชาชาติเพื่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ, (๑.๒) ผู้ปกครองย่อมมีสิทธิเบื้องต้นที่จะเลือกประเภทการศึกษาให้แก่บุตรของตน

ข้อ ๒๗) การมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม: (๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมโดยอิสระในชีวิตทางวัฒนธรรมของชุมชนที่จะผลิตเพื่อกับศิลปะและมีส่วนร่วมในความรุดหน้าและคุณประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์, (๒) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองผลประโยชน์ทางศิลปกรรมและทางวัตถุอันเป็นผลจากประดิษฐ์กรรมใดทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และศิลปกรรมซึ่งตนเป็นผู้สร้าง

ข้อ ๒๙) การเคารพลิทธิผู้อื่น: (๑) ทุกคนมีหน้าที่ต่อชุมชน ซึ่งการพัฒนาบุคลิกภาพของตนโดยอิสระและเต็มที่ จะกระทำได้ก็แต่ในชุมชนเท่านั้น, (๒) ในการใช้สิทธิและอิสรภาพแห่งตนทุกคนต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเพียงเท่าที่มีกำหนดไว้ตามกฎหมายเท่านั้น เพื่อวัตถุประสงค์ของการได้มาซึ่งการยอมรับและการเคารพลิทธิและอิสรภาพอันควรของผู้อื่น และเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นอันสมควรทางด้านศิลปกรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และสวัสดิการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย, (๓) สิทธิและอิสรภาพเหล่านี้ ไม่อาจใช้ขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไม่ว่ากรณีใด ๆ

สิทธิเชิงคุณภาพชีวิตผ่านการใช้ภาษาเชิงสิทธิมนุษยชนข้างต้น ครอบคลุมอย่างหลากหลายในฐานะความเป็นมนุษย์คนหนึ่ง ตั้งแต่สิทธิในการมีชีวิต การได้รับการดูแลและคุ้มครองจากรัฐ สิทธิในการทำงาน สิทธิในการพักผ่อน คุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิในการศึกษา การมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรมรวมทั้งการเคารพลิทธิผู้อื่นด้วย

นอกเหนือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ยกมาข้างต้น ก็ยังมีกติกาสากลอื่น ๆ ของสหประชาชาติที่ส่งเสริมค่านิยมสิทธิมนุษยชนที่สัมพันธ์กับความเป็นรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)<sup>๑๖</sup> ค.ศ. ๑๙๖๖/พ.ศ. ๒๕๐๙ กติกาฉบับนี้ ในข้อ ๔-๑๕ ได้กล่าวถึงสิทธิของบุคคลไว้อย่างรัดกุมในหลายประการ กล่าวคือ

ข้อ ๔) รัฐภาคีแห่งกติกานี้ยอมรับว่า ในการใช้สิทธิที่รัฐจัดให้โดยสอดคล้องกับกติกานี้ รัฐอาจถือสิทธิเช่นว่านั้นได้เท่าที่เป็นข้อจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ตามที่จะสอดคล้องกับธรรมชาติของสิทธิเหล่านี้ และเพื่อวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย

<sup>๑๖</sup> UN International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), retrieved from <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> (วันสืบค้น ๖ มิถุนายน ๒๕๖๔).

ในข้อ ๕) – ๑๕) ครอบคลุมสิทธิในการทำงาน สภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ ค่าตอบแทน สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ และการพักผ่อน และการคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว และการศึกษาของเด็ก การคุ้มครองมารดา มาตรฐานการครองชีพของครอบครัว การปลอดจากความหวาดหวั่น และการรับรองสุขภาพกายและจิตตามมาตรฐานสูงสุดที่เป็นไปได้ การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคระบาด การรับรองสิทธิด้านการศึกษา การรับรองสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม

#### ๔.๒ สารสำคัญของบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่เกื้อกูลต่อความเป็นรัฐสวัสดิการ

ในประเด็นของบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่เกื้อกูลต่อความเป็นรัฐสวัสดิการนี้ ย่อมบัญญัติขึ้นรองรับค่านิยมของรัฐที่ประชาชนจะพึงมีคุณภาพชีวิตที่ดีหรือได้มาตรฐานสูงดังที่กล่าวแล้ว และย่อมบัญญัติอย่างผูกโยงกับการออกแบบรัฐธรรมนุญในมิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หรือมิติอื่น ๆ ภายใต้อุดมคติและมาตราใด ๆ ที่เหมาะสมกับประเทศนั้น ๆ

บทบัญญัติในลักษณะนี้ ในทางสากลเรียกกันว่า “บทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยสวัสดิการโดยทั่วไป” (A general welfare clause) อันหมายถึง หมวดที่ปรากฏในรัฐธรรมนุญ กฎบัตร และกฎเกณฑ์บางประการที่อนุญาตให้หน่วยงานรัฐบาลได้รับอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมสวัสดิการหรือสวัสดิภาพของประชาชน (บางครั้งเรียกว่าสวัสดิการสังคมหรือสวัสดิการสาธารณะ) ในบางประเทศมีการใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำหรับการออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมสุขภาพ ความปลอดภัย ศีลธรรม และความผาสุกของประชาชน<sup>๑๗</sup> ดังตัวอย่างรัฐธรรมนุญของประเทศที่น่าสนใจที่กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป และที่สาธยายเชิงเปรียบเทียบบทบัญญัติที่มีนัยทางรัฐสวัสดิการ และเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในรัฐธรรมนุญไทยทั้ง ๒๐ ฉบับ ในหัวข้อรัฐธรรมนุญไทยในอดีตกับมุมมองเชิงสวัสดิการสังคมและรัฐสวัสดิการ

### ๕. รัฐธรรมนุญในต่างประเทศกับการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการ

หากกติกาสูงสุดของประเทศบัญญัติให้รัฐต้องทำอะไรบางอย่างหรือไม่กระทำการอะไรบางอย่าง เพื่อให้หลักประกันและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตประชาชน อันสะท้อนความเป็นรัฐแห่งความอยู่ดีกินดี

---

<sup>๑๗</sup> ดูประกอบเรื่อง General welfare clause ใน [https://en.wikipedia.org/wiki/General\\_welfare\\_clause](https://en.wikipedia.org/wiki/General_welfare_clause) (สืบค้น ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๔) และ Herman J. Herbert, Jr. “The General Welfare Clauses in the Constitution of the United States”, 7 *Fordham L. Rev.* 390 (1938), pp. 390-417. Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol7/iss3/5>

หรืออยู่เย็นเป็นสุข คือรัฐสวัสดิการที่เอื้อต่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศด้วยนั้น ประชาชนก็น่าจะได้รับการจัดการ สอดแทรก และส่งเสริมจากรัฐ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างเป็นระบบและสามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญได้ ในเรื่องนี้มีตัวอย่างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของ ๕ ประเทศ ข้าพเจ้าใคร่ขอนำมาเสนอโดยสังเขป เน้นประเด็นที่สื่อถึงคุณภาพชีวิตของประชาชน และการคาบเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและความมั่นคงทางสังคม ดังต่อไปนี้

(๑) สวีเดน: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๗๔/พ.ศ. ๒๕๑๗ (แก้ไข ค.ศ. ๒๐๑๒/พ.ศ. ๒๕๕๕)<sup>๑๙</sup>

บทที่ ๑: หลักการพื้นฐานของรูปแบบของรัฐบาล (Chapter 1: Basic principles of the form of government, Article 2)

“อำนาจรัฐ<sup>๑๙</sup> จะต้องถูกใช้ด้วยการเคารพในคุณค่าที่เท่าเทียมกันของทุกคน รวมทั้งเสรีภาพและศักดิ์ศรีของบุคคล สวัสดิการในทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของแต่ละบุคคล จะต้องเป็นจุดมุ่งหมายพื้นฐานของกิจกรรมสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การของรัฐ<sup>๒๐</sup> ต้องประกันสิทธิในการจ้างงาน การมีที่อยู่อาศัย และการศึกษา และต้องส่งเสริมการดูแลทางสังคมและความมั่นคงทางสังคม ตลอดจนเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการมีสุขภาพที่ดี

องค์การสาธารณะต้องส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งนำไปสู่สภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต

องค์การสาธารณะต้องส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตยเพื่อเป็นแนวทางในทุกภาคส่วนของสังคม และปกป้องชีวิตส่วนตัวและครอบครัวของแต่ละบุคคล

องค์การสาธารณะต้องส่งเสริมโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมและได้รับความเท่าเทียมกันในสังคม และให้การปกป้องต่อสิทธิเด็ก องค์การของรัฐต้องต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุผลทางเพศสภาพ สีผิว ชชาติกำเนิด หรือชาติพันธุ์ ความเกี่ยวพันทางภาษาหรือศาสนา ความทุพพลภาพของร่างกาย รสนิยมทางเพศ อายุ หรือสภาพการอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

<sup>๑๙</sup> *Sweden's Constitution of 1974 with Amendments through 2012*, constituteproject.org, generated: 19 Feb 2021, retrieved on June 10, 2021, from [https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden\\_2012.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012.pdf?lang=en)

<sup>๑๙</sup> “อำนาจรัฐ” ของการแปลในที่นี้ ต้นฉบับภาษาอังกฤษคือ Public power มีความหมายเดียวกับคำว่า “อำนาจสาธารณะ”

<sup>๒๐</sup> “องค์การสาธารณะ” (ต้นฉบับภาษาอังกฤษของ Sweden's Constitution of 1974 with Amendments through 2012 คือ Public institutions) มีความหมายเดียวกับคำว่า “สถาบันสาธารณะ หรือ “องค์การของรัฐ” หรือ “หน่วยงานภาครัฐ”

ตอนที่ ๘: การศึกษาและการวิจัย

มาตราที่ ๑๘ เด็กทุกคนที่อยู่ในการศึกษาภาคบังคับ จะต้องได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานฟรี ในระบบการศึกษาของรัฐ สถาบันของรัฐต้องรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วย เสรีภาพในการวิจัยย่อมได้รับการคุ้มครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(๒) สหรัฐอเมริกา: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๘๗/พ.ศ. ๒๓๓๒<sup>๒๑</sup>

บทนำของรัฐธรรมนูญ (Preamble) บัญญัติว่า “เราประชาชนแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อจัดตั้ง สหภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ก่อตั้งความยุติธรรม ประกันความสงบภายในบ้านเมือง จัดให้มีการป้องกัน ร่วมกัน ส่งเสริมสวัสดิการทั่วไป และสร้างความมั่นคงแห่งพระพรแห่งเสรีภาพของพระผู้เป็นเจ้าของ (Blessings of Liberty) ให้แก่ตัวเราเองและลูกหลานของเรา จึงบัญญัติและก่อตั้งรัฐธรรมนูญนี้สำหรับ สหรัฐอเมริกา”<sup>๒๒</sup>

มาตรา ๓ ภายใต้หมวดที่ว่าด้วย “มาตราว่าด้วยสมาพันธ์ (The Articles of Confederation) บัญญัติ ดังนี้

“เหล่ามลรัฐทั้งหลายที่กล่าวถึง จึงเข้าสู่ความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นแห่งมิตรภาพซึ่งกันและกัน เพื่อร่วมกันในการป้องกันดินแดน การสร้างความมั่นคงต่อเสรีภาพ และการเกื้อกูลและส่งเสริมสวัสดิการ ทั่วไป การผูกมัดตนเองเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ต่อต้านกองกำลังทั้งหมดที่สู้รบ หรือโจมตีต่อกองกำลัง เหล่านั้น หรือต่อเหล่าใดก็ตาม อันเนื่องด้วยศาสนา อธิปไตย การค้า หรือข้ออ้างอื่นใดก็ตาม”<sup>๒๓</sup>

มาตรา ๑ วรรคที่ ๘ (๘.๒) บัญญัติเพื่อให้อำนาจแก่สภาองเกรสในด้านการจัดวางและ เก็บภาษีและอื่น ๆ เพื่อมีเงินใช้จ่ายสำหรับ (การป้องกันประเทศ) และสวัสดิการของประชาชนโดยทั่วไป โดยบัญญัติว่า

---

<sup>๒๑</sup> *United States of America 1789*, (rev. 1992), สืบค้นจาก [https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en), วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔.

<sup>๒๒</sup> We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

<sup>๒๓</sup> The said states hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defence, the security of their Liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretence whatever.

“สภาองเกรสมีอำนาจในการจัดวางและเก็บภาษีอากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม และสรรพสามิต เพื่อชำระหนี้ และจัดให้มีการป้องกันและสวัสดิการทั่วไปของสหรัฐอเมริกา แต่อากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม และสรรพสามิตทั้งหมด จะต้องเป็นแบบเดียวกันทั่วทั้งสหรัฐอเมริกา”<sup>๒๔</sup>

(๓) ฝรั่งเศส: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘/พ.ศ. ๒๕๐๑ ใช้สำหรับสาธารณรัฐที่ ๕ (Fifth Republic) ในปัจจุบัน (แต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ ฉบับ ค.ศ. ๑๗๙๑/พ.ศ. ๒๓๓๔) บัญญัติ ดังนี้<sup>๒๕</sup>

บทนำ: ชาวฝรั่งเศสประกาศความยึดมั่นในสิทธิธรรมของมนุษย์ และอย่างกล้าหาญ ต่อหลักอริปไตยของชาติ ตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญา ๑๗๘๙ ที่ยืนยันแล้ว และเสริมด้วยคำนำ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ และสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยหลักการเหล่านี้และการกำหนดเจตจำนงของตนเองของประชาชน สาธารณรัฐนี้จึงขอยืนยัน ต่อเขตปกครองอันไกลโพ้นต่อเจตจำนงในการยึดมั่นต่อหลักการดังกล่าวเหล่านั้นถึงสถาบันใหม่ต่าง ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นบนอุดมคติร่วมกันของเสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพ และขอประจักษ์เพื่อจุดประสงค์ ในการพัฒนาประชาธิปไตยของประชาชนทั้งหมด<sup>๒๖</sup>

มาตราที่ ๑ ฝรั่งเศสจะต้องเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกไม่ได้ ปุชนโลกภาวะ ประชาธิปไตย และมีความเป็นสังคม รัฐจะต้องทำให้หลักประกันในความเสมอภาคของพลเมืองทั้งหมดต่อหน้ากฎหมาย โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา รัฐจะต้องเคารพความเชื่อทั้งหมด รัฐจะต้องได้รับ

<sup>๒๔</sup> 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. Article One of the United States Constitution. จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Article\\_One\\_of\\_the\\_United\\_States\\_Constitution#Clause\\_1:\\_the\\_General\\_Welfare\\_Clause](https://en.wikipedia.org/wiki/Article_One_of_the_United_States_Constitution#Clause_1:_the_General_Welfare_Clause) (๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔)

<sup>๒๕</sup> *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*, สืบค้นจาก [https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en) (๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๔).

<sup>๒๖</sup> The French people solemnly proclaim their attachment to the Rights of Man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the Preamble to the Constitution of 1946, and to the rights and duties as defined in the Charter for the Environment of 2004. By virtue of these principles and that of the self-determination of peoples, the Republic offers to the overseas territories which have expressed the will to adhere to them new institutions founded on the common ideal of liberty, equality and fraternity and conceived for the purpose of their democratic development.

การจัดระเบียบบนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ ความเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงแหล่งกำเนิด ความเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเสมอภาคโดยไม่คำนึงถึงศาสนา การแยกระหว่าง คริสตจักรและรัฐ ประเภทของรัฐบาลที่คาดการณ์ไว้ในธรรมนูญ จะต้องส่งเสริมการเข้าถึงที่เท่าเทียมกัน ของผู้หญิงและผู้ชาย อันนำไปสู่การเป็นผู้ที่ผ่านการเลือกตั้ง และตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมและวิชาชีพ

หมวด ๕: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล (Title V: ON RELATIONS BETWEEN PARLIAMENT AND THE GOVERNMENT)

รัฐบัญญัติต้องวางหลักการพื้นฐานของ: องค์การสาธารณะของการป้องกันประเทศ; การปกครองตนเองของชุมชนภายใต้ดินแดนในปกครองต่าง ๆ อำนาจและรายได้ของดินแดนในปกครอง; การศึกษา; การรักษาสีงแวดล้อม; การปกป้องสิ่งแวดล้อม; ระบบความเป็นเจ้าของ สิทธิในทรัพย์สิน และภาระผูกพันทางแพ่งและเชิงพาณิชย์; สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน; กฎหมายการจ้างงาน กฎหมายสหภาพแรงงาน และความมั่นคงทางสังคม;

รัฐบัญญัติว่าด้วยการคลังจะต้องกำหนดรายรับและรายจ่ายของรัฐต่อเงินโอนและข้อจำกัด ที่บัญญัติไว้โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยสถาบัน (Institutional Act) พระราชบัญญัติการจัดหาเงิน ความมั่นคงทางสังคมจะกำหนดเงินโอนทั่วไปสำหรับการเงินที่ได้ดุลภาพดังกล่าว และโดยคำนึงถึง รายได้ที่คาดการณ์ไว้ จะต้องกำหนดเป้าหมายรายจ่ายในเงินโอนต่าง ๆ และด้วยการสำรองเงินตามที่ กำหนดโดยรัฐบัญญัติว่าด้วยสถาบัน

(๔) ญี่ปุ่น: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๗/พ.ศ. ๒๔๙๐ หมวดที่สาม สิทธิและหน้าที่ ของประชาชน บัญญัติ ดังนี้:<sup>๒๗</sup>

มาตรา ๑๑ ประชาชนจะไม่ถูกกีดกันจากการได้รับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานต่าง ๆ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานทั้งหลายที่รับรองแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญนี้ จะมอบให้ประชาชน ในยุคสมัยนี้และคนรุ่นต่อ ๆ ไป เป็นสิทธิอันเป็นนิรันดร์ และไม่ถูกละเมิด

---

<sup>๒๗</sup> *The Constitution of Japan*, Promulgated on November 3, 1946, Came into effect on May 3, 1947, retrieved from [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html) (วันสืบค้น ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔) (เป็นรัฐธรรมนูญหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากญี่ปุ่นแพ้สงคราม ผู้ยกร่าง คนสำคัญเป็นนายทหารอาวุโสแห่งกองทัพสหรัฐอเมริกา คือ มิลโล โรเวลล์ (Milo Rowell) และเคอร์นีย์ วิทนี (Courtney Whitney) ภายใต้การกำกับของนายพล ดักลาส แมคอาร์เธอร์ (Douglas MacArthur) ผู้บัญชาการการรบภาคพื้นแปซิฟิก ตะวันตกเฉียงใต้ (Southwest Pacific) โดยมีนักวิชาการชาวญี่ปุ่น ๒-๓ คน ช่วยขัดเกลา

มาตรา ๑๒ เสรีภาพและสิทธิที่รับรองแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญนี้ จะดำรงไว้ได้ก็โดยความพยายามอย่างต่อเนื่องของประชาชน ผู้ซึ่งละเว้นจากการใช้เสรีภาพและสิทธิเหล่านี้ในทางที่ผิด และจะต้องรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์จากสิทธิเพื่อสวัสดิภาพสาธารณะเสมอ

มาตรา ๑๓ ประชาชนทุกคนย่อมได้รับการเคารพในฐานะปัจเจกบุคคลถึงสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุขของตน โดยให้ถือเป็นข้อพิจารณาสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย และในกิจการอื่น ๆ ของรัฐ ที่จะไม่กระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพสาธารณะ

มาตรา ๑๔ ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ความเชื่อ เพศ สถานะทางสังคมหรือแหล่งกำเนิดทางครอบครัว เพื่อนร่วมงานและผองเพื่อนในหมู่ชนในสังคมก็จะไม่เอามารับรู้ ไม่มีสิทธิพิเศษใดที่จะเอามาโยงเกี่ยวกับการได้มาซึ่งรางวัลแห่งเกียรติยศ การแต่งตั้ง หรือความเป็นพิเศษใด ๆ รวมทั้งรางวัลใด ๆ ก็จะไม่มีผลใช้บังคับเกินชั่วชีวิตของบุคคลผู้ซึ่งถือครองอยู่ หรือที่อาจได้รับมันต่อจากนี้ไป

มาตรา ๒๒ บุคคลทุกคนย่อมมีอิสระในการเลือกและเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย และเลือกอาชีพของตน ตราบเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพของประชาชน เสรีภาพของทุกคนในการย้ายไปต่างประเทศและการสละสัญชาติของตน ต้องไม่ถูกละเมิด

มาตรา ๒๕ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาวะและมีความเจริญอกงาม รัฐจะต้องใช้ความพยายามของตนในการส่งเสริมและเสริมสร้างสวัสดิการสังคมและความมั่นคง และการสาธารณสุข

มาตรา ๒๖ ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกันตามความสามารถของตน ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประชาชนทุกคนมีภาระที่ต้องให้เด็กชายและเด็กหญิงทุกคนที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของตน ได้รับการศึกษาตามปกติตามที่กฎหมายบัญญัติ การศึกษาภาคบังคับดังกล่าวจะต้องให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

มาตรา ๒๗ ทุกคนย่อมมีสิทธิและภาระผูกพันในการทำงาน มาตรฐานสำหรับค่าจ้าง ชั่วโมง เวลาพัก และสภาพการทำงานอื่น ๆ ให้กำหนดโดยกฎหมาย เด็กจะต้องไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ

มาตรา ๒๘ สิทธิของคนทำงานในการรวมตัวและเจรจาต่อรองและกระทำการร่วมกัน จะต้องได้รับการรับรอง

(๕) เยอรมนี: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๙/พ.ศ. ๒๔๙๒ บัญญัติ ดังนี้<sup>๒๘</sup>

หมวดที่ ๑ สิทธิขั้นพื้นฐาน

มาตรา ๑ [ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ – สิทธิมนุษยชน – อำนาจผูกพันทางกฎหมายของสิทธิขั้นพื้นฐาน]

(๑) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ การเคารพและปกป้องย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

(๒) คนเยอรมันจึงยอมรับที่จะไม่ละเมิดและเพิกถอนสิทธิมนุษยชนอันเป็นพื้นฐานของทุกชุมชนแห่งสันติภาพและความยุติธรรมในโลก

(๓) สิทธิพื้นฐานดังต่อไปนี้จะต้องผูกมัดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้บริหาร และฝ่ายตุลาการตามกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรง

มาตรา ๒ [เสรีภาพส่วนบุคคล]

(๑) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้โดยเสรีราบเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรือขัดต่อคำสั่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทางศีลธรรม

(๒) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการมีชีวิตและความสมบูรณ์ทางร่างกาย เสรีภาพของบุคคลนั้นจะขัดขึ้นไม่ได้ สิทธิเหล่านี้อาจถูกแทรกแซงได้ตามกฎหมายเท่านั้น

มาตรา ๓ [ความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย]

(๑) บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย

---

<sup>๒๘</sup> *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (The Basic Law for the Federal Republic of Germany)*, สืบค้นจาก <https://www.bpb.de/nachschlagen/gesetze/grundgesetz/44187/i-die-grundrechte> เมื่อ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๔ (หมายเหตุ: กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ใช้มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒ กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ หลังจากเยอรมนีพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ผู้ว่าการทหารของเขตยึดครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกาในเยอรมนีตะวันตกได้มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีของรัฐเยอรมันตะวันตกร่างกฎหมายพื้นฐาน (เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ) ขึ้น ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ ได้มีการลงนามและประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานนี้ในเมืองบอนน์ โดยมีผลบังคับใช้ในวันรุ่งขึ้น แต่ก็มีใช้รัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ เพราะใช้กับเยอรมนีตะวันตกเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการรวมเยอรมนีตะวันออกและตะวันตกเข้าด้วยกันอย่างสมบูรณ์ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กฎหมายพื้นฐานจึงกลายเป็นรัฐธรรมนูญของเยอรมนีที่สมบูรณ์ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อ้างจาก เรื่อง *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* สืบค้นจาก <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/grundgesetz-fuer-die-bundesrepublik-deutschland-454028> (วันสืบค้น ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๔)

(๒) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินการตามสิทธิที่เท่าเทียมกันสำหรับผู้หญิงและผู้ชาย และดำเนินการเพื่อขจัดข้อเสียที่มีอยู่ในขณะนี้

(๓) ห้ามมิให้ผู้ใดถูกทำให้ยินยอมชอบหรือไม่ยินยอมชอบ อันเนื่องจากเพศ ความเป็นบิดามารดา เชื้อชาติ ภาษา บ้านเกิด และแหล่งกำเนิด ความเชื่อหรือความคิดเห็นทางศาสนาหรือทางการเมือง ห้ามมิให้ผู้ใดได้รับการดูหมิ่นเพราะความทุพพลภาพ

มาตรา ๖ [การแต่งงาน - ครอบครัว - บุตร]

(๑) การสมรสและครอบครัวจะต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎระเบียบของรัฐ

(๒) การดูแลและเลี้ยงดูบุตรเป็นสิทธิตามธรรมชาติของบิดามารดาและเป็นหน้าที่ที่ตนต้องรับผิดชอบเป็นหลัก ชุมชนของรัฐจะต้องคอยดูแลกิจกรรมของพวกเขา

(๓) เด็กอาจถูกพรากจากครอบครัวโดยขัดต่อความประสงค์ของบิดามารดาหรือผู้ปกครองได้ตามกฎหมายเท่านั้น และเฉพาะในกรณีที่เกิดบิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือมีฉะนั้น เด็กอาจตกอยู่ในอันตรายจากการละเลยอย่างร้ายแรง

(๔) มารดาทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองและการดูแลของชุมชน

(๕) เด็กที่เกิดนอกสมรสจะต้องได้รับการจัดให้มีตามกฎหมาย โดยให้โอกาสในการพัฒนาทางร่างกายและจิตใจและตำแหน่งในสังคมเช่นเดียวกันกับเด็กที่เกิดจากการสมรส

มาตรา ๗ [ระบบโรงเรียน]

(๑) ระบบโรงเรียนทั้งหมดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

มาตรา ๘ [เสรีภาพในการสมาคม]

(๑) ชาวเยอรมันทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งสมาคมและการรวมตัวอื่น ๆ

(๒) ห้ามการสมาคมที่มีจุดมุ่งหมายหรือกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายอาญาหรือที่ขัดต่อคำสั่งทางรัฐธรรมนูญหรือแนวความคิดเกี่ยวกับความเข้าใจระหว่างประเทศ

มาตรา ๑๒ [เสรีภาพในทางอาชีพ]

(๑) ชาวเยอรมันทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการเลือกอาชีพหรือวิชาชีพ สถานที่ทำงาน และสถานที่ฝึกอบรม การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอาจถูกควบคุมโดยหรือตามกฎหมาย

(๒) ห้ามมิให้ผู้ใดปฏิบัติงานในลักษณะใดโดยเฉพาะ เว้นแต่ในกรอบหน้าที่ของงานบริการชุมชนตามประเพณีที่ใช้โดยทั่วไปและเท่าเทียมกันกับทุกคน

(๓) การบังคับใช้แรงงานอาจบังคับได้เฉพาะกับบุคคลที่ถูกไล่ออกจากอาชีพโดยคำพิพากษาของศาล

มาตรา ๕๖ [คำสาบานตนของประธานาธิบดี]

ในการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประธานาธิบดีจะต้องสาบานดังต่อไปนี้ ต่อหน้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และวุฒิสภา (Bundesrat) ที่ประชุมร่วมกัน ตามที่มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า:

“ข้าพเจ้าขอสาบานว่า ข้าพเจ้าจะทุ่มเทความพยายามเพื่อความผาสุกของประชาชนชาวเยอรมัน ส่งเสริมสวัสดิภาพของพวกเขา ปกป้องพวกเขาจากอันตราย รักษาและปกป้องกฎหมายพื้นฐานและกฎหมายของสหพันธ์ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีสติและให้ความยุติธรรมแก่ทุกคน ขอพระผู้เป็นเจ้าได้ทรงโปรดช่วยข้าพเจ้าด้วยเถิด”

นอกจากนี้ มาตรา ๗๔ (๑/๗ และ ๑/๑๒) ได้กำหนดอำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการตรากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน ดังต่อไปนี้

๑/๗ สวัสดิการสังคม (ยกเว้นกฎหมายว่าด้วยสถานสงเคราะห์)<sup>๒๙</sup> และ ๑/๑๒ กฎหมายแรงงาน รวมทั้งการจัดตั้งสถานประกอบการ หน่วยงานอาชีวอนามัย ความปลอดภัย และการจ้างงาน ตลอดจนความมั่นคงทางสังคม รวมถึงการประกันการว่างงาน<sup>๓๐</sup>

รัฐสวัสดิการที่จะส่งเสริมต่อความเจริญรุ่งเรืองของรัฐ จึงย่อมอาศัยรัฐธรรมนูญที่จะก่อเกื้อการพัฒนาประเทศ และเกื้อกูลคุณภาพชีวิตของประชาชน และได้พบว่าในประเทศที่ให้คุณค่ากับการอยู่ดีมีสุขและคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังที่แสดงให้เห็นตัวอย่างทั้งห้าประเทศ คือ สวีเดน สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเยอรมนี ต่างก็มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกื้อก่อการพัฒนาประเทศ พร้อมกับการรับรองสิทธิโดยทั่วไปของประชาชน อันสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนสากลที่สหประชาชาติให้คุณค่า เพื่อเกื้อหนุนและเชื่อมโยงกับการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่นกัน แม้หากไม่ได้กล่าวถึงสวัสดิการโดยตรง ก็จะแสดงนัยดังกล่าวไว้มากบ้างน้อยบ้าง ทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวีเดน นับว่าอาศัยรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงสาระเชิงคุณภาพชีวิตผ่านการดูแลทางสังคมและความมั่นคงทางสังคม อันเป็นพื้นฐานของรัฐสวัสดิการอย่างกระชับยิ่ง แต่ก็เป็นประเทศตัวแบบสำคัญของความเป็นรัฐสวัสดิการของโลก!

<sup>๒๙</sup> public welfare (except for the law on social care homes)

<sup>๓๐</sup> labour law, including the organisation of enterprises, occupational health and safety and employment agencies, as well as social security, including unemployment insurance;

## ๖. รัฐธรรมนูญไทยในอดีตกับมุมมองเชิงสวัสดิการสังคมและรัฐสวัสดิการ

สำหรับประเทศไทย ในรัฐธรรมนูญไทย ๒๐ ฉบับ นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๖๐ มีการกล่าวถึงในเชิงคุณภาพชีวิตอันคาบเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมที่รัฐให้ความสำคัญ และสื่อถึงนัยของความเป็นรัฐสวัสดิการในแนวแบบเพิ่มส่วนทีละเล็กทีละน้อย (Incrementalism) จากฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ไม่มีการบัญญัติในเรื่องสิทธิมนุษยชน การอยู่ดีกินดีของประชาชน และสวัสดิการสังคมแต่อย่างใด<sup>๓๑</sup> ในภายหลังจึงค่อย ๆ มีในเรื่องเหล่านี้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอย่างเป็นวิวัฒนาการดังสรุปดังต่อไปนี้

๑. ในบรรดารัฐธรรมนูญ ๒๐ ฉบับนั้น รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นฉบับแรกที่ได้ให้หลักประกันในหมวดสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยในเรื่อง “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” และฉบับต่อ ๆ มาคือ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ และ พ.ศ. ๒๔๙๐ ก็ยึดถือตามประเด็นเหล่านี้ โดยรวมประเด็นสิทธิเหล่านี้อยู่ในมาตราเดียวกัน ต่อมาฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ได้เริ่มแยกกล่าวถึงสิทธิเหล่านี้เป็นรายมาตราในบางประเด็น เช่น เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) เสรีภาพในการศึกษาอบรมที่ให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษาอบรม (มาตรา ๓๖) เสรีภาพบริบูรณ์ในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย และในการประกอบอาชีพ (มาตรา ๔๑) เป็นต้น แต่ครั้งฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็กลับไปรับรองเช่นเดียวกับฉบับที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ในระยะหลังจากนั้นมักจะกล่าวถึงสิทธิต่าง ๆ ตามแนวฉบับก่อนหน้า แต่มีการเพิ่มสิทธิในทางอาญา การจับกุมคุมขัง เข้าไปด้วย ประเด็นสิทธิในรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิติดตัว มิได้หมายถึงว่าเป็นสิทธิประโยชน์ในทางคุณภาพชีวิตที่รัฐจะต้องรังสรรค์ให้กับประชาชนแต่อย่างใด

<sup>๓๑</sup> นับเป็นเรื่องแปลกที่หลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพ และประเด็นของการอยู่ดีกินดีของประชาชน ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ แม้ว่าจะปรากฏก่อนหน้าในประกาศคณะราษฎร ฉบับที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ในข้อที่ ๒-๖ ดังต่อไปนี้ (๒) จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก, (๓) ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก, (๔) จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรเช่นที่เป็นอยู่ในเวลานี้), (๕) จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการดังกล่าวข้างต้น, (๖) จะต้องให้การศึกษายิ่งเต็มที่แก่ราษฎร (ข้อ ๑. ของประกาศฉบับนี้ ระบุว่า ๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง) (ดูประกอบใน ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ ๑ ใน <https://pridi.or.th/libraries/1583202126> (วันสืบค้น ๙ มิถุนายน ๒๕๖๔))

ประเด็นการศึกษาและการอาชีพหรือประกอบอาชีพ ถือเป็นสวัสดิการสังคม (ซึ่งปกติอยู่ภายใต้แบบแผนการบริการสังคมของระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ) ที่ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง (แต่ไม่ได้หมายความว่า การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่มีระบบสวัสดิการสังคมในสองประเด็นนี้) ต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติถึงการศึกษอบรมอีกครั้ง แต่เสมือนรัฐไม่ไว้วางใจการจัดและการรับการศึกษาอบรมของประชาชน ดังที่บัญญัติว่า “มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการอบรมไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรม และไม่ขัดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรสถานศึกษา” และในมาตรา ๓๙ บัญญัติเกี่ยวกับการประกอบอาชีพด้วย คือ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยภายในราชอาณาจักรและในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความปลอดภัยของประเทศ เศรษฐกิจแห่งชาติหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อความสัมพันธไมตรีในครอบครัว การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรจะกระทำมิได้”

ประเด็นการศึกษาของประชาชนได้รับการขยายความชัดเจนมากขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่บัญญัติในมาตรา ๔๑ ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการศึกษาอบรม...”

๓) หลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่รับรองความเสมอภาคของสิทธิประชาชนในการศึกษาแล้ว ความก้าวหน้าในมิติรัฐสวัสดิการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยก็ไม่เกิดขึ้นอีกเลย เนื่องจากการรัฐประหารและประเทศปกครองภายใต้รัฐบาลทหารหรือที่ทหารกำกับ จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการบัญญัติตั้งที่กล่าวถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมหลายประเด็น แต่มีข้อกล่าวโดยตรงว่าให้รัฐให้หลักประกันทางสวัสดิการนั้น ๆ แก่ประชาชน แต่เพียงกล่าวถึงการจำกัดสิทธิประชาชนให้กระทำได้ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเช่นเดียวกับที่บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย และในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ และในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ และสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่เมื่อ ๓๐ ปีที่แล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ให้สิทธินี้อย่างจำกัดเพื่อคุ้มครองการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม ดังที่ระบุในมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนี้ “สิทธิบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม ย่อมได้รับการคุ้มครอง การจำกัดสิทธิตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนาการ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษา

ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” บทบัญญัติดังกล่าวนี้สะท้อนว่ารัฐยังไม่กล้าให้หลักประกันทางสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนในประเด็นที่กล่าวถึงอย่างจริงจัง เพราะระบุว่าสิทธิอาจถูกจำกัดได้หากกระทบต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค และสวัสดิภาพของประชาชนในมาตรานี้แน่นอน

๔) แม้ว่าต่อมาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะจำกัดสิทธิบางประการที่ยังคงสามารถกระทำได้ เช่น โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า และ พ.ศ. ๒๕๓๔ รับรองไว้ต่อไป แต่รัฐไทยก็ได้แสดงตัวสนับสนุนนิติสวัสดิการสังคมที่กว้างขวางและชัดเจนอย่างมาก ก็นำโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งที่กล่าวไว้ถึงในหมวด ๓ “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย”

ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็สืบทอดแนวทางดังกล่าว โดยในหมวดที่ ๓ “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” นั้น ในส่วนที่ ๙ ใช้ชื่อว่า “สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ” เลยทีเดียว ซึ่งมีประเด็นสวัสดิการสังคมมากมาย ทั้งในกรอบบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ ที่ให้แก่ประชาชนทั่วไป ผู้ใช้แรงงาน เด็ก เยาวชน สตรี ครอบครัว คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นรายการสิทธิที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลระหว่างประเทศของสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๔๙๑ แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ผลผลิตของรัฐประหาร วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ รัฐบาลทหารและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะยังเกรงใจพลังประชาธิปไตยและสิทธิของประชาชนอยู่พอสมควร แม้ว่าในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จะย่อและรวบรัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สั้นลงกว่าฉบับก่อนหน้า แต่มีการเพิ่มหมวดใหม่คือ “หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ” ขึ้นมาเสริม โดยมีเนื้อหาแสดงการผูกพันของรัฐที่จะรับผิดชอบต่อประชาชนที่มีได้ใช้ภาษาสิทธิมนุษยชนโดยตรง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญในสามฉบับหลังสุดยังได้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐ ปรับชื่อหมวดโดยตัดคำว่าพื้นฐานออกไปเป็น “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ก็ถือเป็นหมวดที่บัญญัติหรือบังคับให้รัฐบาลไม่ว่าชุดใดก็ตามต้องรับเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ให้หลักประกันต่อมิติสังคมและสวัสดิการสังคมของความเป็นอยู่ในรัฐของประชาชนอย่างมากไปบรรจุในนโยบายรัฐบาลเพื่อการบริหารประเทศด้วยเสมอในอนาคตจึงย่อมสามารถพัฒนาบทบัญญัติให้สมบูรณ์มากขึ้นเพื่อเป็นฐานที่แข็งแกร่งของความเป็นรัฐสวัสดิการไทยได้อีก

ฉะนั้น หากพิจารณาสาระของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐแล้ว รัฐประชาธิปไตยไทยสมัยใหม่ที่เคยผูกมัดตนเองในความเป็นรัฐสวัสดิการ



ที่มา: <http://www.cooprattaphum.com/...>

อย่างจำกัด คือ เฉพาะในเรื่องการศึกษาอบรม การอาชีพ การเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย และการเดินทาง มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ก็ได้ผูกมัดตัวเองมากขึ้นอย่างชัดเจนต่อประเด็นสวัสดิการและสวัสดิภาพ อื่น ๆ ที่รัฐพึงหรือต้องจัดให้แก่ประชาชนก็ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา และตามด้วย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มีจุดเน้นหนักไม่ต่างกันมากนัก<sup>๓๒</sup>

ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญสามฉบับหลังสุด คือ พ.ศ. ๒๕๔๐, พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นรัฐสวัสดิการ จากการพิจารณา ในส่วนของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐ และหน้าที่ของรัฐ โดยมี ทั้งที่เน้นใจความสำคัญ และการย่นย่อ คัดลอกบางส่วนของมาตรามานำเสนอ

---

<sup>๓๒</sup> สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ ฉบับชั่วคราว (ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗) บัญญัติในมาตรา ๔ ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” ภายใต้คณะทหาร คสช. ยังให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ต่อไป

ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐, พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐  
ในประเด็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐ และหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
<p>ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๒๖ - ๒๕ บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คัดค้านเสรีภาพเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล ความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมาย ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน เสรีภาพในเคหสถาน สิทธิของบุคคลในครอบครัว การเกณฑ์แรงงาน จะกระทำมิได้ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน สิทธิผู้บริโภค การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิชุมชน ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย</p> <p>นอกจากนี้ เรื่องสิ่งแวดล้อมอันเป็นประเด็นหนึ่งที่ชนชาวไทยจะพึงได้ใช้ชีวิตในสภาพแวดล้อมที่ดีก็ได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก</p>	<p>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บัญญัติมาตราสำคัญที่ยึดโยงกับสวัสดิการและคุณภาพชีวิตประชาชนคือ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค (มาตรา ๒๖ - ๒๗) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง <u>มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน</u></p> <p><u>มาตรา ๓๑ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม</u> <u>ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (อาทิ ในชีวิตและร่างกาย เคหสถาน การเดินทาง ฯลฯ)</u> <u>ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (อาทิ โทษทางอาญา กระบวนการยุติธรรม ส่วนที่ ๕</u></p>	<p>ในหมวด ๓, ๕ และ ๖ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน หน้าที่ของรัฐ และแนวนโยบายแห่งรัฐ มีการใช้คำว่า “สวัสดิการ” สองแห่ง คือ ใน<u>มาตรา ๔๓</u> บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน และใน<u>มาตรา ๗๔</u> รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และให้มีความทำงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน</p> <p>อย่างไรก็ตาม สาระด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ หดย่อลงกว่าฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีหมวดหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น ขดเซยการย่นย่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหมวดก่อนหน้าได้บ้าง กล่าวคือ <u>หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ</u></p>

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
<p>ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา ๗๑ - ๘๙) บัญญัติในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและสวัสดิการประชาชนไว้ เช่น <u>มาตรา ๗๓</u> บัญญัติให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต</p> <p>มาตรา ๗๕ บัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน</p> <p><u>มาตรา ๗๘</u> บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ</p> <p>มาตรา ๗๙ บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา</p>	<p><u>สิทธิในทรัพย์สิน</u> (อาทิ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน)</p> <p><u>ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ</u> (อาทิ เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน) <u>ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน</u> (อาทิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจัดการคดีความคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ <u>ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา</u> (อาทิ สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เสรีภาพในทางวิชาการ</p> <p><u>ในส่วนที่ ๙</u> ของหมวด ๓ นี้คือ “สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ” มีคำว่า “สวัสดิการจากรัฐ” ระบุไว้ในตอนท้าย มาตรา ๕๑ - ๕๕ บัญญัติ ดังนี้</p> <p><u>มาตรา ๕๑</u> บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการ</p>	<p>ของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๕-๔๙) ในมาตรา ๒๕-๔๘ ระบุถึงการได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญต่อสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในประการต่างๆ อาทิ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม การนับถือศาสนา เป็นต้น และมีการบัญญัติถึงระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิผู้บริโภค สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตร ในหมวดนี้ด้วย นอกจากนี้ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ “(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน” ด้วย</p> <p><u>หมวด ๕ หน้าทีของรัฐ มีมาตราที่ผูกมัดรัฐให้ดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ดังนี้</u></p> <p><u>มาตรา ๕๔</u> “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษา</p>

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
<p>และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ตลอดจนควบคุมและกำจัดการก่อมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน</p> <p><u>มาตรา ๘๐</u> บัญญัติให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน สงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้</p> <p><u>มาตรา ๘๑</u> บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม</p> <p><u>มาตรา ๘๒</u> บัญญัติให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง</p> <p><u>มาตรา ๘๓</u> บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้</p>	<p>ทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย, บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ฯลฯ</p> <p><u>มาตรา ๕๒</u> เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ, เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว ฯลฯ, เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ</p> <p><u>มาตรา ๕๓</u> บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ</p>	<p>เป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...” รวมถึงข้อบัญญัติที่รัฐจะส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู <u>มาตรา ๕๕</u> “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง...”</p> <p><u>มาตรา ๕๖</u> “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง...”</p> <p><u>มาตรา ๕๗</u> “รัฐต้อง (๑) อนุรักษ์ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรมขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย” <u>มาตรา ๕๘</u> บัญญัติถึงหน้าที่รัฐในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่จะกระทบต่อสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และ</p>

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
<p>อย่างเป็นธรรม</p> <p><u>มาตรา ๘๔</u> บัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร ให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร</p> <p><u>มาตรา ๘๕</u> บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (ซึ่งสหกรณ์สามารถจัดสวัสดิการแก่สมาชิกได้มากมาย – ผู้เขียน)</p> <p><u>มาตรา ๘๖</u> บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม</p> <p><u>มาตรา ๘๗</u> บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้น</p>	<p><u>มาตรา ๕๔</u> บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ฯลฯ</p> <p><u>มาตรา ๕๕</u> บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ</p> <p><u>ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน</u> (อาทิ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณา ภายในเวลาอันรวดเร็ว บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบ เนื่องจากกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ฯลฯ รวมทั้ง</p>	<p><u>มาตรา ๖๑</u> “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัยด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค”</p> <p>ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ <u>มาตรา ๖๔-๗๔</u> บัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ สวัสดิการ และคุณภาพชีวิตประชาชนไว้อีกเช่นกัน เช่น <u>มาตรา ๗๐</u> บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข</p> <p><u>มาตรา ๗๑</u> บัญญัติให้รัฐพึงเสริมสร้าง ความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพ ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพ และความสามารถสูงขึ้น ให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้</p>

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
<p>การตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มี การสาธารณสุขเป็นต้น</p>	<p>มีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ฯลฯ</p> <p><u>ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุม และการสมาคม</u> (อาทิ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การ พัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกัน จัดตั้งพรรคการเมือง ฯลฯ)</p> <p>หมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนที่ ๔ แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม บัญญัติไว้ เช่น</p> <p><u>มาตรา ๗๙</u> รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน และศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้ เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต</p> <p><u>มาตรา ๘๐</u> รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และ</p>	<p>อย่างมีคุณภาพ <u>มาตรา ๗๔</u> บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน และบัญญัติถึง “รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ”</p> <p><u>มาตรา ๗๕</u> บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม... การจัดให้มีสาธารณสุขปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ... รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อม และขนาดกลางของประชาชนและชุมชนในการพัฒนา</p>

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
	<p>วัฒนธรรม ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้</p> <p>(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ ฯลฯ</p> <p>(๓) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษา ในทุกระดับและทุกรูปแบบ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ</p> <p>(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กร</p>	<p>ประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน” และในมาตรา ๗๖ บัญญัติให้ “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกัน ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีประสิทธิภาพ สูง สุด เพื่ อ ปร ะ โย ช น์ สุ ข ของประชาชน...”</p>

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
	<p>ปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์การทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ฯลฯ</p> <p>(๕) ส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ฯลฯ</p> <p>(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปฏิบัติงานบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น</p> <p>ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้าน เศรษฐกิจ บัญญัติในมาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้าน เศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจ แบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไก ตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้อง ยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และ ต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะ เป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ การจัดให้มีสาธารณูปโภค ฯลฯ</p>	

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
	<p>(๔) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพ ในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง (๕) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค (๖) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้ง ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ และ (๗) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน มีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกัน ได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ</p>	

บทบัญญัติต่าง ๆ ที่ยกมา สะท้อนถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับหลังสุดที่ได้ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตที่แฝงอยู่ในหมวดที่จัดได้ว่าเป็นหมวดด้านสังคม (หรือนโยบายสังคมของรัฐ) อย่างมีนัยสำคัญ โดยสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แสดงรายละเอียดของสาระทางด้านสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมากกว่าฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๕๖๐ ตามลำดับ แต่หากพิจารณาในภาพรวมของคุณภาพชีวิตประชาชน ที่ครอบคลุมตั้งแต่สาระทางด้านสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หน้าที่ของรัฐ และแนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐ พบว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แสดงรายละเอียดของสาระทางด้านภาพรวมของคุณภาพชีวิตประชาชนของประชาชนไทยมากกว่าฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ ตามลำดับ<sup>๑๓</sup>

๖) เมื่อพิจารณาในแง่ข้อผูกมัดของรัฐในการใช้จ่ายและการจัดสรรงบประมาณประจำปี ในทางสวัสดิการสังคมหรือการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตประชาชนนั้น ข้าพเจ้าใคร่ขอวิเคราะห์ไว้ด้วยว่า มีการผูกโยงกับการใช้จ่ายเงินของรัฐเพื่อสวัสดิการและสวัสดิภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญไทย เอาไว้อย่างไร ดังเช่น ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดงบประมาณเพื่อส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนโดยทั่วไป (พร้อมกับการป้องกันประเทศ) โดยภาพรวม และฝรั่งเศสที่บัญญัติถึงการคลังของรัฐ และกล่าวถึงเงินที่ได้ดุลภาพในกฎหมายความมั่นคงทางสังคม โดยคำนึงถึงรายได้ที่คาดการณ์ไว้ การกำหนดเป้าหมายรายจ่ายในเงื่อนไขต่าง ๆ และการสำรองเงินตามกฎหมายด้านสถาบัน (ทางการเงินการคลัง – ผู้เขียน) แต่สำหรับประเทศไทยกล่าวถึงอย่างเจาะจงเป็นรายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา และสาธารณสุข และขยายไปสู่ประเด็นอื่น ๆ กล่าวคือ

<sup>๑๓</sup> ข้อสรุปดังกล่าวนี้เป็นข้อสรุปเชิงปริมาณ โดยดูจากจำนวนมาตราในสามหมวดของรัฐธรรมนูญ คือ หมวดที่ว่าด้วย (๑) สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (๒) หน้าที่ของรัฐ และ (๓) แนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐ ข้าพเจ้ามิได้วิเคราะห์ในรายละเอียดความถี่-หนักเบาของบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ในเชิงคุณภาพภายใต้หมวดเหล่านี้ ซึ่งจะมีปัญหาการตีความอย่างมากว่าอะไรมีคุณค่ามาก-น้อยกว่ากัน โดยพบว่าใน (๑) หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มี ๓๙ มาตรา (มาตรา ๒๖-๖๕) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มี ๔๓ มาตรา (มาตรา ๒๖-๖๙) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มี ๒๔ มาตรา (มาตรา ๒๕-๔๙), (๒) หมวดหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติในส่วนนี้ แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มี ๑๒ มาตรา (มาตรา ๕๑-๖๓), และ (๓) หมวดแนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มี ๑๘ มาตรา (มาตรา ๗๑-๘๙) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มี ๑๒ มาตรา (มาตรา ๗๕-๘๗) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มี ๑๔ มาตรา (มาตรา ๖๔-๗๘) แต่เมื่อพิจารณาทั้งสามหมวด อันสะท้อนคุณภาพชีวิตประชาชนในความรับผิดชอบของรัฐร่วมกันโดยภาพรวม ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติโดยรวมมากที่สุด ๕๗ มาตรา รองลงมาคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติ ๕๕ มาตรา และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติน้อยที่สุด จำนวน ๕๐ มาตรา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย  
(หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๔๓)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในสามกรณี คือ  
การรับการศึกษา ๑๒ ปี (โดยไม่ระบุว่าจะระดับใด) (ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มาตรา ๔๔)  
การรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐที่ให้แก่ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการป้องกันและ  
ขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐ (ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ  
มาตรา ๕๑)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ  
บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ  
บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย” (หมวด ๓  
สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๓) และบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับ  
การศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บ  
ค่าใช้จ่าย... ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ประชาชนได้รับ  
การศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย  
ในการศึกษาตามความถนัดของตน” และบัญญัติต่อไปว่า “ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือ  
ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพ  
และประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษี  
รวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย  
บัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระ และกำหนด  
ให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว” (หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๔)

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการผูกพันของรัฐต่อการใช้จ่าย  
งบประมาณของรัฐเพิ่มเติมกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ นอกเหนือการศึกษา และสาธารณสุข คือ ในส่วน  
ที่เกี่ยวกับครอบครัว ที่อยู่อาศัย สุขภาพ การกีฬา ทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือ และ  
คุ้มครองป้องกันเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส โดยได้บัญญัติถึง  
งบประมาณในมาตรานี้ว่า “ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการ  
ที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม” (หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ  
มาตรา ๗๑)

มาตรา ๗๖ “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง  
ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ” จึงนับว่าเป็นมาตราที่ผูกมัดรัฐไทยให้สนับสนุนต่อความเข้มแข็งของรัฐสวัสดิการไทยในอนาคตด้วย

ฉะนั้น ในแง่ความผูกพันของรัฐในด้านงบประมาณต่อการจัดสรรในด้านสวัสดิการและคุณภาพชีวิตประชาชน หรือการไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากประชาชน (เมื่อใช้บริการจากรัฐ) รัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ ก็มีการบัญญัติทั้งในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติเพิ่มเติมการพิจารณาถึงประเด็นครอบครัว ที่อยู่อาศัย สุขภาพ การกีฬา ทรัพยากรมนุษย์ ฯลฯ ไปจนถึงการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แต่ก็ยังมิได้ผูกพันถึงว่าจะต้องมีปริมาณให้เพียงพออย่างไร หรือในสัดส่วนเท่าใดของงบประมาณประจำปีของรัฐบาล เป็นต้น

๗) ในภาพรวมของรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา จากที่ได้สรุป ย่นย่อ หรือคัดลอกส่วนสำคัญของบางมาตรา และวิเคราะห์ให้เห็นสาระในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ข้างต้นมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้คำนึงถึงสิทธิทั่วไปและสิทธิที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตประชาชน และสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม อันเป็นการรองรับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการล่าสุดในสามรัฐธรรมนูญแห่งทศวรรษ ๒๕๔๐, ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ ก็พบถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญในทางบวก และพบถึงความแตกต่างและคล้ายคลึงกัน และบางมาตราก็มีรายละเอียดที่มากกว่ากัน หากจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือแก้ไขใหม่ก็ควรนำทั้งสามฉบับนี้มาสังเคราะห์เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย

๘) รัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดของสังคมเพื่อจัดความสัมพันธ์ในสังคมให้ลงตัว โดยมีจุดมุ่งหมายและสาระที่เพื่อการเป็นกฎหมายแม่บทแห่งการสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศ และทำให้การเมืองการปกครองและสถาบันที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในสังคม ในระยะเวลาเกือบ ๙๐ ปี ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการแก้ไขบางส่วนหรือยกร่างใหม่ทั้งฉบับ จนมีถึง ๒๐ ฉบับ (ฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐ คือ ฉบับที่ ๒๐) พื้นฐานสิทธิสวัสดิการสังคมที่รัฐธรรมนูญในยุคแรก ๆ รับรอง เช่น สิทธิการศึกษา การประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน การเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย และการเดินทาง ในช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ – ๒๕๓๔ โดยมีได้ผูกมัดตนเองให้ต้องรังสรรค์ในทางสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ที่สำคัญต่อการพัฒนาความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์อีกมากนัก ก็ได้รับการเพิ่มเติมคุณภาพชีวิตตามสิทธิต่าง ๆ และสวัสดิการที่รัฐรับรองโดยผูกมัดไว้กับรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนอย่างจริงจังก็เพิ่งในรอบทศวรรษกว่า ๆ นับจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา รวมตลอดถึงฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐

อันแสดงว่าประเด็นสิทธิและสวัสดิการสังคมตอบสนองต่อกัน อันนำไปสู่การจรรโลงต่อรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ แม้จะมีการชะงักงันของพัฒนาการประชาธิปไตยแบบไทยอยู่ในช่วงทศวรรษครึ่งที่ผ่านมาก็ตาม

## ๗. สรุป

รัฐธรรมนูญที่มีคุณภาพย่อมประกอบด้วยบทบัญญัติที่มีคุณค่าและสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามที่บัญญัติ โดยอาศัยกฎหมายระดับรองลงไปและการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐบนความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ในสังคมที่อยู่นอกภาครัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญย่อมอาศัยศาสตร์สาขาต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การมีบทบัญญัติที่เป็นเลิศ พร้อมกับการอาศัยความเป็นตัวตนของรัฐธรรมนูญที่ลงตัวในองค์ประกอบต่าง ๆ ก็ด้วยเช่นกัน อันจะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาประเทศ เพราะย่อมรองรับต่อสมรรถนะของรัฐธรรมนูญที่จะนำไปสู่ความรุ่งเรืองของประเทศที่สนับสนุนจากวิทยาการในสาขาต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการพิจารณารัฐสวัสดิการจากการบูรณาการของพหุสาขาวิชาการ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย ก็ปรากฏถึงการพัฒนาด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิสวัสดิการ และภารกิจของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบให้มีสวัสดิการและกิจกรรมอื่น ๆ ของรัฐที่สำคัญ ๆ อันผูกโยงถึงคุณภาพชีวิตประชาชน จากที่เน้นในขอบเขตจำกัดไปสู่ขอบเขตที่แสดงถึงการให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของประชาชนกว้างขวางและยกระดับมากขึ้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามฉบับหลังสุดในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งก็คือในช่วง พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๖๐ ก็จะได้เห็นว่าสิทธิสวัสดิการและการสนับสนุนต่อความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศไทยโดยรัฐธรรมนูญ ปรากฏชัดเจนกว่าในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๓๔ คือในช่วง ๖๐ ปีก่อนหน้า หลายเท่าตัว แม้ว่าประเด็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะกล่าวถึงน้อยกว่าสองฉบับก่อนหน้าก็ตาม และข้าพเจ้ายังใคร่ขอสรุปว่ารัฐธรรมนูญไทยสามฉบับหลังสุดมีนัยของการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐต้องมีพันธะผูกพันด้วย แน่นหนากว่าประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย ตามที่นำเสนอให้เห็นนั้นด้วยซ้ำไป

แต่การที่ปวงชนชาวไทยและคนต่างชาติที่มาทำมาหากินในเมืองไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีคุณภาพชีวิตในระดับมาตรฐานที่สูงพอ ปัญหาใหญ่ก็น่าจะไม่ใช่อำนาจจากรัฐธรรมนูญเป็นหลักเสียแล้ว! แม้จะยังมีอยู่บ้าง ประกอบกับการตรวจสอบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมทั้งหลายที่กระจายกันอยู่กว่าหนึ่งร้อยฉบับ และในด้านคุณภาพชีวิตในมิติอื่น ๆ อีกหลายร้อยฉบับในประเทศไทยที่ให้หลักประกันแก่ประชาชน จึงน่าจะเป็นเรื่องความพอเพียงของปัจจัยต่าง ๆ เช่น งบประมาณ สมรรถภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และการทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ฝ่ายค้าน

และภาคประชาชน ในการร่วมกันทำให้รัฐธรรมนูญตอบสนองเจตจำนงของประชาชนและตามสัญญาประชาคมได้อย่างเห็นผลที่เป็นจริง รวมทั้งการมีกฎหมายลูก ๆ รอง ๆ ทั้งในปัจจุบันและที่จะออกใหม่ว่าจะมีการแปลงสารอย่างเป็นระบบ เพื่อสืบต่อจากรัฐธรรมนูญอย่างแม่นยำและเพียงพอ และตรวจสอบย้อนกลับไปกลับมาระหว่างกฎหมายระดับต่าง ๆ ได้ต่อการให้หลักประกันต่อคุณภาพชีวิตประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ อย่างถ้วนทั่วในเรื่องทั้งหลายทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอะไรบ้างและอย่างไร รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นให้ได้ผลยิ่งขึ้นได้อย่างไร

ฉะนั้น หากจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญกันใหม่ หรือปรับปรุงให้รัฐธรรมนูญไทยมีคุณภาพในทางการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการให้แข็งแรงและมั่นคงมากยิ่งขึ้น ก็ควรพิจารณาถึงบทบัญญัติเพิ่มเติมว่ายังเป็นไปได้ด้วยเช่นกัน ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอแนะนำถึงบทบัญญัติที่ควรเพิ่มเติมและควรรักษาไว้ และร่วมกับประเด็นที่ควรกระทำอื่น ๆ ในอนาคต ดังที่นำเสนอในหัวข้อถัดไป

#### **๘. ข้อเสนอแนะ: ประเด็นควรพิจารณาลำหรับอนาคตของรัฐธรรมนูญไทยและการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองของประเทศในมิติรัฐสวัสดิการ**

ในอนาคตของรัฐธรรมนูญไทยที่เสริมสร้างรัฐสวัสดิการ ยังคงพิจารณาได้ในการสนับสนุนต่อการดำเนินเศรษฐกิจและการจัดการทางการเมืองที่เกื้อกูลต่อการยกระดับความเป็นรัฐสวัสดิการ (การกระทำหรือวิธีการ) และสวัสดิภาพ (สภาวะอันเป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์) ผ่านการอาศัยมุมมองทางศาสตร์สาขาต่าง ๆ และรัฐสวัสดิการศาสตร์แห่งการบูรณาการสรรพศาสตร์ เพื่อความอยู่เย็นเป็นสุข ความผาสุก หรือการอยู่ดีกินดีของประชาชน ตามสี่ขอบข่ายหรือแบบแผนหลักของระบบสวัสดิการสังคม คือ การบริการสังคม การประกันสังคม การสังคมสงเคราะห์ และการจัดสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ประยุกต์ความรู้จากแบบแผนหลักทั้งสาม<sup>๓๔</sup>

๑) การที่รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายแม่บท มีผลต่อความสัมพันธ์ทั้งปวง และการจัดสรรอรรถประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมของผู้คนในสังคม ในอนาคตรัฐธรรมนูญก็ย่อมได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมแก่กาล ดังนั้น ประเด็นที่จะทำให้ประเทศของเรามีรัฐธรรมนูญที่มีคุณภาพ

<sup>๓๔</sup> เช่น การจัดสวัสดิการในสถานประกอบการหรือหน่วยงาน ผ่านการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้าง การจัดสวัสดิการโดยชุมชน การจัดสวัสดิการโดยสหกรณ์ และโดยองค์การของประชาชนในรูปแบบอื่น ๆ ฯลฯ

มากขึ้น และสามารถปรับปรุงและเติมเต็มด้วยการพิจารณาถึงการเสริมสร้างสวัสดิการสังคมพร้อมกันไปด้วย คือ

คำว่า “สิทธิสวัสดิการ” (หรือสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและบรรลุสวัสดิภาพในการดำรงชีวิต) และ “สิทธิแห่งคุณภาพชีวิต” (หรือสิทธิที่จะเข้าถึงคุณภาพชีวิต)<sup>๓๕</sup> ควรได้รับการพิจารณาว่าจะปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยอย่างสง่าผ่าเผยได้เสียที เนื่องจากสองคำนี้จะผูกโยงไปถึงพันธะของรัฐและรัฐบาลทุกชุดว่า จะต้องเสริมสร้างและยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตประชาชนที่อิงอยู่กับสิทธิทั้งสองตลอดไปอย่างยั่งยืน

ความเป็นไปได้ในเรื่องนี้ มีได้ในสามประการอย่างเชื่อมโยงกัน คือ

๑.๑) การบัญญัติเพิ่มเติมในหมวดที่ ๑ บททั่วไป และหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ คือ มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” นั้น สมควรปรับปรุงแก้ไขเป็น “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิต และความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน (การเพิ่มเติมข้อความที่ขีดเส้นใต้) และ

๑.๒) การบัญญัติขึ้นใหม่ ในที่หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยอาจแทรกก่อนวรรค (๔) ของมาตรา ๔๓ ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ...” โดยบัญญัติใหม่เพิ่มเติมว่า “ประชาชนย่อมมี “สิทธิแห่งคุณภาพชีวิต” และ “สิทธิสวัสดิการ” ที่จะได้รับการรับผิดชอบดูแลจากรัฐในระดับขั้นพื้นฐาน และการแสวงหาโดยตนเองนอกเหนือขั้นพื้นฐานจากการจัดให้โดยความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ของประชาชนอันสืบเนื่องกับสิทธิดังกล่าวนี้” และ

๑.๓) บัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยเพิ่มมาตราใหม่ หลังมาตรา ๕๓ ว่า “รัฐต้องดำเนินการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของประชาชนในทุกช่วงวัย คือ ตั้งแต่เกิด วัยเด็ก วัยเยาวชน วัยทำงาน และวัยชราภาพ จนกระทั่งเสียชีวิต (อันเป็นหลักประกันต่อ “สิทธิแห่งคุณภาพชีวิต” และ “สิทธิสวัสดิการ” ของประชาชน) (ข้อความในวงเล็บอาจมีหรือไม่มีก็ได้)

<sup>๓๕</sup> ทั้งคำว่า “สิทธิสวัสดิการ” และ “สิทธิแห่งคุณภาพชีวิต” (หรืออาจเรียกให้สั้นลงอีกว่า “สิทธิคุณภาพชีวิต”) เป็นคำที่สามารถใช้ร่วมกัน เพราะ “สิทธิสวัสดิการ” เป็นเรื่องของการได้รับการกระทำหรือวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ความสุขสวัสดิหรืออยู่ดีมีสุขของชีวิต หรืออาจจะเรียกว่าความอยู่เย็นเป็นสุขตามธรรมเนียมแบบไทยแต่โบราณ เนื่องจากคำว่า สวัสดิการ ย่อมหมายถึง การกระทำหรือวิธีการอันนำไปสู่เป้าหมายของความอยู่ดีมีสุข และคำว่า “สิทธิแห่งคุณภาพชีวิต” ก็เป็นเรื่องของความอยู่ดีมีสุขหรือความสุขสวัสดิของชีวิต อันเป็นสถานะแห่ง “สวัสดิภาพ” หรือ “สวัสดิภาวะ” คือ เป้าหมายที่มนุษย์ต้องการในที่สุด หากรัฐธรรมนูญไทยจะมีทั้งสองคำนี้ในบทบัญญัติยอดเยี่ยมที่สุด อาจเลือกเหลือเพียงคำเดียวประการหนึ่งประการใดก็ได้ แต่ก็ก็จะไม่สามารถแทนกันและกันได้อย่างครบถ้วนในความหมายของคำทั้งสอง

๒) การบัญญัติในมาตราใดมาตราหนึ่ง ให้รัฐต้องจัดเตรียมค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในด้านสวัสดิการสังคมหรือสวัสดิการสาธารณสุขโดยทั่วไป อันเป็นการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตประชาชนอยู่เสมอ และในด้านความมั่นคงทางสังคมสำหรับคนทำงานและผู้เกษียณอายุที่ไม่เป็นการลดทอนมาตรฐานคุณภาพชีวิตในระยะยาว และพึงสัมพันธ์กับการขยายตัวในทางเศรษฐกิจของประเทศ และการมีดัชนีวัดคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ทันสมัยเพื่อการติดตามและประเมินผลได้ประจำปี

๓) การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในเรื่องการเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัด ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการจัดสวัสดิการสังคมหรือกิจกรรมอื่นใดเพื่อการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานหรือขั้นต่ำของประชาชน โดยหน่วยงานของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐต้องดำเนินการเสริมสร้างความร่วมมือจากองค์การของประชาชนและเอกชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านการมีระบบความมั่นคงทางสังคมและการจัดสวัสดิการอื่น ๆ ทั้งในแบบถ้วนหน้าและเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อเสริมหน้าที่ของรัฐบาลให้สมบูรณ์ในการนี้

๔) การที่มีสาระที่ยาวและเข้มข้นมากขึ้นในบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ และการให้หลักประกันต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วยการกำหนดถึงการประกันสังคม และสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญสามฉบับหลังสุด คือ พ.ศ. ๒๕๔๐, ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ ทำให้ควรพิจารณาด้วยว่าเราอาจจะมีเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย “การเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน” หรือ “การเสริมสร้างความปลอดภัยที่ดีกินดีและร่มเย็นเป็นสุขของประชาชน” บัญญัติไว้ด้วยน่าจะดีหรือไม่ ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้เป็นแหล่งกลางในเชิงของการประมวลกฎหมาย และเป็นจุดเชื่อมโยงและบูรณาการกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ความมั่นคงทางสังคม และที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ แต่กระจัดกระจายกันอยู่ในทุกวันนี้

๕) การจะต้องรักษาไว้ซึ่งการบัญญัติถึงสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๘/พ.ศ. ๒๔๙๑ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖/พ.ศ. ๒๕๐๙ รวมทั้งการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคม เพื่อใช้ประโยชน์อย่างผูกพันและรับผิดชอบ<sup>๓๖</sup> และรวมถึงการมีข้อความเกี่ยวกับสวัสดิการและ

<sup>๓๖</sup> ขอเน้นว่าประเทศที่เข้มแข็งในความเป็นรัฐสวัสดิการจะให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับ รวมทั้งที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคมหรือการประกันสังคม ดูประกอบ โชคชัย สุทธาเวศ. (๒๕๖๔). “รัฐสวัสดิการ: ข้อพิจารณาในเชิงคุณภาพชีวิตของประชาชนในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และประชาคมอาเซียนกับการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการไทย”.

คุณภาพชีวิตในรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของรัฐ และในแนวนโยบายแห่งรัฐ ให้คงอยู่ต่อไป เพื่อที่ไม่ว่าพรรคใดเป็นรัฐบาลก็ต้องทำ โดยให้ดูแล “สวัสดิการของประชาชนอย่างทั่วถึง” จะเป็นการเสริมสร้างค่านิยม “สิทธิสวัสดิการ” และ “สิทธิคุณภาพชีวิต” โดยการรับรองของรัฐธรรมนูญ อันเป็นเรื่องที่ทำหายในระยะยาวและสืบเนื่องต่อทุกฝ่าย ทั้งพรรคการเมือง องค์กรของประชาชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีหลายหน้าที่ในด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ สมควรทำหน้าที่อย่างเต็มภาคภูมิและแข็งขันในการตรวจสอบ ติดตาม และส่งเสริมให้รัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ เคารพและดำเนินการตามหลักการสิทธิมนุษยชนสากล และสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ที่สัมพันธ์กับการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน อันสนับสนุนต่อการพัฒนาความเป็นรัฐสวัสดิการโดยปริยาย

๖) การระบุในรัฐธรรมนูญให้มีการส่งเสริมการทำหน้าที่ของสื่อสารมวลชนทั้งของรัฐ ประชาชน และเอกชน ที่สนับสนุนต่อการพัฒนาสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตประชาชน เพื่อสนับสนุนต่อการเติมเต็มความเป็นรัฐสวัสดิการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึงในทุกภาค จังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน

๗) ประเทศไทย ในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations หรือ ASEAN) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ และต่อมาคือประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ความผูกพันของประเทศไทยต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนร่วมกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทั้งสิบประเทศในปัจจุบัน ย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้ และมีแต่จะกระชับความผูกพันมากขึ้น ๆ ในอนาคต ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย จึงควรระบุข้อความในส่วนใดส่วนหนึ่ง (อาจจะในหมวด “หน้าที่ของรัฐ”) ว่า “รัฐไทยจะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และกติการ่วมของประชาคมอาเซียนอย่างแข็งขัน” ทำนองนี้ และการระบุไว้เช่นนั้น ก็จะทำให้ประชาชนชาวไทยกลายเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวอย่างสร้างสรรค์ในประชาคมอาเซียน และควรร่วมกันสร้าง (ตัวแบบ) รัฐสวัสดิการแห่งอาเซียนร่วมกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ อย่างเป็นกัลยาณมิตรกันและอย่างมีแผนการที่เป็นขั้นเป็นตอน

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ข้อ (๕) – (๑๓)<sup>๓๗</sup> ของประชาคมอาเซียนมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการเป็นเป้าหมายและเงื่อนไขไปสู่การเสริมสร้างความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน และฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ทำทนายว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยที่แก้ไขหรือจัดทำฉบับใหม่ จะระบุถึงเรื่องประชาคมอาเซียนกับนัยแห่งรัฐสวัสดิการด้วยการถ่วงน้ำหนักจากวัตถุประสงค์เหล่านี้ในกฎหมายลูกฉบับต่าง ๆ ได้อย่างไร

๘) การใช้ประโยชน์จากกลไกที่รัฐธรรมนูญรับรองขับเคลื่อนให้เกิดการยกระดับความเป็นรัฐสวัสดิการ โดยประเด็นที่สำคัญ ๆ คือ การพัฒนาสมรรถนะของรัฐบาลในการบริหารประเทศ และขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐในการให้บริการสาธารณะ การตรวจสอบรัฐถึงการรับผิดชอบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ และการทำให้แนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐเป็นจริง โดยองค์การต่าง ๆ

<sup>๓๗</sup> ประชาคมอาเซียนในรูปโฉมใหม่ได้มีการประกาศตัวเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นมา โดยมีกฎบัตรอาเซียนอันเสมือนเป็นธรรมนูญของการอยู่ร่วมกัน ซึ่งในกฎบัตรดังกล่าวระบุวัตถุประสงค์ ๑๕ ประการ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ สำหรับข้อ (๕) – (๑๓) トラไว้ ดังต่อไปนี้ (๕) เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ ความมั่งคั่ง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรียิ่งขึ้นของเงินทุน เพื่อบรรเทาความยากจนและลดช่องว่างการพัฒนาในอาเซียนผ่านความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและความร่วมมือ, (๖) เพื่อบรรเทาความยากจนและลดช่องว่างการพัฒนาภายในอาเซียนโดยผ่านความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความร่วมมือกัน, (๗) เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย เพิ่มพูนธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกของอาเซียน, (๘) เพื่อเผชิญหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติต่อสิ่งท้าทายทุกรูปแบบ อาชญากรรมข้ามชาติ และสิ่งท้าทายข้ามพรมแดนอื่น ๆ, (๙) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้มั่นใจว่ามีการคุ้มครองสภาพแวดล้อมในภูมิภาค ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาค การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในภูมิภาค และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในภูมิภาค, (๑๐) เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยผ่านความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นในเรื่องการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีพ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างพลังประชาชนและเสริมสร้างความเข้มแข็งแห่งประชาคมอาเซียน, (๑๑) เพื่อเพิ่มพูนความอยู่ดีกินดี และการดำรงชีวิตของประชาชนอาเซียนด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเข้าถึง การพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคม และความยุติธรรม, (๑๒) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย มั่นคง และปราศจากยาเสพติด สำหรับประชาชนของอาเซียน, (๑๓) เพื่อส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทุกภาคส่วนของสังคมได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วม และได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและการสร้างประชาคมของอาเซียน

หน่วยงานของรัฐในกระทรวงต่าง ๆ และองค์การมหาชนอิสระทั้งหลาย จึงจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเพื่อให้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและให้ได้ประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ภายใต้การบริหารงานและดำเนินการของรัฐบาล รวมทั้งการทำหน้าที่ของศาลในการพิพากษาคดี เพื่อรักษาเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์การของประชาชนในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่นก็ต้องแข่งขันในการดำเนินงานและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามสาระและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตื่นตัวขององค์การเหล่านี้ก็ย่อมเป็นความคาดหวังของประชาชน อยู่เสมอ

พร้อมกับการส่งเสริมการตื่นตัวทางการเมืองและประชาธิปไตยของพลเมือง และการถกเถียงเรื่องการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของประชาชนเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน (ทั้งชาวไทย และต่างชาติ) โดยการมีส่วนร่วมขององค์การที่หลากหลายในสังคม องค์การประชาสังคม ชุมชน สาขาวิชาชีพและอาชีพต่าง ๆ สถานประกอบการ และองค์การทางศาสนา ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ทั่วประเทศ

๔) การส่งเสริมบทบาทขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา/วิจัย ติดตาม และประเมินผล การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์การอิสระ และองค์การภาคประชาชนอื่น ๆ ให้สามารถปฏิบัติได้จริงจัง จะช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงมิติรัฐสวัสดิการเพื่อการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ และ ทำให้คณะผู้แก้ไขหรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความรอบคอบในการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนฐานของผลการวิจัยที่แม่นยำ

ความรุ่งเรืองของประเทศไทยในประชาคมโลก จึงควรอาศัยรัฐธรรมนูญที่มีองค์ประกอบ แห่งคุณภาพและมีบทบัญญัติที่เสริมสร้างความเป็นรัฐสวัสดิการ และสมควรปรับปรุงหรือบัญญัติ เพิ่มเติมในส่วนที่มีคุณค่ายิ่ง อันจะเป็นการให้พลังอำนาจจากรัฐธรรมนูญเพื่อบรรเทาความเจริญ รุ่งเรืองแห่งรัฐกับการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการร่วมกันไปได้อีก นอกจากนี้ ก็ควรคำนึงถึงการปฏิรูปและ การดำเนินการงานขององค์การภาครัฐและนอกภาครัฐต่าง ๆ ในทางปฏิบัติด้วยประการต่าง ๆ รวมทั้ง การผูกพันภารกิจและความรับผิดชอบของประเทศไทยเข้ากับความรุ่งเรืองของประชาคมอาเซียน เพื่อสร้างศรัทธาในการรังสรรค์รัฐสวัสดิการร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกทั้งสิบตามที่เสนอมานี้ ทั้งนี้ ก็เพื่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมแห่งรัฐสวัสดิการให้ได้สิ่งที่มีคุณค่าที่สุดให้กับคนจำนวนมากที่สุดหรือ ทั้งหมด โดยไม่มีใครเลยที่ตกขอบกระบวนการของการพัฒนาที่ตนได้รับโอกาส สามารถร่วมกำหนด และร่วมสร้างสรรค์ในทางหลักการและในทางปฏิบัติ และได้รับผลแห่งความเจริญรุ่งเรืองในเชิงการได้รับ คุณภาพชีวิตที่มีมาตรฐานสูงขึ้น ๆ และกระจายอย่างถ้วนทั่ว ทั้งในทางวัฒนธรรมและจิตธรรมอยู่เสมอ

## บรรณานุกรม

### บทความ/หนังสือ/ตำรา

#### ภาษาไทย

โชคชัย สุทธาเวช. “รัฐธรรมนูญกับการเมืองการปกครองไทย : สาระสำคัญกับอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของรัฐธรรมนูญ”. *รัฐสภาสาร*, ปีที่ ๕๘, ฉบับที่ ๔ (๒๕๕๓), หน้า ๙-๒๘.

\_\_\_\_\_. “รัฐสวัสดิการ: ข้อพิจารณาในเชิงคุณภาพชีวิตของประชาชนในกลุ่มประเทศ สหภาพยุโรป และประชาคมอาเซียน กับการเสริมสร้างรัฐสวัสดิการไทย”. *รัฐสภาสาร*, ปีที่ ๖๙, ฉบับที่ ๓ (๒๕๖๔), หน้า ๖๒-๑๐๕.

ปัทมา สุปก่าปัง. “กฎหมายกับการพัฒนาประเทศ”. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ฉบับที่ ๙ เล่มที่ ๓, กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๔, หน้า ๑-๒๐.

พิเชษฐ เมลาพันธ์. “กฎหมายกับการพัฒนา : ปัญหาทางนิติศาสตร์ ที่ทุกคนดูจะเหมาเอาว่า กำลังพูด เรื่องเดียวกัน (บทศึกษาขอบเขต Law and Development เน้นการรายงานของ International Legal Center)”. *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๑, หน้า ๖๕-๙๖.

วรากรณี สามโกเศศ. “การพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้บริบทสังคมโลกและสังคมไทย”. *สรุปสาระสำคัญ จากสัมมนาวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้ชุด “กฎหมายกับการพัฒนาที่ยั่งยืน” ครั้งที่ ๒ ประจำปีการศึกษา ๒๕๖๒*. วันอาทิตย์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เวลา ๐๙.๐๐-๑๒.๓๐ นาฬิกา ณ ห้อง ๑๒๐๘ อาคารสิรินธรรัตน์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง. วันสืบค้น ๓ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.law.tu.ac.th/seminarsustainable-development-no-2-part1/>

#### ภาษาต่างประเทศ

Agassi, Judith Buber. “The Rise of the Ideas of the Welfare State”. *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 21 No. 4, December 1991, 444-457.

Beck, Colin J., Drori, Gili S., Meyer, John W. (2012). “World influences on human rights language in constitutions: A cross-national study”. *International Sociology*, 27(4): 483–501. DOI: 10.1177/0268580912443575

Buchanan, James M. Jr., Prize Lecture. *The Constitution of Economic Policy*. retrieved from <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1986/buchanan/lecture/-4-6-64>

- Carty, Anthony. (edited). (1992). *Law and Development*. Edited by Anthony Carty. New York: New York University Press.
- Davis, K. and Trebilcock, M. (1995). “The Relationship Between Law and Development: Optimists Versus Skeptics”. 56 *American Journal of Comparative Law*, 47–486.
- DE VISSER, Maartje. (2019). “The constitutionalisation of development”. *Law and Development Review*, 12(3): 637-646. Research Collection School of Law. Available at: [https://ink.library.smu.edu.sg/sol\\_research/3024](https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/3024), p. 646.
- Guyer, Paul and Wood, Allen W. (Trans. and Eds.) Kant, Immanuel. (orig. 1787) (1999). *Critique of Pure Reason*. (The Cambridge Edition of the Works of Immanuel Kant). Cambridge University Press.
- Herbert Jr., Herman J. “The General Welfare Clauses in the Constitution of the United States”. 7 *Fordham L. Rev.* 390 (1938), pp. 390-417. Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol7/iss3/5>
- Inter-Parliamentary Union. (2016). *Parliaments and the Sustainable Development Goals*. A self-assessment toolkit. Design and layout Ludovica Cavallari Printing ICA, France, p. 11.
- Paine, Thomas (and Edmund Burke). [1792] (1961). *Reflections on the revolution in France & The rights of man*. Reprint. Garden City, NY: Doubleday, in Agassi, Judith Buber. (1991), pp. 447.
- Prunty, Renee. (2016). “Constitutional Law and Public Administration”. in Farazmand A. (eds). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham.
- Seidman, Robert B. “Law and Development: A General Model”. *Law & Society Review*, Vol. 6, No. 3 (Feb., 1972), pp. 311-342.
- Strauss, Leo and Cropsey, Joseph (ed.) (1987). “Immanuel Kant”. *History of Political Philosophy*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Wicks, Elizabeth. *The Right to Life and the Quality of Life*. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199547395.003.0008 Universal Declaration of Human Rights, retrieved from <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

- Wilson, Woodrow. (1887). "The study of administration". in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 16-27.
- Wise, Charles R. "Public Administration Is Constitutional and Legitimate". *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 3 (May-Jun., 1993), pp. 257-261.

### บทความ/ข้อเขียนไม่ระบุชื่อผู้เขียนจาก Websites ของหน่วยงาน

- ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ ๑. วันสี่ค่ำ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://pridi.or.th/th/libraries/1583202126>
- Constitutional Theory*. วันสี่ค่ำ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional\\_theory](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_theory)
- Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (The Basic Law for the Federal Republic of Germany)*. วันสี่ค่ำ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.bpb.de/nachschlagen/gesetze/grundgesetz/44187/i-die-grundrechte>
- Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. วันสี่ค่ำ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/grundgesetz-fuer-die-bundesrepublik-deutschland-454028>
- Sweden's Constitution of 1974 with Amendments through 2012*. constituteproject.org, generated: 19 Feb 2021. วันสี่ค่ำ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก [https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden\\_2012.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012.pdf?lang=en)
- The Constitution of Japan*. Promulgated on November 3, 1946  
Came into effect on May 3, 1947. วันสี่ค่ำ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html)
- UN. (2012). *Resolution adopted by the General Assembly, United Nations, General Assembly, Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, 67/1, 3 rd plenary meeting, 24 September 2012, p. 2.*
- UN International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*. วันสี่ค่ำ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

๑๒๘ รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน-ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

*United States of America 1789.* (rev. 1992). วันสืบค้น ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔,  
จาก [https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en)

### บทความ/ข้อเขียนไม่ระบุชื่อผู้เขียนจาก Websites

*Article One of the United States Constitution.* วันสืบค้น ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔,  
จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Article\\_One\\_of\\_the\\_United\\_States\\_Constitution#Clause\\_1:\\_the\\_General\\_Welfare\\_Clause](https://en.wikipedia.org/wiki/Article_One_of_the_United_States_Constitution#Clause_1:_the_General_Welfare_Clause)

*France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008.* วันสืบค้น ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก [https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en)

*General welfare clause.* วันสืบค้น ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๔, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/General\\_welfare\\_clause](https://en.wikipedia.org/wiki/General_welfare_clause)

### วิดีโอจาก YouTube

โชคชัย สุทธาเวศ. (๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๔). เรื่อง “เสวนาโต๊ะกลมวันสิทธิมนุษยชน : โชคชัย สุทธาเวศ”. (๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๗) (ไฟล์วิดีโอ) นำเสนอใน <https://www.youtube.com/watch?v=0uprsXOX73k>



## การนำองค์การ**ฟ้าวกฤต**... ฐานรากต้องแกร่ง

ผศ.ดร.นพปฎล สุนทรนนท์\*

### อารัมภบท

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือที่รู้จักกันดีในชื่อย่อว่า “โควิด-๑๙” (COVID-19) ได้อุบัติขึ้นเมื่อปลายปี ๒๕๖๒ และกลายเป็นการระบาดใหญ่ไปทั่วโลก (pandemic) มาจนถึงปัจจุบัน และยังไม่มีการทำนายว่าจะยุติได้ในเร็ววันนี้ มิหนำซ้ำประเทศไทยยังเผชิญกับการระบาดระลอกใหม่เมื่อต้นเดือนเมษายน ๒๕๖๔ (รอบที่ ๓) อุตสาหกรรมการครั้งนี้นำมาซึ่งผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากทั่วโลก ซึ่งถือว่าเป็นวิกฤตครั้งมหึมาและโหดร้ายต่อมวลมนุษยชาติเลยทีเดียว ผลพวงการระบาดของโควิด-๑๙ นอกจากมีผู้เจ็บป่วยและเสียชีวิตจำนวนมากแล้วนั้น ยังทำให้รัฐบาลทั่วโลกรับมือแทบไม่ทันทั้งทางด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจ สังคม

---

\* นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์, อนุกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในคณะกรรมการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม วุฒิสภา



ที่มา: <https://www.prachachat.net/general/news-656127>

รวมถึงปัญหาทั้งภายในและระหว่างประเทศอีกมากมาย อาจกล่าวได้ว่า “สะท้อนทั้งโลก” โดยไม่เลือกหน้าไม่ว่าประเทศจนหรือรวย พัฒนาหรือด้อยพัฒนาก็ตาม แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา ประเทศในแถบยุโรป และเอเชียอย่างประเทศญี่ปุ่น ยังรับมือแทบไม่ทัน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่มีผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตมากที่สุดในโลก สันคลอนความมั่นคงเกือบทุกด้านแบบไม่เคยปรากฏมาก่อนอย่างน้อยก็ในรอบ ๑๐๐ ปี หากประเทศใดมีสถานะทางเศรษฐกิจรวมถึงต้นทุนทางสังคมที่มั่นคงและระบบการบริหารภาครัฐที่ดีมีประสิทธิภาพมักมีความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ได้ดีกว่า อาทิ รัฐบาลแคนาดา นำโดยนายกรัฐมนตรีจัสติน ทรูโด สั่งจองวัคซีนต้านโควิด-๑๙ มากเพียงพอต่อประชากรแล้ว (ราว ๓๘ ล้านคน) โดยสั่งจองวัคซีนจากผู้ผลิตและทดสอบรายต่างๆ ไปมากกว่าจำนวนประชากรทั้งประเทศเกือบ ๔ เท่า เมื่อคิดทบทวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาจนถึงปัจจุบันได้สะท้อนให้เห็นบทเรียนที่สำคัญบทหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับฐานราก (foundation) เพราะหากฐานรากของประเทศ สังคม ประชาชน มีความมั่นคงในเรื่องพื้นฐานที่ดีพอควร การจะรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ รวมถึงการฝ่าวิกฤตการณ์ต่างๆ น่าจะมีความพร้อมในการรับมือ รวมถึงการต่อยอดสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อการแก้ปัญหาและพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว เปรียบเสมือนกับบ้านที่มีโครงสร้างฐานรากที่มั่นคงแข็งแรงอยู่อาศัยได้ไปนานแสนนาน

เพื่อสะท้อนภาพให้เห็นได้ง่ายและชัดเจนมากขึ้น การนำเสนอเนื้อหาในบทความนี้จึงขอย่อส่วนลงมากล่าวถึงระดับองค์กร (organizational level) โดยอุปมาอุปไมย (metaphor) องค์กรเปรียบเสมือนบ้าน หากองค์กรใดวางฐานรากการบริหารขององค์กรตนเองให้เข้มแข็งอยู่เสมอ เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือวิกฤตใดๆ เข้ามาก็สามารถรับมือหรือฝ่าวิกฤตไปได้ เสมือนหนึ่งบ้านเมื่อต้องเผชิญ

กับลมพายุ ฝนตก แดดออก สภาวะอากาศเลวร้ายปานใดสามารถแข็งแกร่งทนทานมั่นคง เป็นที่อยู่อาศัยของคนในบ้านได้อย่างปลอดภัยและมีความสุข ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมีความมุ่งหมายที่สำคัญประการแรก คือ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของฐานรากการบริหารขององค์การเปรียบเสมือนบ้านที่มั่นคงแข็งแรง ทุกองค์การควรตระหนักอยู่เสมอไม่ควรมองข้าม ประการต่อมา การเผชิญกับสถานการณ์การระบาดของโควิด-๑๙ ในปัจจุบัน องค์การต้องมีการปรับตัวเข้าสู่ฐานวิถีชีวิตใหม่ (new normal) การมองย้อนกลับไปสู่รากฐานขององค์การอาจมีส่วนช่วยนำพาองค์การและบุคลากรฝ่าวิกฤตการณ์ครั้งนี้ไปได้แบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (leaving no one behind) ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development goals; SDGs) ที่เป็นกระแสการพัฒนาสากลที่ทั่วโลกยอมรับ ด้วยความมุ่งหมายข้างต้น บทความนี้เป็นการผสมผสานแนวคิดด้านการบริหาร และองค์การเข้ากับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เพื่อบูรณาการแนวคิดเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติการเข้าด้วย บางประเด็นที่น่าเสนออาจเป็นเรื่องที่ทราบกันดีอยู่แล้ว แต่ที่นำมาเสนอเพราะเกรงว่าจะเป็นเรื่อง “หญ้าปากคอก” หรือ “เส้นผมบังภูเขา” ที่บางขณะผู้นำหรือผู้บริหารอาจมองข้ามจนกลายเป็นเรื่อง “ปราบเซียน” ไปแบบไม่ได้ตั้งใจ จึงนำมาเสนอในที่นี้เพื่อนำมาเน้นให้เห็นถึงความสำคัญและสร้างความตระหนักอยู่เสมอ โดยขอเริ่มต้นจากการเสนอแนวคิดขององค์การเปรียบเสมือนบ้าน เพื่อฉายภาพรวมให้เห็นก่อนเป็นลำดับแรกแล้วแสดงรายละเอียดในแต่ละส่วนในลำดับถัดไป

## องค์การเปรียบเสมือนบ้าน

องค์การเปรียบเสมือนบ้าน เป็นการใช้หลักอุปมาอุปไมย (metaphor) มาอธิบายเพื่อเปรียบองค์การเหมือนกับบ้าน ซึ่งทุกคนเข้าใจได้ง่ายเพราะบ้านหรือที่อยู่อาศัยเป็นสิ่งใกล้ตัวถือว่าเป็นวิถีคิดหรือวิธีการมองที่เข้าใจกันได้โดยทั่วไป (Morgan, 2006) ในที่นี้ จึงขอเสนอแนวคิดที่เรียกว่า “องค์การเปรียบเสมือนบ้าน” อันเกิดขึ้นจากการบูรณาการแนวคิดขององค์การและการบริหารผนวกกับปรากฏการณ์จริง โดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วนใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้ (แสดงตามภาพที่ ๑)

**ส่วนแรก คือ พื้นฐานการบริหาร (management basics) เปรียบเสมือนส่วนฐานราก (foundation building) ของบ้าน** ซึ่งมีความสำคัญต่อความมั่นคงแข็งแรงของบ้านทั้งหลัง เฉกเช่นเดียวกับองค์การหากมีพื้นฐานการบริหารที่ดีจะเสริมให้องค์การนั้นมั่นคง ประกอบด้วย บทบาทการบริหาร (management roles) ทักษะการบริหาร (management skills) และหน้าที่การบริหาร (management functions)

**ส่วนที่สอง คือ กิจกรรมสนับสนุนการบริหาร (management support activities) เปรียบเสมือนส่วนตัวบ้าน** อันหมายรวมถึงโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ทั้งหลายของบ้านด้วยเป็นตัวคอยสนับสนุนให้กิจกรรมต่างๆ ดำเนินการไปได้ด้วยดี สำหรับองค์การ กิจกรรมสนับสนุน

การบริหาร อย่างน้อยควรประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร (organization infrastructure) การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource management and development) การพัฒนาเทคโนโลยี (technology development) และการบริหารทรัพยากร (resources management)

**ส่วนที่สาม คือ ภาวะผู้นำ (leadership)** เปรียบเสมือนส่วนบนของบ้านหรือหลังคาที่พร้อมกันแดด ลม พายุ ฝน ทำให้บ้านมีความสมบูรณ์ อีกทั้งส่วนหลังคายังเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นความสวยงามของบ้าน ทำให้เห็นบ้านแต่ไกล และหากอยู่บนที่สูง อาทิ มองจากภาพถ่ายดาวเทียมลงมาจะเห็นหลังคาบ้านตั้งตระหง่านเป็นจุดสังเกต (landmark) ก่อนเป็นลำดับแรก เฉกเช่นภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรที่จะต้องเป็นผู้นำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ บริหารงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร สามารถแก้ไขปัญหาทั้งในยามปกติและวิกฤตได้ รวมถึงสามารถพัฒนาองค์กร พัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ เพื่อยกระดับองค์กรสู่ความเป็นเลิศ ล้วนแต่ต้องอาศัยภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรทั้งสิ้น นอกจากนี้ ภาวะผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบูรณาการองค์ประกอบทั้งสองส่วนข้างต้น คือ พื้นฐานการบริหารและกิจกรรมสนับสนุนการบริหารให้สามารถขับเคลื่อนองค์กรไปตามทิศทางที่ต้องการได้อย่างราบรื่นและเกิดประสิทธิผลต่อองค์กร



ภาพที่ ๑ แนวคิดองค์กรเปรียบเสมือนบ้าน

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียน

การนำเสนอภาพแนวคิดองค์การเปรียบเสมือนบ้าน (แสดงตามภาพที่ ๑) เป็นความพยายามนำเสนอการบริหารองค์การให้ดูเข้าใจง่าย อุปมาอุปไมยเหมือนบ้านหากก่อสร้างได้มาตรฐาน บ้านก็แข็งแรงทนทานอยู่อาศัยแล้วปลอดภัย ถ้าหากมีผู้นำครอบครัวดูแลสมาชิกในครอบครัวให้อยู่เย็นเป็นสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี อบอุ่น สุขกายสุขใจ ถ้าวายอดเยี่ยม เฉกเช่นเดียวกับองค์การ หากผู้นำสามารถนำพาองค์การ โดยมีฐานรากของพื้นฐานการบริหารที่มั่นคง กิจกรรมสนับสนุนการบริหารที่มีประสิทธิภาพภายใต้ภาวะผู้นำที่ดีและเหมาะสมกับสถานการณ์ องค์การก็จะเจริญรุ่งเรือง มีวิกฤตใดเข้ามาสามารถรับมือ ฝ่าฟันและรอดพ้นได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนขอแนะนำเสนอแต่ละส่วนให้ละเอียดยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางการนำเสนอจะผสมผสานทฤษฎี/แนวคิดเกี่ยวกับองค์การและการบริหารร่วมกับสิ่งที่เคยได้พบจากประสบการณ์จริง รวมถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเริ่มจากพื้นฐานการบริหาร ติดตามด้วยกิจกรรมสนับสนุนการบริหาร และภาวะผู้นำองค์การ ส่งท้ายด้วยการนำพาองค์การสู่ความอยู่รอดด้วยการรวมพลังสามัคคีเพื่อรับมือกับทุกสถานการณ์ โดยเฉพาะการฝ่าวิกฤตไปให้ได้ โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังจะได้กล่าวต่อจากนี้เป็นต้นไป

## พื้นฐานการบริหาร: ฐานรากขององค์การ

พื้นฐานการบริหาร (management basics) เปรียบเสมือนส่วนฐานราก (foundation building) ของบ้านที่ต้องสร้างให้มั่นคงแข็งแรง จึงเป็นส่วนที่สำคัญอย่างมากต่อการคงอยู่ของบ้าน เช่นเดียวกับองค์การ พื้นฐานการบริหารเป็นเรื่องสำคัญมาก แต่มักถูกมองข้าม ด้วยเหตุผลว่า เป็นเรื่องพื้นฐานที่น่าจะรู้กันอยู่แล้ว เพราะทั้งเรียนมาจากสถานศึกษาโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาและประสบการณ์การทำงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกวัน แต่ในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงมักพบอยู่บ่อยครั้งว่าปัญหาความผิดพลาดหรืออุปสรรคในการปรับปรุงหรือพัฒนางานมาจากเรื่องของพื้นฐานการบริหารแทบทั้งสิ้น จึงเป็นเหมือนสุภาษิตที่ว่า “ปลาตายน้ำตื้น” คือ พลาดท่าเสียทีในเรื่องง่ายๆ เรื่องพื้นฐานบางกรณีจึงกลายเป็นเรื่องปราบเซียนมานักต่อนักแล้ว ผู้บริหารจึงไม่ควรมองข้ามโดยเด็ดขาด

สำหรับพื้นฐานการบริหารที่ผู้บริหารควรตระหนักและให้ความสำคัญ มีอย่างน้อย ๓ มิติด้วยกัน ดังต่อไปนี้ (แสดงตามภาพที่ ๒)

**มิติแรก บทบาทการบริหาร (management roles)** ทุกองค์การจำเป็นจะต้องกำหนดบทบาทการบริหารและปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคนในองค์การให้ชัดเจน แต่แต่ละบุคคลจะมีบทบาทเป็นของตนเอง บางคนอาจมีมากกว่าหนึ่งบทบาท ที่เรียกว่า “สวมหมวกหลายใบ” (many hats) ไม่ว่าจะสวมหมวกหรือหลายบทบาท หากองค์การมีการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนและสื่อสารทำความเข้าใจ ทั้งต่อคนที่มิบทบาทและทุกคนในองค์การได้ทราบบทบาทของแต่ละคน การปฏิบัติงานก็จะไม่สับสน



ที่มา: <https://www.linovhr.com/team-management-dan-mengelola-kinerja-tim/>

วุ่นวาย โดยทั่วไปในองค์กรอาจแบ่งกลุ่มบุคลากรในองค์กรออกเป็น ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้นหรือหัวหน้างาน เจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้างประเภทต่างๆ แล้วแต่จะเรียกกัน แต่ละประเภทหรือระดับมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน เพื่อให้เห็นภาพชัดขึ้น ในที่นี้ขอยกแนวคิดของเฮนรี มินซ์เบิร์ก (Henry Mintzberg) นักวิชาการและนักวิจัยชาวแคนาดาที่มีชื่อเสียง ได้ศึกษาบทบาทการบริหาร (managerial roles) ขององค์กร แบ่งออกเป็นกลุ่มได้ดังนี้ (Robbins & Coulter, 2012; Quinn, 2010)



ภาพที่ ๒ พื้นฐานการบริหาร

ที่มา: Quinn (2010)

กลุ่มแรก คือ บทบาทระหว่างบุคคล (interpersonal roles) เป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับคนหรือกลุ่มบุคคลอื่นทั้งภายในและภายนอกองค์การ ประกอบด้วย บทบาทย่อย ๓ บทบาท ได้แก่ (๑) บทบาทตามตำแหน่งที่องค์การกำหนดให้ เป็นลักษณะเชิงสัญลักษณ์ในนามองค์การ (figurehead) เช่น ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กรรมการผู้จัดการ อธิบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการ หัวหน้าแผนก เจ้าหน้าที่ เป็นต้น (๒) บทบาทการเป็นผู้นำ (leader) เป็นผู้นำทีม คอยให้คำปรึกษาแนะนำ คอยกระตุ้น สร้างแรงจูงใจ รวมถึงพัฒนาลูกทีม หรือผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด และ (๓) บทบาทผู้ประสานงาน (liaison) ทำหน้าที่เสมือนผู้แทนที่ได้รับมอบหมายให้ประสานงาน ข้อมูล ระหว่างบุคคลหรือองค์การ เพื่อให้การประสานงานหรือความร่วมมือเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

กลุ่มที่สอง คือ บทบาทด้านข้อมูลสารสนเทศ (informational roles) เป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรวบรวม รับ-ส่ง เผยแพร่ ข้อมูลสารสนเทศ ประกอบด้วย บทบาทย่อย ๓ บทบาท ได้แก่ (๑) บทบาทติดตาม สังเกตการณ์ (monitor) เช่น การค้นหาว่าข้อมูลสารสนเทศ วิเคราะห์ ทบทวน เอกสารและรายงานต่างๆ ติดต่อบุคคล รวมถึงเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (๒) บทบาทเผยแพร่/กระจายข้อมูลข่าวสาร (disseminator) เช่น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ หรือการประชุม เป็นต้น และ (๓) บทบาทโฆษก (spokesperson) เช่น การเป็นผู้แทนขององค์การในการแถลงข่าวสาร การติดต่อและประสานสัมพันธ์กับสื่อมวลชน การเป็นพิธีกรหรือการนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบ เป็นต้น

กลุ่มที่สาม คือ บทบาทด้านการตัดสินใจ (decisional roles) ประกอบด้วย บทบาทย่อย ๔ บทบาท ได้แก่ (๑) บทบาทผู้ประกอบการ (entrepreneur) เช่น ริเริ่มการเปลี่ยนแปลง การแสวงหาโอกาส การวางแผนโครงการใหม่ๆ การพัฒนาธุรกิจ เป็นต้น (๒) บทบาทในการรับมือกับปัญหาหรืออุปสรรค (disturbance handler) เช่น แก้ไขปัญหาที่เกิดจากวิกฤตหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติการ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคลากรด้วยกัน รวมถึงสร้างกลไกในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกขององค์การด้วย เป็นต้น (๓) บทบาทการจัดสรรทรัพยากร (resource allocator) เช่น การจัดสรรทรัพยากร งบประมาณ กำหนดตารางการทำงาน และการจัดลำดับความสำคัญของงาน เป็นต้น และ (๔) บทบาทนักเจรจาต่อรอง (negotiator) เช่น การเจรจาต่อรองกับคู่ค้า ผู้จัดส่งวัตถุดิบ สหภาพแรงงาน เพื่อรักษาผลประโยชน์ขององค์การ เป็นต้น

จากการแบ่งกลุ่มบทบาทดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการทำงานหรือการบริหารงาน ในองค์การแต่ละคนจะมีบทบาทที่ได้รับมอบหมายจากองค์การด้วยกันทุกคน หลายคนมีหลายบทบาทในเวลาเดียวกันที่เรียกว่า “สวมหมวกหลายใบ” โดยเฉพาะผู้บริหารในทุกๆระดับ เพราะถือว่าเป็นภารกิจหรืองานของผู้บริหาร (the manager's job) ที่ต้องปฏิบัติอย่างประสานสอดคล้องกันภายในองค์การ

ตามภารกิจที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ผู้บริหารสูงสุดและผู้บริหารทุกระดับ อาจไม่เคยรู้หรือรู้แล้วแต่ไม่ตระหนักว่าจะต้องมีผู้ดำเนินการตามบทบาทต่างๆ ในองค์กรอะไรบ้าง ทำให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อน ละเอียดในการปฏิบัติงาน งานบางอย่างซึ่งอาจไม่สำคัญนักก็คนรุมเข้าไป ทำให้เหมือนแย่งงานกันจนเกิดความขัดแย้ง แบบที่เรียกกันว่า “ขโมยซีน” กันแบบอลหม่าน แต่งานที่สำคัญมากและเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยขององค์กรกลับไม่มีคนไปทำ จนเกิดปัญหา ความผิดพลาด ตามมามากมาย สาเหตุสำคัญมาจากการมอบหมายบทบาทและหน้าที่ในองค์กรที่ไม่ชัดเจน ส่วนความไม่ใส่ใจ ไม่ตระหนัก ไม่มีความรู้หรือทักษะนั้น เป็นเรื่องที่อาจตามมาในภายหลัง

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบาทการบริหารเป็นเรื่องพื้นฐานการบริหารองค์กรที่มีความสำคัญที่จะมองข้ามหรือละเลยไม่ได้ แต่ละคนในองค์กรจะต้องมีบทบาทในการปฏิบัติงานทุกคน หลายคนมีบทบาทมากกว่าหนึ่งบทบาท แต่ละบทบาทจะต้องมีรายละเอียดของสิ่งที่ต้องทำและรับผิดชอบรวมถึงมีการมอบหมายที่ชัดเจนด้วย

**มิติที่สอง ทักษะการบริหาร (management skills)** เมื่อทราบว่าบทบาทการบริหารของคนในองค์กรจะต้องปฏิบัติงานอะไรแล้ว สิ่งที่สำคัญต่อมาคือ ต้องมีความรู้และทักษะที่จะปฏิบัติงานตามบทบาทนั้นๆ ได้ ดังนั้น ทักษะการบริหารจึงมีความสำคัญที่คนในองค์กรจะต้องเรียนรู้ฝึกฝนให้เกิดความชำนาญจนสามารถนำไปปฏิบัติจริงได้ โดยทั่วไปทักษะการบริหารสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ทักษะ ได้แก่ ทักษะด้านการคิด ทักษะด้านคน และทักษะด้านเทคนิค โดยมีรายละเอียดพอเป็นสังเขป ได้ดังนี้ (Robbins & Coulter, 2012) (แสดงตามภาพที่ ๓)



ภาพที่ ๓ ทักษะการบริหาร

ที่มา: Robbins & Coulter (2012)

**ทักษะแรก คือ ทักษะด้านเทคนิค (technical skills)** เป็นความรู้เกี่ยวกับงาน หรือเทคนิคการทำงาน เพื่อนำมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือว่าเป็นทักษะพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงานทุกคนจะต้องมี โดยเฉพาะหัวหน้างานหรือผู้บริหารระดับต้น (lower-level managers) จำเป็นต้องมีและฝึกทักษะด้านเทคนิคจนเกิดความชำนาญที่จะสามารถควบคุม บังคับบัญชา สอนงาน กำกับติดตามผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกน้องให้สามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นไปก็จำเป็นต้องมีทักษะด้านเทคนิคโดยภาพรวม เพื่อที่จะสามารถสั่งการ กำกับติดตาม ประเมินผล หรือใช้ประกอบในการกำหนดนโยบาย ทิศทางการบริหารงานขององค์การได้ด้วยเช่นกัน

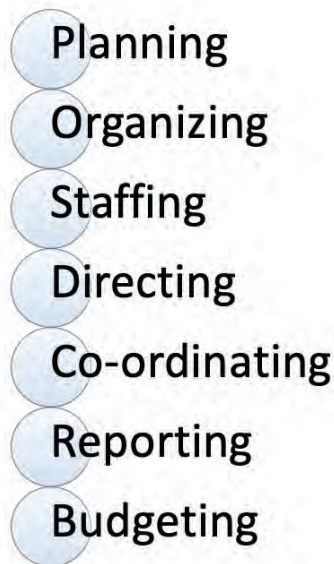
**ทักษะที่สอง คือ ทักษะด้านคน (human skills)** เป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ ซึ่งถือว่าเป็นทักษะการบริหารที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้บริหารทุกระดับ (all managers) เพราะผู้บริหารทุกคนทุกระดับจะต้องสัมผัสหรือเกี่ยวข้องกับคนในองค์การทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเครื่องจักร งบประมาณ แนวทางการบริหารจะดีปานใดก็ตาม แต่ถ้าผู้บริหารทุกระดับไม่สามารถขับเคลื่อน ชักจูง โน้มน้าว หรือแม้กระทั่งสั่งการหรือพัฒนาคนในองค์การได้ องค์การนั้นจะประสบความล้มเหลวในทันที ในอดีตอาจมีแนวคิดที่ว่า ผู้บริหารระดับสูง (top managers) ไม่ต้องให้ความสำคัญกับคนมากเท่ากับผู้บริหารระดับกลาง (middle managers) และผู้บริหารระดับต้นตามลำดับ เพราะไม่ได้บังคับบัญชาคนในองค์การโดยตรง แต่ปรากฏการณ์ที่สะท้อนสภาพความเป็นจริงของการบริหารพบว่า องค์การที่ผู้บริหารระดับสูงไม่ได้ให้ความสำคัญกับคนในองค์การ ไม่ได้ลงไปสัมผัสความเป็นจริงหรือความเป็นอยู่ของคนในองค์การ มักจะประสบความล้มเหลวในการบริหารงาน โดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์กับองค์การจะแสวงหาความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจจากคนในองค์การได้ยากกว่าผู้บริหารระดับสูงที่ใกล้ชิดหรือมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นจากคนในองค์การ ด้วยเหตุนี้ ทักษะด้านคนจึงเป็นทักษะการบริหารที่ทุกคนควรต้องมีและฝึกฝนให้เกิดความชำนาญแล้วสามารถนำไปประยุกต์กับสถานการณ์ต่างๆ ได้ จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จในการบริหารงานทั้งในยามปกติและในยามวิกฤตได้

**ทักษะที่สาม คือ ทักษะด้านการคิด (conceptual skills)** เป็นทักษะด้านการคิด โดยเฉพาะการคิดอย่างเป็นระบบ (systems thinking) ที่สามารถเชื่อมโยงสถานการณ์ที่สลับซับซ้อน (complex situations) มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวางแผน บริหาร และสื่อสารให้คนในองค์การได้ทราบและถือปฏิบัติได้ ทักษะด้านการคิดนี้ ตามหลักการแล้วเป็นทักษะสำคัญของผู้บริหารระดับสูงจะต้องให้ความสำคัญอย่างมากและจะต้องมีทักษะนี้เพื่อนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จได้ แต่ในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงมักพบว่า หากองค์การใดที่พิจารณาการคิดไว้กับผู้บริหารระดับสูงเพียงฝ่ายเดียว มักจะไม่ประสบความสำเร็จ เหตุเพราะว่า เมื่อคิดแล้วถ่ายทอดลงมาในระดับถัดมาจนถึง

ระดับล่างไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ เนื่องจากคนในองค์กรที่เหลือไม่ได้ถูกฝึกทักษะให้คิดเลย โดยเฉพาะการคิดอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ เพราะเคยชินกับการทำงานตามสั่ง (under orders) เพียงอย่างเดียว เมื่อถึงเวลาจะต้องให้คิดด้วยจึงไม่รู้จักเริ่มต้นอย่างไร มักพบสถานการณ์แบบนี้ในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน (bureaucracy) โดยเฉพาะระบบราชการ ซึ่งเน้นการสั่งการเป็นหลัก

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทั้งบทบาทการบริหารและทักษะการบริหารมีความสัมพันธ์กัน อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ บทบาททำให้รู้ว่าตนเองมีสถานะหรือต้องทำหน้าที่อะไรบ้าง (what) แต่ต้อง ทำอย่างไร (how) ต่อไปนั้นจำเป็นต้องแสวงหาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถทำงานตามบทบาท ที่ได้รับมอบหมายให้ประสบความสำเร็จได้ บางคนเห็น “ทักษะ” มีคำว่า “บริหาร” ฟังดูแล้วเข้าใจ ว่าตัวเองยังไม่ได้เป็นผู้บริหารในระดับใดเลย เป็นเพียงพนักงานหรือเจ้าหน้าที่เท่านั้นเลยไม่สนใจ ถือว่าเป็นการเข้าใจสาระสำคัญที่ไม่ถูกต้องนัก ในสภาพความเป็นจริงทุกคนในองค์กรเกี่ยวข้องกับ การบริหารทั้งสิ้น เพียงแต่ในมิติและความสำคัญที่แตกต่างกันไปตามสถานะในองค์กร แต่หากมองถึง การทำงานเพื่อความเจริญเติบโตในองค์กร การเรียนรู้เรื่องการบริหารเสียตั้งแต่เริ่มต้นการเข้าทำงาน จะเป็นความได้เปรียบในการทำงานที่ราบรื่น มีประสิทธิภาพ และอาจเป็นบันไดให้สามารถเจริญเติบโต ในหน้าที่การงานได้รวดเร็วขึ้น ที่สำคัญจะเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพขององค์กร หากสามารถ เข้าใจและนำหน้าที่การบริหารที่จะกล่าวในลำดับต่อไปมาใช้ในการทำงานร่วมด้วยจะทำให้องค์กร มีศักยภาพสูงขึ้น

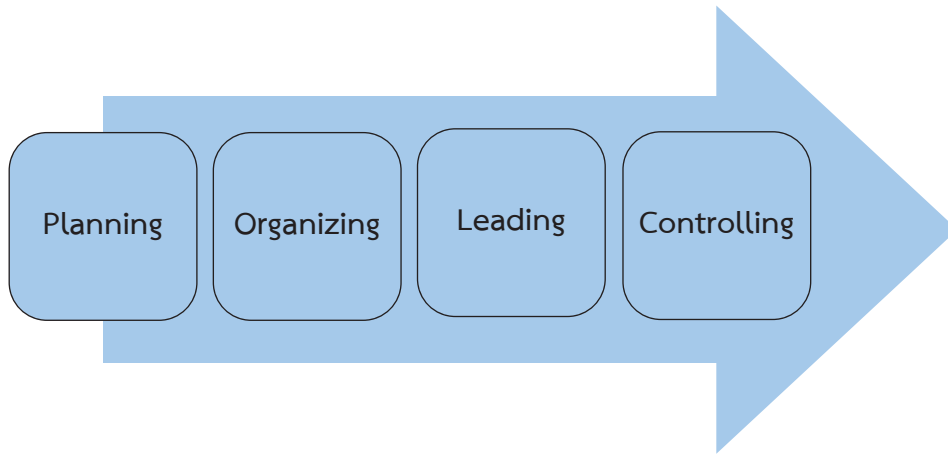
**มิติที่สาม หน้าที่การบริหาร (management functions)** นอกจากมิติบทบาท การบริหารและทักษะการบริหารที่ได้กล่าวมาแล้ว อีกหนึ่งมิติที่ขาดไม่ได้สำหรับพื้นฐานการบริหาร คือ หน้าที่การบริหาร มีหลักพื้นฐานที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมาแต่ดั้งเดิม คือ หลัก POSDCoRB ของ Gulick (1937) ประกอบด้วย (๑) การวางแผน (planning) (๒) การจัดรูปองค์กร (organizing) (๓) การบริหารคน (staffing) (๔) การอำนวยการ (directing) (๕) การประสานงาน (co-ordinating) (๖) การรายงาน (reporting) และ (๗) การงบประมาณ (budgeting) (แสดงตามภาพที่ ๔)



ภาพที่ ๔ หลักพื้นฐานของหน้าที่การบริหาร

ที่มา: Gulick (1937)

ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๕๐-๑๙๖๐ เกิดกระแสการปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ (the behavioral revolution) ขึ้นในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ทำให้ศาสตร์และวิทยาการต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวครั้งสำคัญ โดยเฉพาะการหันมาให้ความสำคัญกับพฤติกรรมศาสตร์ คือ การให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของคนมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ให้ลุล่วง รวมถึงการบริหารในองค์การด้วย จึงได้มีการพิจารณาปรับหลักการและแนวคิดด้านการบริหารมากมาย รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่การบริหาร โดยเฉพาะผลการศึกษาของ Louis Allen ที่ปรากฏในหนังสือชื่อ *“Professional Management”* ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ได้ศึกษาวิธีการบริหารที่ทำให้ องค์การประสบผลสำเร็จหรือมีประสิทธิผล ผู้บริหารจะต้องมีแนวคิดและดำเนินการในหน้าที่หลัก ๔ ด้านด้วยกัน คือ (๑) การวางแผน (planning) (๒) การจัดรูปองค์การ (organizing) (๓) การนำองค์การ (leading) และ (๔) การควบคุม (controlling) (แสดงตามภาพที่ ๕)



### ภาพที่ ๕ หน้าที่การบริหารสำหรับผู้บริหารมืออาชีพ

ที่มา: Allen (1973)

จากหน้าที่การบริหารหลัก ๔ ด้าน (functions) ข้างต้น ได้มีการศึกษาในรายละเอียดลงไปอีกว่าในแต่ละด้านควรมีกิจกรรมหลักที่ต้องดำเนินการในแต่ละด้าน สรุปได้ดังนี้ (Allen, 1973 as cited in Crainer, 1998)

**ด้านแรก** คือ การวางแผน (*planning function*) กิจกรรมหลักที่ดำเนินการ ได้แก่ การคาดการณ์หรือพยากรณ์ (forecasting) สภาพการณ์ต่างๆ การพัฒนาวัตถุประสงค์ (developing objectives) การจัดกำหนดการทำงาน กิจกรรม/โครงการ (programming/scheduling) การงบประมาณ (budgeting) การพัฒนานโยบายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ (developing procedures and policies) เป็นต้น

**ด้านที่สอง** คือ การจัดรูปองค์การ (*organizing*) กิจกรรมหลักที่ดำเนินการ ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ (developing organization structure) การกระจายหรือมอบหมายงาน (delegating) การพัฒนาความสัมพันธ์ขององค์การ (developing relationships) เป็นต้น

**ด้านที่สาม** คือ การนำองค์การ (*leading function*) กิจกรรมหลักที่ดำเนินการ ได้แก่ การตัดสินใจ (decision making) การสื่อสาร (communicating) การสร้างแรงจูงใจ (motivating) การคัดเลือกและพัฒนาบุคลากร (selecting and developing people) เป็นต้น

*ด้านที่สี่* ซึ่งเป็นหน้าที่ด้านสุดท้าย คือ *การควบคุม (controlling function)* กิจกรรมหลักที่ดำเนินการ ได้แก่ การพัฒนามาตรฐานผลการดำเนินงาน (developing performance standards) การวัด ประเมินผล และรวบรวมผลการดำเนินงาน (measuring, evaluating and collecting performance) เป็นต้น

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมการบริหารองค์การ มักจะพบอยู่เสมอว่า หน้าที่การบริหารกลายเป็นเพียงวาทกรรมที่อยู่ในตำราหรือการเขียนรายงานเท่านั้น ในทางปฏิบัติจริงมักถูกละเลยตั้งแต่กระบวนการวางแผน จนถึงกระบวนการควบคุม ติดตาม และประเมินผล หรือหากมีก็จะดำเนินการแบบแยกส่วนกัน ทั้งๆ ที่ในองค์การหนึ่งๆ การขับเคลื่อนหน้าที่การบริหารในเรื่องหนึ่งๆ จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกันตั้งแต่เริ่มต้นจนจบแบบครบวงจร ดังนั้น การประยุกต์ใช้หน้าที่การบริหาร หากพิจารณาจะเห็นว่า คือ หน้าที่การปฏิบัติงานภายในองค์การสำหรับทุกคนนั่นเอง เพียงแต่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับตำแหน่ง หน้าที่ ความรับผิดชอบ เท่านั้น กล่าวคือ หากเป็นผู้บริหารไม่ว่าระดับใด จำเป็นต้องมีความรู้ ทักษะหน้าที่การบริหารทั้งหมด จึงจะบริหารงานในหน่วยงานของตนเองได้ ส่วนบุคลากรอื่นๆ ในองค์การก็ปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบตามงานที่ได้รับมอบหมายเป็นหลัก เช่น นักวิเคราะห์นโยบายและแผน จะต้องมี ความรู้และทักษะเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผน คือ หน้าที่งานด้านการวางแผน (planning function) เป็นอย่างดี ส่วนผู้ตรวจราชการหรือผู้ตรวจสอบภายใน จะต้องมีความรู้และทักษะเกี่ยวกับกระบวนการกำกับ ติดตาม ประเมินผล คือ หน้าที่งานด้านการควบคุม (controlling function) เป็นอย่างดี เช่นเดียวกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างเป็นระบบแล้ว จะเห็นได้ว่า หน้าที่การบริหารทุกด้านนั้นมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน ด้วยเหตุนี้ในความเป็นจริงแล้ว จำเป็นจะต้องรู้หน้าที่การบริหารทุกด้าน นั้นหมายความว่า ทุกคนจะต้องรู้งานทั้งทางลึกและทางกว้างไปพร้อมๆ กันเสมอ จากตัวอย่างข้างต้น นักวิเคราะห์นโยบายและแผนจะต้องรู้หน้าที่บริหารด้านการวางแผนอย่างลึกซึ้ง และถ่องแท้ ในขณะที่จะต้องรู้และเข้าใจภาพรวมในหน้าที่บริหารด้านที่เหลือทั้งหมดควบคู่ไปด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หน้าที่การบริหารถือว่าเป็นพื้นฐานการทำงานที่สำคัญของทั้งผู้บริหารและคนในองค์การทุกคน เพราะไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็ตาม คนในองค์การต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับหน้าที่การบริหารไม่ด้านใดก็ตามหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นหลักการพื้นฐานตามแนวคิด POSDCoRB หรือ POLC ก็ตาม เพราะองค์การต้องขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ผ่านหน้าที่การบริหารเหล่านี้ เพื่อให้เกิด ผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ขององค์การทั้งสิ้น โดยต้องประสานสอดคล้องกับบทบาท และทักษะการบริหารที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

## กิจกรรมสนับสนุนการบริหาร

ในส่วนแรกได้กล่าวถึงพื้นฐานการบริหารไปแล้ว ซึ่งถ้าเปรียบเสมือนบ้าน คือ ส่วนฐานรากของบ้านที่จะต้องสร้างให้มั่นคงแข็งแรง ถือว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับส่วนต่างๆ ต่อไป สำหรับในส่วนนี้จะกล่าวในส่วนที่เสริมต่อขึ้นมาจากฐานราก คือ กิจกรรมสนับสนุนการบริหาร (management support activities) ซึ่งเปรียบเสมือนตัวบ้านที่ประกอบไปด้วยผนัง ฝ้า ห้องต่างๆ รวมถึงระบบสาธารณูปโภคของบ้านให้คนในบ้านสามารถดำเนินกิจกรรมและพักอาศัยได้อย่างสุขสบาย กิจกรรมสนับสนุนการบริหารจึงทำหน้าที่เป็นระบบปฏิบัติการ (operation system) ในการช่วยขับเคลื่อนองค์กรให้สามารถปฏิบัติการกิจให้บรรลุผลสำเร็จ ถ้าขาดกิจกรรมสนับสนุนฯ เหล่านี้้องค์การก็ไม่สามารถขับเคลื่อนหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายและสอดคล้องกับแนวคิดในการบริหารองค์การสมัยใหม่ที่เน้นให้ความสำคัญกับการสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน (competitive advantage) ในที่นี้ขอหยิบยกแนวคิดของไมเคิล พอร์เตอร์ (Michael E. Porter, 1985) ที่กล่าวถึงแนวคิดห่วงโซ่แห่งคุณค่า (the value chain) โดยขอนำส่วนของกิจกรรมสนับสนุน (support activities) มาประยุกต์ให้ตรงกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน รวมถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในองค์กร โดยให้ความสำคัญกับกิจกรรมหลักๆ ดังต่อไปนี้ (แสดงตามภาพที่ ๖)



ภาพที่ ๖ กิจกรรมสนับสนุนการบริหาร

ที่มา: ปรับจาก Porter (1998)

กิจกรรมแรก คือ โครงสร้างพื้นฐานขององค์กร (organization infrastructure) เป็นกิจกรรมที่สนับสนุนกิจกรรมการบริหารโดยรวมขององค์กรผ่านกระบวนการบริหาร (management process) และหน้าที่การบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดรูปองค์การ การนำองค์การและการควบคุมองค์การ รวมถึงการเงินและงบประมาณ กฎหมาย การติดต่อ

ประสานงานกับองค์การภายนอก เป็นต้น โครงสร้างพื้นฐานขององค์การจะต้องมีความเพียงพอ และสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**กิจกรรมที่สอง คือ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource management and development; HRM & HRD)** คนเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด หากองค์การไม่มีระบบการบริหารและพัฒนาคนที่ดีและเหมาะสมกับองค์การ ถือว่าเป็นการบริหารองค์การที่ผิดพลาดเป็นอย่างยิ่ง การบริหารคนจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หรือ HRM ซึ่งมีกิจกรรมหลักที่สำคัญ เช่น วางแผนกำลังคน (manpower planning) สรรหาและคัดเลือกบุคลากร (recruitment and selection) ค่าตอบแทน (compensation) พนักงานและแรงงานสัมพันธ์ (employee and labor relations) ความปลอดภัยและสุขภาพ (safety and health) ระบบข้อมูลสำหรับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (human resource information system; HRIS) เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งคือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือ HRD (ซึ่งบางตำราหรือแนวคิดมักรวม HRD อยู่ใน HRM ขึ้นอยู่กับการอธิบาย) ในที่นี้ขอแยกออกมากล่าวต่างหากเพื่อเน้นให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาคนในองค์การ โดยมีกิจกรรมที่สำคัญ เช่น ฝึกอบรมและพัฒนา (training and development) การเรียนรู้ (learning) การพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ (career development) การพัฒนาขีดสมรรถนะ (competencies) จนถึงการพัฒนาองค์การ (organization development) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น (Armstrong, 2010; Mondy, 2008) ดังนั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงไม่ใช่การฝึกอบรมเพียงอย่างเดียวเหมือนหลายคนเข้าใจ องค์การจำนวนไม่น้อยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนอย่างครบถ้วน (อาจติดปัญหางบประมาณ) จึงไม่สามารถเพิ่มศักยภาพของคนได้อย่างเต็มที่อย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งบุคคลในองค์การที่จะทราบดีที่สุดว่าคนในองค์การควรได้รับการพัฒนาอย่างไรบ้างนั้น ก็คือ ผู้บริหารในทุกระดับ เพราะเป็นผู้ใกล้ชิดกับผู้ได้บังคับบัญชามากที่สุด ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์เพียงฝ่ายเดียวอย่างที่หลายคนเข้าใจกัน



ที่มา: <https://brandinside.asia/japan-company-with-new-scale-of-hiring-workers/>

**กิจกรรมที่สาม คือ การพัฒนาเทคโนโลยี (technology development)** การบริหารองค์การสมัยใหม่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับระบบและกระบวนการทำงานเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือ อุปกรณ์ แม้กระทั่งเครื่องใช้สำนักงานล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีทั้งสิ้น ยิ่งในปัจจุบันที่เข้าสู่ยุคดิจิทัลเต็มรูปแบบ การเปลี่ยนผ่านทางเทคโนโลยี (technology transformation) เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา หากองค์การใดมีความพร้อมโดยเฉพาะศักยภาพของคนในองค์การที่มีความรู้ ความเข้าใจและทักษะการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (digital literacy) มาก องค์การนั้นจะปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็วและราบรื่น ยิ่งในภาวะวิกฤตโรคระบาดโควิด-๑๙ ทำให้เห็นถึงความสำคัญของเทคโนโลยีที่ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะระบบการสื่อสารที่เป็นดิจิทัลกับการปรับฐานวิถีชีวิตใหม่ (new normal) ไม่ว่าจะเป็นการทำงานอยู่ที่บ้าน (work from home) การประชุมออนไลน์ การเรียนออนไลน์ หรือการใช้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-service) ต่างๆ การใช้ปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence; AI) ทำงานแทนคน เพื่อลดการแพร่กระจายของเชื้อโรคล้วนมีบทบาทผ่านการพัฒนาเทคโนโลยีในห้วงเวลาที่ผ่านมามาทั้งสิ้น หากองค์การใดไม่ให้ความสำคัญหรือแม้กระทั่งไม่เคยเตรียมความพร้อมให้คนในองค์การได้มีความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ รวมถึงทัศนคติในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลมาก่อน ในยามวิกฤตที่สำนักงานไม่สามารถเข้าปฏิบัติงานได้ เพราะต้องทำงานนอกสถานที่ (remote work) เป็นหลัก จะทำให้การทำงานขององค์การหยุดชะงัก และเกิดความเสียหายเพราะไม่สามารถส่งมอบสินค้าและบริการ (product and service) ให้แก่ผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้องได้ และถ้าหากเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องบริการสาธารณะจะส่งผลกระทบโดยกว้างต่อประชาชน เกิดความเดือดร้อนเสียหายไปทั่ว

**กิจกรรมที่สี่** ซึ่งเป็นกิจกรรมสุดท้าย คือ **การบริหารทรัพยากร (resources management)** กิจกรรมพื้นฐานที่ต้องดำเนินการคือ การจัดซื้อจัดหาวัตถุดิบหรืออุปกรณ์เครื่องมือสำหรับการปฏิบัติงาน (procurement) เป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) เพื่อให้กระบวนการทำงาน (process) สามารถผลิตสินค้าและบริการ (outputs) ตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ ในที่นี้ขอใช้คำว่า “การบริหารทรัพยากร” เพื่อให้ครอบคลุมขอบเขตมากกว่ากิจกรรมพื้นฐานที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารทรัพยากรจึงทำหน้าที่เชิงบูรณาการให้การบริหารทรัพยากร การบริหารขององค์การทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นคน เงิน ระบบงาน อุปกรณ์ในการทำงาน ได้ใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยยึดหลักเศรษฐศาสตร์ คือ ทรัพยากรมีอยู่จำกัดต้องใช้ให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด รวมไปถึงการพัฒนาและปรับปรุงระบบหรือกระบวนการทำงานให้มีคุณภาพสูงขึ้น เพื่อใช้ทรัพยากรการบริหารให้คุ้มค่าที่สุดที่สุดด้วย

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กิจกรรมสนับสนุนการบริหารที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นกิจกรรมหลัก (main activities) ที่ทุกองค์การขาดไม่ได้ องค์การสามารถมีกิจกรรมที่มากกว่าหรือ

แยกย่อยในรายละเอียดแต่ละเรื่องออกไปได้ตามบริบทของแต่ละองค์การที่อาจมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การบูรณาการกิจกรรมต่างๆ อย่างครบถ้วนและลงตัวต้องอาศัยภาวะผู้นำที่ดีของผู้บริหาร องค์การจึงจะประสบความสำเร็จ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### ภาวะผู้นำองค์การ: นำองค์การสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลว

ส่วนที่ผ่านมาได้กล่าวถึงพื้นฐานการบริหารเป็นลำดับแรก ส่วนต่อมากล่าวถึงกิจกรรมสนับสนุนการบริหารและส่วนนี้จะเสนอเป็นส่วนสุดท้ายของแนวคิดองค์การเปรียบเสมือนบ้าน คือ ภาวะผู้นำองค์การ ถ้าเปรียบเสมือนบ้านคือ หลังคา เป็นโครงสร้างส่วนบนสุดของบ้าน ที่ทำหน้าที่ กันแดด กันลม กันฝน และทำให้บ้านครบองค์ประกอบของโครงสร้างที่สมบูรณ์ในที่นี้จะไม่นำเสนอว่า “ภาวะผู้นำ” (leadership) คืออะไร (ปัจจุบันมีหนังสือ ตำรา ข้อเขียนมากมาย สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้) แต่จะขอกล่าวการนำภาวะผู้นำไปประยุกต์ในการบริหารองค์การเพื่อขับเคลื่อนองค์การ โดยเฉพาะสองส่วนสำคัญที่นำเสนอในบทความนี้เป็นสำคัญ โดยจะแบ่งเนื้อหาในส่วนนี้ออกเป็น ๒ ส่วนย่อย คือ ๑) ภาวะผู้นำในการขับเคลื่อนองค์การ และ ๒) คุณลักษณะสำคัญของภาวะผู้นำที่เอื้อต่อการบริหารองค์การ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๗ ภาวะผู้นำในการขับเคลื่อนองค์การ

ที่มา: ปรับจาก Georgiades & Macdonell (1998)

### ๑) ภาวะผู้นำในการขับเคลื่อนองค์กร

ภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้บริหารทุกคน ยิ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป การมีภาวะผู้นำที่ดียิ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในที่นี้ขอนำเสนอแนวคิดภาวะผู้นำสำหรับการสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน (leadership for competitive advantage) (แสดงตามภาพ ๗) กล่าวคือ ผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องใช้ภาวะผู้นำในการขับเคลื่อนองค์กรเพื่อให้เกิดผลการดำเนินการขององค์กร (organization performance) ที่มีประสิทธิผล โดยขับเคลื่อนมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

มิติแรก คือ *วิสัยทัศน์/กลยุทธ์ (vision/strategy)* ในการบริหารองค์กรสมัยใหม่ ได้นำการบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management) มาใช้ในการบริหารงานกันแทบทุกองค์กร ซึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์เป็นส่วนหนึ่งของหลักการและกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ สิ่งสำคัญของผู้บริหารหรือผู้นำคือ การแสดงบทบาทภาวะผู้นำ (leadership role) ในการกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ โดยการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision) ให้คนในองค์กรมีทัศนคติ เป้าหมาย ค่านิยมหรือคุณค่า รวมทั้งผลลัพธ์ขององค์กรไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ยังต้องกำหนดทางเลือกกลยุทธ์ (strategic choices) อย่างเหมาะสมกับทรัพยากรการบริหารขององค์กร และเปิดโอกาสให้คนในองค์กรมีส่วนร่วมในการเลือกกลยุทธ์ที่จะสามารถร่วมมือกันทำให้ประสบความสำเร็จได้ และสิ่งสำคัญประการสุดท้ายคือ การสื่อสาร (communication) ให้คนในองค์กรได้ทราบถึงการดำเนินการ รวมทั้งผลการดำเนินการ เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนองค์กรไปด้วยกันให้ถึงจุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Davidson, 1995)

มิติที่สอง คือ *วิธีปฏิบัติในการบริหาร (management practices)* เมื่อมีการกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ ซึ่งเป็นขั้นการวางแผนหรือการกำหนดนโยบาย ทิศทางการบริหาร ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม จะต้องมีการแปลงสิ่งที่กำหนดขึ้นนั้นให้กลายเป็นแผนงาน/โครงการไปสู่การปฏิบัติ (implementation) ให้เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นบทบาทของผู้บริหารที่ต้องใช้ภาวะผู้นำในการกำหนดวิธีปฏิบัติในการบริหาร คือ สามารถเป็นตัวอย่างหรือผู้นำในการลงมือทำได้อย่างกระตือรือร้นและเอาใจจริง เอาใจ เพื่อเป็นการกระตุ้นหรือโน้มน้าวให้คนในองค์กรปฏิบัติตามได้ รวมไปถึงการกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบ สามารถกำกับ ติดตาม ประเมินผลได้ตลอดเวลา ในกรณีที่เกิดปัญหาสามารถลงมือทำ สั่งการ แก้ไข/ปรับปรุงให้สามารถดำเนินการได้ในทันที ดังนั้น คุณสมบัติของผู้บริหารจึงต้องรู้บทบาท หน้าที่ มีทักษะการบริหาร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่หนึ่งคือ พื้นฐานการบริหาร หากผู้บริหารไม่สามารถลงมือทำได้ (มิได้หมายความว่าต้องทำทุกอย่าง) อาจจะทำให้ปรากฏการณ์ที่กล่าวเชิงเสียดสีว่า “นางฟ้าอยู่ในหลักการ ชาตานอยู่ในรายละเอียด” คือ วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ กำหนดสวยหรู แต่เป็นเพียงอุดมคติ (ideal type) ไม่สามารถปฏิบัติจริงได้หรือปฏิบัติได้แต่ไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการได้ เพราะคนกำหนดไม่เคยทำ คนทำไม่เคยกำหนดประมาณนั้น ก็จะเกิดสภาวะที่เรียกว่า “เสียของ” อย่างน่าเสียดายและอาจเสียหายได้

มิติที่สาม วัฒนธรรมองค์การ (organizational culture) เป็นมิติที่เกี่ยวข้องกับคนโดยตรง วัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่เกิดควบคู่ไปกับองค์การ อาจเป็นรูปแบบของความเชื่อ สัญลักษณ์ พิธีกรรม ตำนาน รวมถึงแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่สืบทอดต่อกันมาในองค์การจนสมาชิกทุกคนในองค์การเข้าใจตรงกันว่าสิ่งนั้นคืออะไรและจะปฏิบัติตัวหรือมีพฤติกรรมต่อสิ่งนั้นๆ อย่างไร (Robbins, 1990) แต่ละองค์การ อาจจะมีการสั่งสมวัฒนธรรมองค์การทั้งพึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ไปพร้อมกัน หน้าที่ของผู้บริหาร จะต้องใช้ภาวะผู้นำของตนในการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ โดยต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับบริบททั้งภายในและภายนอกองค์การ ยกตัวอย่างเช่น ประวัติความเป็นมาหรือภูมิหลัง พันธกิจ ลักษณะหรือธรรมชาติของงาน คุณลักษณะของคนในองค์การ กลุ่มลูกค้า ผู้รับบริการ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นต้น โดยธรรมชาติวัฒนธรรมเป็นแนวคิดที่สลับซับซ้อน (complex concept) ยากสำหรับการชักจูงคนให้เข้าใจได้แม้ว่าบางครั้งจะรู้อยู่แก่ใจว่าเป็นเรื่องสำคัญก็ตาม ดังนั้น จึงเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารจะต้องใช้ภาวะผู้นำในการพัฒนากรอบแนวคิดจากกรณีวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การบนพื้นฐานของคุณค่าร่วม ทศนคติ พฤติกรรม บนสมมติฐานความสัมพันธ์ในองค์การที่มีความแตกต่างกัน (Chowdhury, 2002) ยกตัวอย่างเช่น ระบบราชการควรสร้างวัฒนธรรมองค์การที่ยึดประโยชน์ส่วนรวมและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างดีที่สุด เพราะเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ได้รับมาจากภาษีของประชาชน จึงต้องตระหนักในการรับใช้ประชาชน เป็นต้น และสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ คือ ต้องสอดแทรกคุณธรรมในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในการทำงานควบคู่ไปด้วยเสมอ

## ๒) คุณลักษณะสำคัญของภาวะผู้นำที่เอื้อต่อการบริหารองค์การ

เมื่อทราบถึงภาวะผู้นำในการขับเคลื่อนองค์การข้างต้นแล้ว เพื่อให้กับขับเคลื่อนบรรลุผลสำเร็จ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีคุณลักษณะสำคัญของภาวะผู้นำที่เอื้อหรือสนับสนุนต่อการบริหารองค์การ ดังต่อไปนี้ (Cooper, 2002)

*ประการแรก คือ สามารถทำได้ (can-do person)* ผู้นำหรือผู้บริหารเป็นบุคคลที่สามารถทำภารกิจทุกอย่าง รวมทั้งสามารถแนะนำ สอนงานให้คนในองค์การทำงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ นอกจากนี้ยังต้องมีความสามารถในการสื่อสารเพื่อเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ และสามารถอำนวยความสะดวก (facilitating) ในกระบวนการที่ท้าทาย การจำลองหรือทดลองปฏิบัติการให้รางวัลกับสมาชิกในทีมที่ดำเนินการได้ดีที่สุด เพื่อกระตุ้นให้คนอื่นๆ คิดและปฏิบัติตาม

*ประการที่สอง คือ มีพลัง (energetic)* ผู้นำหรือผู้บริหารควรมีกำลังวังชาที่ดี เพราะอาจจะต้องรับผิดชอบงานมากกว่าคนอื่น ดังนั้น จะต้องบริหารร่างกายจิตใจให้พร้อมรับมือกับสถานการณ์หรือภารกิจต่างๆ อยู่เสมอ จึงควรบริหารเวลาให้เป็นและเหมาะสม เพราะอาจจะต้องทำกิจกรรมที่แตกต่างจากคนอื่นในองค์การ เช่น งานด้านสังคมหรือการเป็นผู้แทนองค์การในโอกาสต่างๆ เป็นต้น จะได้มีพลังเพียงพอในการทำงานได้อย่างต่อเนื่องอย่างมีความพร้อมทั้งกาย ใจ และสติปัญญา (work smart)

**ประการที่สาม** คือ เน้นผลประโยชน์ขององค์การ (*focused on organizational benefit*) ผู้นำหรือผู้บริหารที่ดีจะต้องรับรู้ถึงความรู้สึกของผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลในองค์การ เพื่อสามารถบริหาร จูงใจคนให้ทำงานได้ แต่เมื่อต้องตัดสินใจดำเนินการอะไรจะต้องยึดถือประโยชน์ขององค์การเป็นหลักเหนือกว่าประโยชน์ของแต่ละบุคคลเสมอ เฉกเช่นเดียวกับการบริหารภาครัฐหรือระบบราชการผู้นำจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (*public interest*) เป็นหลักก่อนเสมอ ซึ่งในยุคปัจจุบันเรามักคุ้นเคยกับคำว่า “ธรรมาภิบาล” (*good governance*) นั่นเอง

**ประการที่สี่** คือ มีความรอบรู้ ปัญญา และทักษะเชิงวิเคราะห์ (*intellectual and analytical*) ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องมีความรอบรู้และสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติได้อย่างถูกต้องแม่นยำ สามารถแยกข้อมูลจริงออกจากอารมณ์หรือความรู้สึกได้ อีกทั้งมีความสามารถในการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ดี ผู้บริหารที่มีความรอบรู้มากจะสามารถกำหนดกลยุทธ์ จัดทำแผนและตัดสินใจได้ดีกว่าผู้บริหารที่มีความรอบรู้น้อยกว่า

**ประการที่ห้า** คือ นักวางแผน (*planner*) ถือว่าเป็นบทบาท หน้าที่ ทักษะที่จำเป็นสำคัญของผู้บริหาร เพราะการวางแผนเป็นหน้าที่เริ่มต้นของกระบวนการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ แผนระยะสั้น กลาง และยาว แผนปฏิบัติงานประจำวัน รวมทั้งแผนบูรณาการ ผู้บริหารจะต้องกำหนดให้สอดคล้องประสานกับวิสัยทัศน์ที่กำหนด และสามารถอธิบายแผนต่างๆ ที่ตนเองกำหนดเพื่อให้สมาชิกในองค์การได้รับรู้ เข้าใจ รวมถึงเห็นความสำคัญของแผนและการดำเนินการตามแผนได้อย่างชัดเจน และปฏิบัติได้ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ตามที่องค์การกำหนดไว้

**ประการที่หก** คือ นักการสื่อสาร (*communicator*) ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องมีทักษะการสื่อสารที่ดี สามารถถ่ายทอดความคิดส่งผ่านออกมาเป็นคำพูดและการเขียนได้ดี อีกทั้งจะต้องสื่อสารให้เกิดทัศนคติ ความมั่นใจในการเป็นผู้นำองค์การ โดยยึดหลักการความถูกต้อง กระชับและชัดเจน ทั้งการสื่อสารภายในและภายนอกองค์การ นอกจากนี้จะต้องมีทักษะในการรับฟังที่ดีด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการสื่อสารที่มีประสิทธิผลด้วยเช่นกัน

**ประการที่เจ็ด** มีจริยธรรมและซื่อสัตย์ (*ethical and honest*) ผู้นำหรือผู้บริหารไม่สามารถจะคาดหวังได้ว่าสภาพแวดล้อมการทำงานจะมีจริยธรรมได้ถ้าไม่มีการกำหนดแนวปฏิบัติและแสดงออกให้เห็นถึงพฤติกรรมของการมีจริยธรรมที่ดี ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารจึงต้องกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับจริยธรรมและพฤติกรรมที่แสดงถึงความซื่อสัตย์ของคนในองค์การ โดยผู้บริหารต้องเป็นผู้นำในการประพฤติปฏิบัติเป็นตัวอย่างด้านจริยธรรมและซื่อสัตย์ โดยเฉพาะการต่อต้านการทุจริตประพฤติกมิชอบ (*anti-corruption*) ในการปฏิบัติงาน หากผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษสูงสุดโดยไม่มีข้อยกเว้น ในทางตรงกันข้ามหากใครประพฤติปฏิบัติดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมจะได้รับรางวัลและ/หรือความดีความชอบเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้คนอื่นปฏิบัติตาม

ประการที่แปด ซึ่งเป็นประการสุดท้าย คือ มีอารมณ์ขัน (sense of humor) การบริหารแบบดั้งเดิมผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องมีบุคลิกที่เคร่งขรึม วางตัว และมีความเป็นทางการสูง หากมีบุคลิกที่เป็นกันเอง พุดเล่นหรือมีอารมณ์ขัน ถือว่าเป็นคุณลักษณะที่ผิดปกติของผู้นำ แต่สำหรับการบริหารสมัยใหม่ที่อยู่ในยุคของการแข่งขันเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขันด้านนวัตกรรม รูปแบบการทำงานมีความแตกต่างไปจากอดีตอย่างมาก จากผู้บริหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือเจ้านายเพียงอย่างเดียว มีบทบาทเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมมาก (อ่านรายละเอียดในส่วนของพื้นฐานการบริหารที่กล่าวมาแล้วในส่วนแรก) การมีอารมณ์ขันกลับช่วยสร้างบรรยากาศในการทำงานเป็นทีมที่ต้องการกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ (creativity) จนเป็นที่ยอมรับกันว่า หากผู้บริหารมีอารมณ์ขันอย่างเหมาะสมสามารถช่วยให้เกิดการเพิ่มผลผลิตหรือผลิตภาพ (productivity) และความคิดสร้างสรรค์ (creativity) ซึ่งเป็นส่วนผสมที่จำเป็นสำหรับความสำเร็จเลยทีเดียว

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำองค์การมีความสำคัญต่อองค์การเป็นอย่างมาก เป็นผู้ขับเคลื่อนส่วนประกอบต่างๆ ในองค์การให้เดินหน้าไปได้ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามักพูดถึงการบริหารองค์การเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน แต่ในปัจจุบันเกิดการระบาดของโควิด-๑๙ ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องบริหารองค์การในภาวะวิกฤต รวมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบฐานวิถีชีวิตใหม่ (new normal) ซึ่งเป็นความท้าทายใหม่สำหรับองค์การทั่วโลก ซึ่งการมีพื้นฐานการบริหารที่ดีเป็นต้นทุนสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนการบริหารในภาวะการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี หากองค์การมีระบบสนับสนุน รวมถึงภาวะผู้นำองค์การที่ดี องค์การนั้นก็จะได้เปรียบในการเอาตัวรอดจากสถานการณ์ที่เลวร้ายได้ อย่างไรก็ตาม การร่วมแรงร่วมใจกันของคนในองค์การเป็นส่วนสำคัญมากต่อการฝ่าวิกฤตขององค์การและประเทศชาติ ซึ่งจะได้กล่าวเพื่อเป็นการปิดท้ายต่อไป

### **ความอยู่รอดขององค์การ: รวมพลังสามัคคีเพื่อรับมือกับทุกสถานการณ์**

บทความนี้เขียนขึ้นมาในบรรยากาศของการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา หรือโควิด-๑๙ ได้อุบัติขึ้นเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งยังระบาดอย่างไม่หยุดยั้ง ในระยะเวลาที่ผ่านมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากมายไปทั่วโลก ทำให้เกิดบทเรียนรวมถึงบททดสอบใหม่ โดยเฉพาะการบริหารองค์การเพื่อให้อยู่รอด ปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นกับองค์การจำนวนมากไม่น้อยก็คือ เมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤตไม่รู้ว่าจะเริ่มตั้งหลักตรงไหนดี เกิดความสับสน ความไม่ชัดเจน ความอลหม่านในองค์การ นำมาซึ่งความไม่แน่ใจ วิตกกังวลของคนในองค์การ การปฏิบัติงานหยุดชะงัก เมื่อย้อนรอยกลับไปดูมักพบว่า องค์การเหล่านั้นขาดการให้ความสำคัญกับบทบาท หน้าที่ในการบริหารงาน อีกทั้งไม่เคยมีการฝึกหรือพัฒนาทักษะที่จำเป็นของบุคลากรในองค์การ โดยเฉพาะทักษะการบริหารสำหรับผู้บริหารระดับต้นหรือหัวหน้างาน รวมทั้งผู้บริหารระดับกลาง เมื่อเกิดปัญหาจึงขาดทักษะและภาวะการตัดสินใจแม้กระทั่งในเรื่องพื้นฐานทั่วไปในความรับผิดชอบของตนเอง นั่งรอแต่การสั่งการจาก



ฝึกให้เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เป็นต้น ที่หยิบยกมาเป็นเพียงตัวอย่างเดียวในเรื่องจริงอีกมากมาย เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าทุกคนในองค์การมีความสำคัญ โดยเฉพาะผู้นำองค์การ ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะกลับมาทบทวนองค์การของตนเองในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนี้ก่อนที่จะมานั่งทุกซิวว่าองค์การจะไปรอดหรือไม่ หากทุกคนในองค์การร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกัน โดยผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำคอยให้กำลังใจให้เกิดความสมานฉันท์กลมเกลียว ประสานประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีในการทำงานร่วมกัน (esprit de corps) แบบสามัคคีคือพลังฝ่าฟันได้ทุกสถานการณ์ ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง เชื่อว่าจะนำพาองค์การฝ่าวิกฤตไปได้อย่างแน่นอน

## ปัจฉิมบท

บทความนี้เขียนขึ้นท่ามกลางสถานการณ์การระบาดใหญ่ของโควิด-๑๙ เป็นวิกฤตการณ์ของโลกในรอบศตวรรษเลยก็ว่าได้ ทุกประเทศได้รับผลกระทบกันถ้วนหน้า ประเทศใดโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ดีก็สามารถรับมือและปรับตัวได้เร็ว เมื่อมองย้อนกลับมาพิจารณาสังคมไทยถ้ามองแบบเข้าข้างตนเองหน่อยก็อาจบอกว่าประเทศไทยอยู่ในลำดับกลางๆ ค่อนไปทางดี ระบบสาธารณสุขของไทยได้รับการยอมรับไปทั่วโลก โดยเฉพาะการป้องกันโควิด-๑๙ ไม่ให้แพร่กระจายมากสามารถควบคุมได้ ทั้งการระบาดในระลอกเดือนมกราคม ๒๕๖๓ และระลอกเดือนธันวาคม ๒๕๖๓ (แบ่งระลอก...ตามข้อมูลจากศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-๑๙ หรือ ศบค., ๑๗ เมษายน ๒๕๖๔) ปัจจุบันในขณะที่เขียนบทความนี้เกิดการระบาดระลอกเดือนเมษายน ๒๕๖๔ มีความพยายามควบคุมการระบาดอยู่ จะได้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย แต่สิ่งสำคัญที่นำมาสะท้อนในบทความนี้ ล้วนเกี่ยวข้องกับการบริหารที่ผ่านมามากถูกละเลยเรื่องที่คิดว่าง่าย จนกลายเป็นเรื่อง “หญ้าปากคอก” หรือ “ปลาตายน้ำตื้น” อยู่เสมอ การรับมือจากสถานการณ์ต่างๆ ไม่ดีเท่าที่ควร อาจมาจากการละเลยเรื่องง่ายๆ เช่น พฤติกรรมการมีระเบียบวินัยของคนในสังคมไทย ที่มักกล่าวกันว่า “ทำอะไรตามใจคือไทยแท้” การละเลยการปฏิบัติงานที่ไม่อยู่บนมาตรฐาน การบริหารโดยไม่อาศัยข้อมูลหรือไม่มีข้อมูลที่ดีพอในการตัดสินใจ สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องพื้นฐานในการบริหารงานทั้งสิ้น โดยเฉพาะการบริหารงานภาครัฐที่จะต้องพิจารณามิติต่างๆ อย่างครอบคลุมรอบด้านก่อนตัดสินใจ ยังสะท้อนให้เห็นเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขต่อไป บทความนี้จึงพยายามจะสะท้อนให้เห็นถึงเรื่องราวฐานการบริหารว่ามีความสำคัญ นำมาอธิบายโดยเปรียบเทียบกับบ้านที่ต้องมีฐานรากที่มั่นคง มีตัวบ้านที่แข็งแรง มีหลังคาที่สวยงาม แข็งแรงทนทานปกป้องคนในบ้านได้ เฉกเช่นเดียวกับองค์กรที่ต้องให้ความสำคัญกับพื้นฐานการบริหาร กิจกรรมสนับสนุนการบริหาร และภาวะผู้นำ เพื่อนำพาองค์การไปสู่ความอยู่รอด ฝ่าฟันวิกฤตครั้งนี้ไปได้ด้วยดีแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (leaving no one behind) และทุกคนต้องชนะ...!

## เอกสารอ้างอิง

- Armstrong, M. (2010). *Armstrong's essential human resource management practice: a guide to people management*. Philadelphia, PA: Kogan Page.
- Chowdhury, S. (2002). *Organization 21C: Someday all organizations will lead this way*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Cooper, A. A. (2002). *Leadership in Organizations*. Cincinnati, OH: South-Western Educational.
- Crainer, S. (1998). *Key management ideas: Thinkers that changed the management world*. (3<sup>rd</sup> ed). London: Financial Times Pitman.
- Davidson, M. (1995). *The Transformation of Management*. London: Macmillan.
- Georgiades, N. & Macdonell, R. (1998). *Leadership for Competitive Advantage*. NY: John Wiley & Sons.
- Mondy, R. W. (2008). *Human Resource Management*. (10<sup>th</sup> ed). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Montana, P. J. & Charnov, B. H. (2000). *Management*. (3<sup>rd</sup> ed). Hauppauge, NY: Barron's Education Series.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. (updated ed). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Porter, M. E. (1998). *Competitive Advantage: Creating and sustaining superior performance: with a new introduction*. NY: Free.
- Quinn, S. (2010). *Management Basics*. Retrieved from <https://bookboon.com/en/management-basics-ebook>.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization Theory: Structure, Design, and Application*. (3<sup>rd</sup> ed). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Robbins, S. P. & Coulter, M. (2012). *Management*. (11<sup>th</sup> ed). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

# วารสาร รัฐสภาสาร

## ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ๆ  
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4  
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



การส่งบทความ  
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
✿ โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2  
✿ e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)





# ช่องทาง ติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



www.parliament.go.th



สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา  
THE NATIONAL ASSEMBLY RADIO AND TELEVISION BROADCASTING STATION  
TPchannel.org



หนังสือและสื่อเผยแพร่  
สำหรับงานราชการและสาธารณชน  
e-book



สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ



สภาสาร



## รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๕๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๕๕๘๐ - ๒  
e-mail: sapsarn2019@gmail.com